

Derecho electoral mexicano

Una visión local: Distrito Federal

Luis Antonio Corona Nakamura
Adrián Joaquín Miranda Camarena
(Comps.)



DERECHO ELECTORAL MEXICANO
Una visión local: Distrito Federal

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA
ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA
(Comps.)

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: Distrito Federal

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena (Comps.)

© MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

San Sotero, 6. 28037 MADRID

☎ 91 304 33 03

www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9768-894-9

Depósito legal: M. 00000-2011

Fotocomposición: MILÉSIMA ARTES GRÁFICAS, S. L.

Impresión: ELECÉ INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

Polígono El Nogal, C/ Río Tiétar, 24

28110 Algete (Madrid)

Madrid, 2011

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO , por <i>Armando Ismael Maitret Hernández</i>	17
PREFACIO. LAS CONDICIONES DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL , por <i>Michelangelo Bovero</i>	19
CAPÍTULO PRIMERO. DERECHO ELECTORAL MEXICANO , por <i>Gabriela Dolores Ruvalcaba García y Xavier Castañeda Espinosa de los Monteros</i>	29
I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ELECTORAL MEXICANO	30
1. Concepto del Derecho electoral	30
2. Fuentes del Derecho electoral	31
A. Concepto de fuente.....	31
B. Concepto de fuente del Derecho	31
3. Sujetos del Derecho electoral.....	40
4. Principios y valores del Derecho electoral.....	42
5. Fines del Derecho electoral.....	43
6. Evolución histórica del Derecho electoral.....	44
7. Marco jurídico del Derecho electoral	49
A. Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito federal.....	49
B. Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito municipal, estatal y del Distrito Federal.....	50
II. LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ELECTORAL	52
1. Autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional)	52
A. Instituto Federal Electoral	52
B. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.....	54
2. Proceso electoral	57

	<u>Pág.</u>
A. Preparación de la elección.....	58
B. Jornada electoral.....	59
C. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	59
D. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo	60
3. Justicia electoral.....	61
A. Sistema de medios de impugnación en materia electoral	63
B. El objeto de los medios de impugnación.....	64
C. Las características del sistema de medios de impugnación....	65
4. Jurisprudencia en materia electoral.....	68
A. Concepto de Jurisprudencia	68
B. Modalidades y funciones de la tesis jurisprudencial	68
C. La Jurisprudencia federal en materia electoral.....	70
D. Fundamentos constitucionales y legales de la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	72
5. Casos relevantes en materia electoral	74
A. Análisis del caso <i>Castañeda Gutman</i>	74
B. Análisis del caso <i>Yucatán</i>	80
III. CONCLUSIONES	82
IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	83
 CAPÍTULO SEGUNDO. EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rocio Alejandra Torreblanca Figueroa</i>	 85
I. INTRODUCCIÓN.....	86
II. CONSIDERACIONES GENERALES	86
1. Concepto de Distrito Federal.....	86
2. Naturaleza jurídica del Distrito Federal	88
3. Motivos para la reforma política del Distrito Federal	89
4. La apología y exposición de motivos de la reforma política del Distrito Federal.....	91
5. Las reformas Constitucionales de 1993.....	93
6. Reforma al art. 122 Constitucional.....	94
7. Estructura y organización del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	98
8. Coexistencia entre Poderes Federales y Órganos de Gobierno	99
9. Organización de la Administración Pública en el Distrito Federal....	103
III. CON LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL LLEGA LA REFORMA EN MATERIA ELECTORAL	104
1. Principios rectores de la Función Electoral	104
IV. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES	106

	<i>Pág.</i>
1. Integración de los partidos políticos en el Distrito Federal	107
2. Requisitos para constituirse como partido político local.....	107
3. Requisitos ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.....	108
4. Procedencia o negación del registro	109
5. Derechos y obligaciones de los partidos políticos locales	110
V. AUTORIDADES LOCALES	110
1. Autoridad Administrativa	111
A. Finalidades.....	111
B. Estructura interna	112
2. Autoridades Jurisdiccionales	113
A. Tribunal Electoral del Distrito Federal	113
B. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	113
C. Sala Regional Distrito Federal - IV Circunscripción Pluri- nominal	114
3. Sistema de Medios de Impugnación.....	115
A. Juicio electoral	116
B. Juicio para la protección de los derecho político-electorales de los ciudadanos	116
C. Puntos generales sobre ambos juicios	117
VI. CONCLUSIONES.....	118
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	118
 CAPÍTULO TERCERO. CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PRO- CEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, por <i>Ángel Rafael Díaz Ortiz</i> y <i>Claudia María Becerril Hernández</i>	121
I. INTRODUCCIÓN.....	121
II. ANTECEDENTES	122
III. REFORMAS EN MATERIA LOCAL.....	127
IV. ANÁLISIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDI- mientos ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL	135
1. Libro primero: Disposiciones Generales	135
2. Libro segundo: De las Autoridades Electorales	137
3. Libro tercero: De las Asociaciones Políticas.....	138
4. Libro cuarto: De los Procedimientos Electorales	139
5. Libro quinto: De las Faltas Administrativas y Sanciones.....	149
V. CONSIDERACIONES ADICIONALES	149
VI. CONCLUSIONES.....	150
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	152
 CAPÍTULO CUARTO. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL, por <i>Gabriela Dolores Ruvalcaba García</i> y <i>Bernardo Valle Monroy</i>	155

	<u>Pág.</u>
I. INTRODUCCIÓN	155
II. LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONSOLIDACIÓN EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS	157
1. La noción de ciudadanía y su expresión participativa	158
2. Democracia y participación ciudadana	159
3. La participación ciudadana en las democracias contemporáneas ..	162
III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	165
1. Esbozo histórico de las formas y organizaciones de participación ciudadana en el Distrito Federal	166
2. La nueva configuración de formas y mecanismos de participación ciudadana a partir del nuevo estatus jurídico político del Distrito Federal.....	170
IV. LA ELECCIÓN DE LOS COMITÉES CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PUEBLOS Y LA CONSULTA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	174
1. La elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos.....	174
2. La consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo	179
V. CONCLUSIONES	185
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	188
 CAPÍTULO QUINTO. EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES , por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y María de la Paz Cordero Espinosa</i>	 191
I. INTRODUCCIÓN	191
II. PARTIDOS POLÍTICOS	193
III. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL	195
IV. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL.....	198
V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA MODERNA.....	204
VI. EL PLURIPARTIDISMO Y LA EXISTENCIA DE NUEVOS PARTIDOS.....	216
VII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y LA PERSPECTIVA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL	218
VIII. CONCLUSIONES	221
IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	222
 CAPÍTULO SEXTO. INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL , por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y Nora Elia Vargas Gama</i>	 225

	<i>Pág.</i>
I. INTRODUCCIÓN	226
II. ANTECEDENTES	226
1. Régimen político–electoral del Distrito Federal	226
2. Evolución político-electoral en el Distrito Federal	228
III. NATURALEZA JURÍDICA DEL IEDF	232
1. Naturaleza jurídica	232
2. Marco normativo	234
A. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	234
B. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	235
C. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	236
D. Normatividad interna.....	236
IV. CREACIÓN DEL IEDF E INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL.....	237
1. Creación	237
2. Primer Consejo General del IEDF	238
3. Segundo Consejo General del IEDF	241
V. ESTRUCTURA DEL IEDF Y SUS MODIFICACIONES DERIVADAS DE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	242
1. Estructura orgánico-funcional vigente	249
2. Funciones del Instituto	250
VI. PROCESOS ELECTORALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	251
1. Organización de los procesos electorales	251
2. Etapas de la organización del proceso electoral local	254
A. Preparación de la elección	254
B. La jornada electoral	255
C. Cómputo y resultado de las elecciones.....	255
D. Declaratorias de validez	256
3. Procesos electorales y de participación ciudadana organizados por el IEDF	257
A. Elección de Comités Vecinales 1999.....	257
B. Proceso electoral 2000	258
C. Plebiscito 2002	258
D. Proceso electoral 2003.....	259
E. Proceso electoral 2006	260
F. Proceso electoral 2009.....	260
G. Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010	261
VII. CONCLUSIONES	262
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	263

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO SÉPTIMO. LA CONTRALORÍA GENERAL, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena</i> y <i>Miguel Ángel Mesa Carrillo</i>	265
I. INTRODUCCIÓN	265
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	266
1. Juicio de Residencia.....	268
2. La visita.....	269
3. La pesquisa.....	269
III. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA NORMATIVIDAD CONTEMPORÁNEA	278
IV. EL DISTRITO FEDERAL: LA CONTRALORÍA GENERAL, LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	294
V. CONCLUSIÓN	297
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	299
 CAPÍTULO OCTAVO. EL VOTO ELECTRÓNICO Y LA URNA MEXICANA , por <i>Patricia Macías Hernández</i> y <i>Ángel Rafael Díaz Ortiz</i>	 303
I. INTRODUCCIÓN.....	303
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES	304
1. Estados Unidos	304
2. India	307
3. Bélgica.....	308
4. Brasil	310
5. Venezuela.....	311
6. Alemania.....	312
7. Inglaterra	314
8. Holanda	314
9. Unión Europea.....	315
10. España	317
III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES	319
1. Coahuila.....	319
2. Jalisco	320
3. Ámbito Federal.....	322
IV. CASO DISTRITO FEDERAL.....	324
V. PROPUESTA	330
VI. CONCLUSIONES.....	333
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	334

CAPÍTULO NOVENO. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL , por <i>Patricia Macías Hernández y Mariana Díaz Figueroa</i>	337
I. INTRODUCCIÓN	337
II. ASPECTOS HISTÓRICOS GENERALES DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO	339
1. Breve semblanza histórica de la evolución de los tribunales especializados en materia electoral, en América Latina	339
2. La evolución hacia el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Reforma de 1987	340
3. La Reforma constitucional de 1990: creación del Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral.....	342
4. La Reforma de 1996	343
III. CREACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL	345
1. El Distrito Federal, origen y desarrollo	345
2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Distrito Federal.....	348
IV. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL	349
1. Puntualizaciones respecto al marco jurídico local	349
2. Naturaleza y estructura	349
3. Integración.....	351
4. Atribuciones	353
5. Competencia.....	354
V. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	358
VI. CONCLUSIONES	359
VII. CRÍTICA.....	360
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	361
 CAPÍTULO DÉCIMO. LEY PROCESAL ELECTORAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL , por <i>Jaime Benjamín de la Torre de la Torre y Celso Mario Hernández Barajas</i>	363
I. INTRODUCCIÓN	364
II. LEY PROCESAL ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL...	365
1. A manera de antecedentes	365
2. Estructura de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	367
A. Sistematización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.....	367
B. Especialización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	368

	<u>Pág.</u>
C. Contenido General de la Ley procesal electoral para el Distrito Federal	368
3. El objeto de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	370
4. El fin de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	370
5. Comentarios a la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	371
III. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	374
1. Concepto de Derecho administrativo sancionador	374
2. Sujetos del Derecho administrativo sancionador	375
3. Sanción en el Derecho administrativo sancionador	376
4. Individualización de la sanción en el Derecho administrativo sancionador.....	377
5. Elementos para graduar la sanción en el Derecho administrativo sancionador	378
6. Las etapas del procedimiento administrativo sancionador	381
7. Tipos de procedimientos en el Derecho administrativo sancionador electoral.....	381
A. El procedimiento sancionador ordinario	382
B. El procedimiento especial sancionador	383
IV. CASOS RELEVANTES EN EL DISTRITO FEDERAL.....	384
1. Avances en materia de fiscalización a las Asociaciones Políticas en el Distrito Federal (evolución legislativa).....	384
A. Código electoral del Distrito Federal 1999	384
B. Reforma al Código electoral del Distrito Federal de 2005.....	386
C. Reforma publicada el 10 de enero de 2008	387
D. Derecho publicado el 20 de enero de 2010 por el que se expide el Código de instituciones y procedimientos electorales del Distrito Federal.....	390
2. Cuadro esquemático de casos relevantes en materia de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos en el Distrito Federal	393
3. Esquema del Financiamiento que se debe tomar en cuenta en la Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el Distrito	400
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	401
CAPÍTULO UNDÉCIMO. DELITOS ELECTORALES , por Jaime Benjamín de la Torre de la Torre y Jorge Ortizgris Serna	403
I. INTRODUCCIÓN	403
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES	405
III. DERECHO PENAL ELECTORAL.....	410
IV. TIPOS DE LOS DELITOS ELECTORALES	412

	<u>Pág.</u>
1. Clasificación de los Delitos Electorales	413
2. Sanción de Delitos Electorales	415
3. Ajustes en la tipificación de los Delitos Electorales.....	416
V. AUTORIDADES EN LA MATERIA DE DELITOS ELECTORA- LES.....	417
VI. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS ELEC- TORALES.....	419
VII. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTO- RALES	420
VIII. BLINDAJE ELECTORAL	421
IX. CONCLUSIONES	429
X. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	430

PRÓLOGO

Armando Ismael MAITRET HERNÁNDEZ¹

Con la publicación del libro *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, que se presenta con el sello de la prestigiosa editorial Marcial Pons, los autores ofrecen una auténtica visión local de temas electorales de la mayor relevancia. La obra es un compendio de diversos ensayos rigurosamente escritos, bajo un hilo conductor muy definido y una coordinación impecable. Los trabajos que se contienen en el libro, son investigaciones serias sobre los fenómenos político-electorales de la regulación electoral en la Ciudad de México, con lo que se contribuye a promover una clara cultura de la democracia y la legalidad.

A lo interesante y valioso de los estudios que se incluyen en el libro, les precede una magnífica introducción de Michelangelo Bovero, traducida por Lorenzo Córdova, cuyas ideas son de enorme influencia en la filosofía política contemporánea.

La obra que en estas líneas se presenta, no sólo es oportuna, sino necesaria en el marco del Distrito Federal. En ella hay estudios generales del Derecho electoral mexicano, se analizan críticamente las normas electorales y de participación ciudadana que rigen en la entidad federativa, se hace una revisión al incipiente sistema de partidos políticos locales, se describen las características de las autoridades electorales de la ciudad, y se abunda en temas de actualidad como el voto electrónico, el Derecho administrativo sancionador y los delitos electorales.

Como podrá apreciar el lector con una simple mirada al índice del libro, en él se abarcan, de una manera ordenada y consistente, los temas

¹ Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

que le permitirán, a cualquier persona, adentrarse en el conocimiento del sistema electoral de la Ciudad de México.

Por supuesto que la realización de un libro colectivo tiene sus complejidades, toda vez que en él convergen no sólo diversas visiones intelectuales o estilos, sino particularmente ideas, todas ellas muy respetables. Así, en la obra, el lector podrá encontrar desde textos descriptivos de un cierto fenómeno o regulación legal, estudios de Derecho comparado o análisis de casos paradigmáticos en la justicia electoral local y federal, hasta opiniones provocadoras y que pueden generar un debate muy interesante en foros académicos y en el interior de las propias autoridades electorales.

Está claro que al lector puede o no estar de acuerdo con una cierta visión o enfoque que alguno de los autores le imprime a su ensayo, pero no cabe duda que, en todo caso, la obra que se presenta viene a insertarse como un libro de consulta obligado para los estudiosos de los temas electorales, particularmente en el Distrito Federal, porque a través de él podemos acercarnos a las instituciones electorales en esta ciudad, a sus características, advertir sus defectos y reconocer sus virtudes.

Desde luego los trabajos de cada uno de los autores toman en cuenta la más reciente renovación de las normas electorales y de participación ciudadana en el Distrito Federal, que tuvieron por objetivo, según los legisladores, el perfeccionamiento democrático de las instituciones en la Ciudad de México, en el entendido de que la legislación electoral local, en varios aspectos, había sido rebasada por los hechos ocurridos en las pasadas contiendas electorales. Dichas reglas y ajustes institucionales tendrán su prueba de fuego en el proceso electoral 2011-2012, en el que se renovará la totalidad de los cargos de representación popular en la Ciudad de México, y los ensayos que contiene el libro ya nos dan cuenta de un panorama general de algunos de los retos que se tienen enfrente.

PREFACIO

LAS CONDICIONES DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL*

Michelangelo BOVERO¹

I. LA DEMOCRACIA DE LOS MODERNOS

«Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas. Al caer una dictadura, ¿se ha instaurado un régimen democrático? ¿Qué es lo que nos muestran las televisiones de todo el mundo? Una mesa electoral y un hombre cualquiera, o el primer ciudadano, que ejerce su derecho o cumple con su deber de elegir a quien lo representará»².

Lo anterior lo escribía Bobbio en un ensayo de 1987, dedicado a confrontar la democracia de los antiguos con la democracia de los modernos. La democracia de los modernos es la democracia representativa; y la institución caracterizadora de la democracia representativa es la elección, por parte de los ciudadanos, de sus representantes en los espacios en los que son asumidas las decisiones políticas.

Según Bobbio, el sufragio universal constituye el requisito indispensable que un régimen político moderno debe poseer para poder

* Traducción de Lorenzo Córdova Vianello, Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Profesor de Filosofía Política en la Universidad de Turín, Italia.

² Norberto BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)* (1987), compilada en *id.*, *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero), Madrid, Trotta, 2003, p. 401 (de ahora en adelante citaré a este volumen como TGP).

ser reconocido como un régimen democrático. Pero la institución de las elecciones con sufragio universal puede valer como prueba de que un régimen es (se ha convertido en) democrático sólo a condición de que el juego político en su conjunto —comenzando por la dimensión eminentemente conflictual del juego político moderno, precisamente la competencia electoral— se desarrolle según determinadas reglas. Las reglas del juego tienen un significado y el valor de condiciones (en sentido lógico) de la democracia: *si* tales reglas son violadas o aplicadas incorrectamente, *entonces* el juego no puede considerarse democrático. En una síntesis extrema podemos decir que la democracia consiste en sus reglas. Es ante todo y esencialmente un determinado y específico conjunto de normas para la producción de normas.

En los últimos años he estado construyendo una teoría de las condiciones de la democracia, y para construirla he asumido como punto de partida la tabla de reglas del juego elaborada y varias veces reelaborada por Bobbio, en diversos lugares de su obra. Redefinida la democracia como el (tipo de) régimen de la igualdad política y de la libertad política, que (sólo) en cuanto tal permite la autodeterminación colectiva, he identificado diez condiciones que un régimen político debe satisfacer para ser reconocido como democrático. Las primeras cinco condiciones son formales, se refieren al «quién» y al «cómo», a los sujetos y a los modos (los procedimientos) del proceso decisonal político, a partir de las elecciones y hasta las decisiones finales de los elegidos. Las otras cinco condiciones son sustanciales, plantean límites y vínculos a «qué cosa», al contenido de las decisiones —de los «actos normativos»— asumidos por los órganos del poder político. Más recientemente he agregado al decálogo una undécima regla-condición, que he denominado condición de representatividad, y que puede (y a mi juicio debería) encontrar expresión normativa en la prohibición de elección directa del (jefe de) gobierno. Pero no este el tema que pretendo desarrollar en este espacio. Quiero, más bien, tratar de reconsiderar, y de reformular, las condiciones formales de la democracia, con una referencia explícita (directa e indirecta) a la institución de las elecciones.

II. SUFRAGIO UNIVERSAL, VOTO IGUAL, LIBRE SELECCIÓN

Que un juego *electoral* pueda considerarse democrático depende ante todo de la satisfacción de las condiciones *formales* planteadas por las primeras cinco reglas: las que establecen *quién* participa en el juego y *cómo* debe éste desarrollarse.

En primer lugar, el sufragio debe ser *universal*, y éste es verdaderamente tal si el universo de los electores —el que se llama comúnmente «cuerpo electoral»— comprende a todos los destinatarios de las

decisiones que serán tomadas por los (futuros) elegidos. Además, el universo de los electores debe coincidir con el universo de los elegibles. Se trata de la condición de inclusividad, gradualmente satisfecha en los regímenes políticos occidentales a través de etapas sucesivas de ampliación del sufragio, a partir de las grandes revoluciones modernas (inglesa, americana y francesa): un largo proceso, no casualmente llamado «proceso de democratización». Hoy, con la negación del derecho de sufragio a un creciente número de residentes estables en el territorio de muchos Estados —los inmigrados, que son los verdaderos «nuevos metecos»— asistimos a la regresión de facto del sufragio universal restringido; esto es, a un proceso de «de-democratización».

En segundo lugar, el juego electoral debe ser *equitativo* (*fair*), y puede ser considerado como tal sólo si cada elector dispone de un voto individual —uno y uno sólo— al igual que todos los demás, y si cada voto incide, es decir «pesa», lo mismo que cada uno de los otros en la composición del colegio de representantes electos. Se trata de la condición de equivalencia, que se satisface cuando la elaboración de los resultados electorales (obviamente establecidos con base en el cómputo correcto de las boletas válidas, sin «trampas»), de cara a la formación de los órganos representativos está regulada por el principio de proporcionalidad entre las cuotas porcentuales de los votos obtenidos por los varios grupos («listas») de candidatos y la de los escaños respectivamente asignados. Hoy, los «sistemas electorales» —así son llamados los conjuntos de reglas para la transformación de los votos electorales en escaños de representantes— que están vigentes en gran parte de los Estados representativos, alejándose de aquel principio, vuelven «inequitativo» el juego de las elecciones.

En tercer lugar, el juego electoral debe ser *libre*, ante todo en el sentido de que la decisión del voto —la «selección política»— de cada uno de los electores debe poder madurar al resguardo de interferencias distorsionadoras, es decir, en un contexto que permita un examen comparativo equilibrado de las opiniones, propuestas, programas de los (diversos grupos de) candidatos. Es la condición de libertad subjetiva del ciudadano elector que no puede ciertamente considerarse como satisfecha si no está garantizada al menos la pluralidad de las (y el pluralismo en las) fuentes de información política, además del libre acceso a éstas. Hoy, en situaciones de monopolio o de oligopolio, y en todo caso de desequilibrio en el control de los medios de comunicación, las elecciones políticas de los electores están en gran medida (en algunos casos más, en otros menos) manipuladas y heterodirigidas.

En cuarto lugar, el juego debe ser *libre* también en el sentido de que la elección del elector debe poderse realizar sobre alternativas realmente diferentes entre sí, dentro de un abanico de opciones suficientemente amplio como para consentir a cada uno poder reconocerse

en una orientación política precisa. Es la condición de libertad objetiva, que no puede considerarse como satisfecha sino en aquellos casos en donde esté protegido y favorecido por el ordenamiento jurídico, y efectivamente presente en la arena pública, el pluralismo de los partidos y de los movimientos políticos. En abstracto, se puede decir que la elección del elector es tanto menos libre, como más está limitada la gama de las alternativas; en concreto, ahí en donde el número de las alternativas es exiguo, frecuentemente el elector se encuentra entre tener que escoger votar por una orientación política escasamente cercana a sus preferencias, o bien entre abstenerse: una situación que, si reflexionamos bien, no es demasiado distante de la que históricamente es recurrente en los regímenes de partido único, respecto de los cuales sería insensato hablar de «elecciones libres». Hoy, la tendencia hacia la «simplificación» de los sistemas políticos, frecuentemente reducidos a un formato dicotómico —bipolarismo, bipartidismo y, de hecho, bileridismo—, en ciertos casos favorecida por las intervenciones sobre las leyes electorales que inducen a partidos y a movimientos a converger en coaliciones heterogéneas o incluso a fusiones artificiosas, distorsiona y contrae la dimensión objetiva de la libertad electoral hasta casi llegar a anularla. De aquí, también, que crezca la abstención y la desafección por las instituciones y por la política en general.

III. ELECCIONES Y PRINCIPIO DE MAYORÍA

Mucho más problemático es el caso de la quinta regla del juego, considerada por muchos como la «regla reina» de la democracia (incluso, en algún texto, por Bobbio). Se sostiene comúnmente que el juego democrático debe resolverse mediante la aplicación de la regla de mayoría. Pero se debe entender bien el significado, el alcance y los límites de esta regla en el ámbito *específico* del juego *electoral*. Una serie de confusiones y errores muy frecuentes se derivan de la identificación genérica y simplista del (núcleo esencial del) régimen democrático con el «poder de la mayoría»: una identificación que muy a menudo es afirmada explícita o tácitamente asumida como un axioma, sin ni siquiera preguntarse si la de que se habla es la mayoría de los electores o de los representantes electos, o presuponiendo que haya o que deba haber necesariamente una correspondencia natural y automática entre la una y la otra. Pues bien; estamos frente a un conjunto de equívocos.

En un juego electoral democrático, es decir, respetuoso de la igualdad política (de la misma dignidad de las opiniones políticas) de todos los ciudadanos, el principio de mayoría cumple solamente la función de ser un criterio muy general, según el cual —lo digo con palabras de Bobbio— «se considera electa [la candidatura] [...] que obtiene el

mayor número de votos»³. Esto es: se puede decir genéricamente que en un régimen democrático los elegidos en el parlamento son aquellos candidatos que han obtenido un mayor número de votos respecto a sus concurrentes. Aunque en los hechos este criterio es difícilmente traducible en una regla rigurosa. Hago notar de inmediato que una regla de ese tipo encuentra, por el contrario, una estricta observancia en aquellos lugares en los que está vigente un sistema electoral mayoritario por colegios uninominales —ya sean de una sola vuelta o de doble vuelta: en el primer caso, prevalece una mayoría incluso relativa, o bien la «minoría mayor» de los votos, en el segundo, una mayoría de segunda elección—, pero ello ocurre solamente en *cada uno* de los colegios electorales en lo individual; mientras que el bien conocido potencial distorsionador de este (tipo de) sistema electoral conduce frecuentemente a una composición desequilibrada del colegio de los electos, asignando la mayoría de los escaños a un partido o a una coalición que *no* ha obtenido la mayoría de los votos en su conjunto⁴. La historia de las elecciones parlamentarias en Gran Bretaña ofrece abundantes ejemplos. Por lo tanto, no debemos confundir, ante todo, la regla de mayoría con el sistema electoral mayoritario, debido a que precisamente sus resultados contravienen con frecuencia a la regla misma. Como corolario hay que decir que incluso quien (según yo, equivocadamente) tiende a reducir la democracia al *principio* mayoritario, debería desconfiar del *sistema* mayoritario.

Por otra parte, ni siquiera el (tipo de) sistema electoral opuesto al mayoritario, es decir el sistema proporcional —mejor dicho: la clase de los sistemas electorales que se inspiran en el principio de proporcionalidad entre votos y escaños—, asegura que *cada uno* de los candidatos electos para integrar el parlamento haya obtenido un número mayor de votos respecto a *cada uno* de los excluidos. Ante todo porque es difícil, si bien no imposible, reconocer como destinados a un específico candidato los votos electorales que no sean expresados en colegios uninominales, es decir, ahí en donde se vota por listas y no por personas en lo individual. Pero no sólo por esta razón. Tomemos el caso (simplificado) de un sistema que prevea el voto por listas pero que admita la posibilidad para el elector de expresar su preferencia por (uno o más) candidatos en lo individual. Pues bien: es del todo posible que un candidato electo con base en el cálculo proporcional de un determinado distrito haya obtenido un número menor de votos de preferencia explícita respecto a un candidato que resultó excluido en otro distrito, y hasta incluso en el mismo. Por el contrario, el (tipo

³ TGP, p. 460.

⁴ Y no está ni siquiera asegurado el hecho de que la mayoría entre los elegidos sea asignada por este sistema al grupo político que ha obtenido la mayoría relativa, es decir, la «minoría mayor» de los votos electorales en su conjunto.

de) sistema electoral proporcional asegura —debido a su naturaleza, por definición, y dentro de los límites de lo posible— que a una cuota *mayor* de votos electorales totales para un cierto grupo de candidatos frente a otro grupo corresponderá una cuota *mayor* de escaños en el parlamento. Pero precisamente: lo que determina este resultado no es la aplicación de la regla de la mayoría al juego electoral —según la fórmula de Bobbio: «se considera electo el candidato que obtiene el mayor número de votos»—, sino respecto del principio de proporcionalidad.

IV. LA REGLA DE MAYORÍA EN EL JUEGO DEMOCRÁTICO

En suma: la regla de mayoría *no* es la «regla reina» de las *elecciones* democráticas. No lo es, de hecho, en buena parte de los regímenes de democracia real; no logra serlo, es decir, a determinar una correspondencia no distorsionada entre mayoría de los votos y mayoría de los escaños, ni siquiera (es más, mucho menos) en donde está en vigor un sistema mayoritario uninominal. Pero el punto es que, para garantizar el carácter democrático de las elecciones, *no debe* serlo, al menos no en el modo y en la medida teorizadas por algunos de sus más acérrimos sostenedores. Cuando se pretende que la regla de mayoría sea o se vuelva verdaderamente la regla suprema, y se intenta imponerla como tal, mediante sistemas inspirados en la ideología de la «democracia mayoritaria», o la de la «gobernabilidad», que apuntan a adecuar el juego electoral de modo que resulte del mismo necesaria o inmediatamente una mayoría política de los elegidos en el parlamento preconstituida y blindada, inamovible e inmodificable para toda la duración de la legislatura, en estos casos el juego político se desnaturaliza. «Todo el poder *a una parte* del pueblo» no es un principio democrático. En la democracia —de acuerdo con mi concepción— la función de las elecciones no es la de atribuir directamente el poder de decisión colectiva a (los representantes de) una *parte* de los ciudadanos, como sostienen, por el contrario, los sostenedores de la así llamada «democracia mayoritaria» (que en realidad no es democracia); sino la de determinar la composición del órgano autorizado para asumir las decisiones colectivas, de manera que *todas* las opiniones políticas de los ciudadanos estén representadas, sin exclusiones y en las respectivas proporciones. El parlamento es el órgano de la representación democrática si y en la medida en la cual permita una «representación» no distorsionada de la identidad política plural de la sociedad entera. Pero esa función puede ser cumplida adoptando el criterio de proporcionalidad, no la regla de mayoría.

La regla de mayoría cumple un rol esencial no en las elecciones de los órganos representativos, sino en las decisiones de los representan-

tes electos: es la regla de procedimiento que el parlamento, en cuanto órgano colegiado, adopta para cumplir su propia función, la de tomar las decisiones colectivas; ante todo y sobre todo, para crear leyes, pero también (en los sistemas parlamentarios) para designar al titular de un cargo monocrático (como por ejemplo, en el ordenamiento italiano, la del Jefe de Estado), para nombrar a miembros en particular de otros órganos colegiados (como es el caso de la Corte Constitucional), para expresar un voto de confianza o de falta de confianza en relación con el gobierno (en un sistema parlamentario como el italiano). Preguntémonos lo siguiente: ¿esta regla es *de por sí* democrática? ¿Las decisiones políticas deben ser consideradas democráticas *en cuanto* son tomadas por mayoría? Me temo que también éste es un prejuicio muy difundido, que refleja lo que es consecuencia de aquél más general de identificar inmediatamente a la democracia con el poder de la mayoría.

La secular y recurrente discusión sobre la regla de mayoría no tiene que ver con el problema de las formas de régimen político, como si dicha regla pudiera valer como criterio de distinción entre la democracia y la no-democracia; tiene que ver, al contrario (y desde siempre), con el tema de «la naturaleza, funciones y modalidades de funcionamiento de los órganos colegiados, cuya existencia no está vinculada con ninguna forma del régimen político y es, por el contrario, perfectamente compatible con sistemas no democráticos»⁵. La virtud de esta regla no es la de volver democrática una decisión, sino la de «permitir el alcanzar una decisión colectiva entre personas que tienen opiniones diferentes»; ésta es, en suma, «un útil, es más indispensable, expediente técnico» que debe ser adoptado para remediar la dificultad de alcanzar la unanimidad de las opiniones. Por esto, en algunos de mis trabajos precedentes, he planteado la correspondencia de la regla de mayoría con una condición formal de simple eficiencia de la democracia. Agrego ahora que esta condición de eficiencia vale igualmente para cualquier órgano decisonal colegiado, por lo tanto, también para todos los regímenes no democráticos en los que se asumen decisiones colegiadas.

En cuanto expediente técnico, la regla de mayoría no es que sea «democrática» (en algún significado místico y misterioso), sino que es simplemente —para utilizar una conocida fórmula de Max Weber— «racional respecto del objetivo»: es decir, respecto de la finalidad indispensable que debe alcanzar toda colectividad, de tomar decisiones colectivas. Lo anterior también porque, se puede agregar como prueba *a contrario*, sería irracional, y propiamente absurda, una hipotética regla opuesta: una «regla de minoría». No tendría ningún sentido establecer que una propuesta de decisión está aprobada cuando obtiene la minoría de los votos. Sería como afirmar que prevalece la opinión no prevale-

⁵ TGP, p. 465.

ciente; que vale más la sima (de voto) que vale (en sentido matemático) menos. Pero en todo caso, lo que vuelve democrática una decisión no es el hecho de que haya obtenido el consenso de la mayoría, sino que en el proceso decisional hayan participado todos los miembros del *demos* directamente o a través de sus representantes.

Más bien, podemos preguntarnos *cuál* de las reglas de mayoría es compatible con las condiciones (en sentido lógico) de la democracia, o incluso que ésta demanda. La respuesta no es difícil. Dado que la decisión tomada por mayoría es indispensable, y que para determinar si una propuesta goza del favor de la mayoría es necesario simplemente contar los votos, la única mayoría compatible con el principio de la igualdad democrática —de la igual dignidad de toda postura política, que implica el igual peso de cada voto individual— es la mayoría *absoluta*, equivalente a la mitad de los votos más uno. Como ha demostrado Kelsen, cualquier otra regla decisional, que requiriera una mayoría superior a la absoluta (incluso aquella que demanda la mitad de los votos más dos) para declarar aprobada una propuesta de decisión, le conferiría un calor desigual a los votos individuales, y terminaría por instaurar un irracional «principio de minoría». Naturalmente existen numerosas materias de decisión para las que son requeridas mayorías calificadas, superiores a la absoluta; pero se configuran como excepciones a la regla general y que, en cuanto tales, requieren siempre de una justificación especial.

V. LA DEMOCRACIA ES DIFÍCIL

La imagen simple de la democracia de los modernos que emerge de las palabras de Bobbio que citamos al inicio, la imagen simbólica del día de las elecciones, examinada con una mirada analítica, se revela en realidad sumamente compleja. La democracia es un régimen exigente. Exige que sean adoptadas reglas del juego específicas que tienen que ver, ante todo, con las elecciones. No es suficiente que se tengan elecciones para poder afirmar que se ha instaurado la democracia. No toda elección es una elección democrática. Es necesario que el sufragio sea universal, igual y libre; es necesario que la formación de los órganos decisionales a partir de los resultados electorales respete la igual dignidad de cada opinión, y que no discrimine ni privilegie a ninguna.

Pero eso no basta: la democracia exige que el poder de los órganos electivos no sea en todo caso ilimitado. No toda decisión de los representantes es compatible con la democracia. No es lícito decidir o no decidir cualquier cosa, si se quiere instaurar y mantener un régimen democrático. Es necesario que los órganos decisionales no alteren las reglas mismas del juego, «suicidando» a la democracia; es necesario que estén garantizados los derechos fundamentales de libertad y algu-

nos derechos sociales específicos, para no volver a la democracia en apariencia; es necesario que se mantenga el equilibrio de los poderes institucionales, para no volverla atacable desde el interior; y además, que esté respetada la prohibición de concentración de los poderes sociales —político, económico, ideológico (mediático)—, para no volverla conquistable también desde el exterior del sistema político, por parte de aquellos que Luigi Ferrajoli ha llamado «poderes salvajes».

En suma, muchas son las condiciones que un régimen político debe satisfacer para poder ser reconocido como democrático. Aquellos que están empeñados con la instauración, la conservación y la consolidación de la democracia deben operar de manera que todas sus condiciones, formales y sustanciales, estén garantizadas en un grado aceptable. Ésta es la tarea de los mismos legisladores, ante todo, cuando intervienen en el Derecho electoral; pero ésta es también, y de manera especial, la tarea de los organismos electorales, como aquellos que están previstos por el ordenamiento mexicano. Una tarea difícil... pero la democracia es difícil.

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Gabriela Dolores RUVALCABA GARCÍA
Xavier CASTAÑEDA ESPINOSA DE LOS MONTEROS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ELECTORAL MEXICANO.—1. Concepto del Derecho electoral.—2. Fuentes del Derecho electoral.—A. Concepto de fuente.—B. Concepto de fuente del Derecho.—*a)* Fuentes formales.—1) La legislación.—2) La Jurisprudencia.—3) La costumbre.—4) La doctrina.—5) Los principios generales del Derecho.—*b)* Fuentes reales o materiales.—*c)* Fuentes históricas.—*d)* Fuentes formales del Derecho electoral.—1) La ley.—2) La Jurisprudencia.—3. Sujetos del Derecho electoral.—4. Principios y valores del Derecho electoral.—5. Fines del Derecho electoral.—6. Evolución histórica del Derecho electoral en México 1987-2008.—7. Marco jurídico del Derecho electoral.—A. Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito federal.—B. Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito municipal, estatal y del Distrito Federal.—II. LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ELECTORAL.—1. Autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional).—A. Instituto Federal Electoral.—B. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.—2. Proceso electoral.—A. Preparación de la elección.—B. Jornada electoral.—C. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.—D. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.—3. Justicia electoral.—A. Sistema de medios de impugnación en materia electoral.—B. El objeto de los medios de impugnación.—C. Las características del sistema de medios de impugnación.—4. Jurisprudencia en materia electoral.—A. Concepto de Jurisprudencia.—B. Modalidades y funciones de la tesis jurisprudencial.—C. La Jurisprudencia federal en materia electoral.—D. Fundamentos constitucionales y legales de la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—5. Casos relevantes en materia electoral.—A. Análisis del caso *Castañeda Gutman*.—B. Análisis del caso *Yucatán*.—III. CONCLUSIONES.—IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El Derecho electoral es la piedra fundamental que tiene por objeto hacer respetar la voluntad de las mayorías, a través de un conjunto de reglas o leyes, organizadas sistemáticamente vigilando estrechamente que prevalezca, el *sufragio* universal, libre, igual, directo y secreto, es decir, la *democratización* fundamental de los *sistemas políticos* con órganos representativos, el *sufragio* democrático.

Para que sea posible lo anterior, en la contienda electoral debe de existir una serie de reglas que los actores políticos deben de respetar y llevar a cabo, para que la renovación pacífica y periódica de los órganos de representación se lleve en condiciones de igualdad, transparencia, legitimidad y representatividad.

Caso contrario y con el ánimo de que prevalezca el Estado de Derecho y dentro de los sujetos de esta materia, se encuentran las autoridades electorales encargadas de aplicar —administrativa o jurisdiccionalmente— la ley electoral, réferis que de manera imparcial les corresponde convertir el Derecho objetivo y la norma general, abstracta e impersonal, en Derecho subjetivo y normas individualizadas, concretas y personales. Esto es, declarar el Derecho que corresponde aplicar a casos concretos, resolviendo las controversias que se susciten respecto a la contienda electoral y los resultados, siempre dentro del marco jurídico.

Cabe hacer mención que respecto al órgano jurisdiccional se ha dado una evolución del sistema formalista hacia el sistema garantista de resolución de los asuntos que se someten a su conocimiento, que junto con las resoluciones del Instituto son paradigmas de legitimidad y credibilidad.

1. Concepto del Derecho electoral

El concepto de Derecho electoral Nohlen lo ha dividido en dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. «Sentido amplio contiene las determinaciones jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos» (NOHLEN, 1994: 381-391).

Siendo en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos, situación que sí es muy amplia, ya que abarca, todas las regulaciones jurídico-positivas y todos los acuerdos desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.

El concepto estricto de Derecho electoral, alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al Derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos, por lo que

delimita su estudio al Derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección.

El Derecho electoral en el sentido estricto señala, quién es el elector y quién es el elegible y trata de determinar, además, si el Derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de Derecho electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico-constitucional.

2. Fuentes del Derecho electoral

A. *Concepto de fuente*

La palabra fuente la podemos definir tomando en cuenta los diccionarios de la Real Academia Española y el de Derecho usual, «como el lugar de origen, la base para la presentación de determinados eventos, es decir, aquel lugar de donde emana el conocimiento» (Edición, 1992: 1001) (Argentina, 1997: 117).

B. *Concepto de fuente del Derecho*

En el ámbito jurídico, el término fuente hace referencia a la producción normativa, en este sentido podemos concebir el término fuente del Derecho como el proceso mediante el cual se crea una norma jurídica, y ésta puede tener su nacimiento de varias formas dentro de las que encontramos dos tipos, a saber:

- Las manifestaciones reales que dan origen a las normas jurídicas por virtud de factores políticos, económicos, religiosos, etcétera.

- Las formas reguladas por el propio Derecho para la creación sistemática y ordenada de las citadas normas (Legislación, costumbre, jurisprudencia).

Las fuentes del Derecho se clasifican en:

- Fuentes formales.
- Fuentes reales o materiales.
- Fuentes históricas.

a) *Fuentes formales*

En esta categoría a su vez encontramos las siguientes:

1. La legislación.
2. La jurisprudencia.

3. La costumbre.
4. La doctrina.
5. Los principios generales del derecho.

Cabe destacar que las fuentes formales no siempre son iguales, al menos en su número, tal y como lo menciona Leonel Péreznieto al sostener que:

«Si se trata de un Derecho codificado, como el mexicano o de un Derecho de tipo consuetudinario o del sistema inglés como el Estadounidense (*Common law*), ya que en el primero, el Derecho legislado es fuente principal; en cambio, en el segundo, la jurisprudencia (que se desarrolla sobre la fuerza del precedente) es la fuente más numerosa y, por ello, la más importante...» (PÉREZ NIETO, 1995: 119).

1) La legislación

Esta fuente de Derecho es definida por Eduardo García Máynez, como «el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes» (GARCÍA, 1995: 52).

La ley como norma jurídica tiene las siguientes características: general, abstracta y obligatoria.

A su vez, el sistema legislativo para crear la norma abarca las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, e iniciación de la vigencia.

2) La jurisprudencia

Para Eduardo García Máynez, esta clase de fuente tiene dos acepciones distintas, en una de ellas «equivale a la ciencia del Derecho o teoría del orden jurídico positivo [...] en el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales» (GARCÍA, 1995: 68), es decir, la jurisprudencia es todo aquel conocimiento aplicado por los jueces y para la resolución de los asuntos.

La jurisprudencia podemos ubicarla como un producto o resultado de la actividad jurisdiccional, ya que es ahí donde se inicia, se forma y surte sus efectos jurídicos, en virtud de que los tribunales, al aplicar las leyes vigentes para resolver los problemas que le son sometidos, en algunas ocasiones advierten omisiones (comúnmente llamadas lagunas) en la ley, toda vez que, el legislador, al crear las leyes, procura tomar en cuenta todas las eventualidades posibles, pero la realidad siempre supera la imaginación de estos supuestos.

En nuestro país, el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de crear jurisprudencia, por conducto de los siguientes órganos:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tratándose de la jurisprudencia que emite la Suprema Corte, ésta se integra cuando se dictan cinco resoluciones en el mismo sentido, sin haberse interrumpido la serie de fallos por alguno en contrario, la creación de jurisprudencia por parte de la Corte también se presenta cuando resuelve las contradicciones existentes entre las tesis de las Salas y de Tribunales Colegiados.

La jurisprudencia que emite la Suprema Corte es obligatoria para el Pleno o las Salas, así como para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Tribunales Judiciales del Orden Común en los Estados y en el Distrito Federal, Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales.

En relación con la jurisprudencia que establecen los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Tribunales Judiciales del Orden Común en los Estados y en el Distrito Federal, Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales.

En cuanto a la jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se realizará el análisis en el apartado relativo a las fuentes del Derecho en materia electoral.

3) La costumbre

La costumbre es definida como «el uso de una colectividad considerado jurídicamente obligatoria» y se compone de dos elementos:

— **La repetición de actos constantes.** En una sociedad determinada; la reiteración de un modo de actuar frente a determinadas soluciones, a través de un periodo más o menos prolongado.

— **La convicción, en dicha comunidad,** de que lo que se ha venido practicando es lo debido y, por ello, tiene fuerza obligatoria (GARCÍA, 1995: 61).

4) La doctrina

La doctrina se encuentra conformada por los comentarios, estudios, razonamientos, interpretaciones u opiniones que los juristas realizan respecto de los ordenamientos jurídicos.

Por tanto, carece de obligatoriedad; sin embargo, adquiere importancia cuando las ideas en ella contenidas pueden ejercer considerable influencia sobre los órganos creadores del Derecho (Poder Legislativo) o sobre los encargados de aplicar la ley (órganos jurisdiccionales), toda vez que sirve de criterio orientador.

5) Los principios generales del Derecho

Son los que constituyen las bases de un sistema jurídico determinado; los que forman su base fundamental, las líneas directrices o conformadoras de las leyes existentes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis consideró que son:

«Las verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiere estado presente, habría establecido si hubiera previsto el caso, siendo condición de los aludidos principios que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar...» (*Semanario judicial de la federación*, t. LV: 2641).

Con el paso del tiempo, nuestro más alto tribunal perfeccionó el criterio anterior al pronunciar la siguiente tesis:

«PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Tradicionalmente, se ha considerado en el sistema jurídico mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del Derecho positivo legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del Derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la carta fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión —para algunos como fuente de la cual abrevan todas las prescripciones legales, para otros como su orientación afín— no se ha entendido restringida a los asuntos del orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aún sin positivación para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del Derecho. Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del Derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además, de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del Derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina,

de las aspiraciones de la justicia de una comunidad» (Disco compacto IUS 9, Poder Judicial de la Federación, Registro 3105, 8.^a época).

Los principios generales del Derecho no están plasmados expresamente en algún ordenamiento, se obtienen por inducción, estudiando el contenido de las diversas leyes que forman el ordenamiento jurídico.

En algunas disposiciones se indica que en aquellos casos en que no es posible resolver una situación jurídica, debe recurrirse a los principios generales del Derecho. Verbigracia, el art. 14 constitucional expresa: «... En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho».

b) *Fuentes reales o materiales*

Podemos decir que esta fuente se refiere a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, entendiéndose por factores de cambio, al conjunto de circunstancias, fenómenos, innovaciones, fuerzas y tendencias sociales que determinan las transformaciones del orden jurídico existente.

Son los problemas socio-jurídicos o situaciones reales que generan la creación del Derecho; son los acontecimientos, los hechos que se provocan, la necesidad de nuevas reflexiones doctrinarias, nueva legislación y nuevas resoluciones jurisdiccionales. Son los problemas reales que nos inducen a reflexionar y a crear nuevas normas jurídicas.

Existen varios factores que han determinado la evolución del Derecho electoral, históricamente se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intervención en los asuntos políticos mediante el recurso de reclamación; desde luego fue con la finalidad de dar una mayor credibilidad y equidad a los medios de impugnación respectivos, sin embargo, no tuvo éxito, toda vez que las resoluciones que emitían tenía únicamente un carácter declarativo, en el año de 1987, la Corte ya no resuelve la referida reclamación y se crea el Tribunal de lo Contencioso-Electoral.

En 1990, ante la exigencia social y política de crear un verdadero Tribunal con plena autonomía, surge el Tribunal Federal Electoral, el cual después de tener un buen desempeño en el proceso electoral de 1994, en el año de 1996, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para crear al actual Tribunal Electoral, integrándolo al Poder Judicial de la Federación, hasta llegar a la reforma del 13 de noviembre de 2007 que, en términos generales, otorga mayores facultades tanto al Tribunal Electoral del poder judicial de la Federación como al Instituto Federal Electoral.

c) *Fuentes históricas*

Son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes del Derecho del pasado, en este contexto, todo aquel material que sirve para conocer el Derecho que estuvo vigente en el pasado.

Trinidad García define a las fuentes históricas como «el monumento, también histórico que nos enseña el Derecho pretérito. Son fuentes del Derecho romano los pasajes de Cicerón que han permitido conocer fragmentos de la XII Tablas, ley que inicia la historia auténtica de ese Derecho» (GARCÍA, 1965: 22).

En lo relativo a estas fuentes únicamente haremos mención a las leyes electorales que tuvieron vigencia en una época determinada:

De 1912 a 1918 estuvieron en vigor la Ley electoral de 19 de diciembre de 1911; la Ley electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916 y la Ley electoral de 6 de febrero de 1917.

De 1919 a 1945 sólo prevaleció la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, misma que tuvo reformas en los años de 1920, 1921, 1931, 1942 y 1943.

De 1946 a 1976 tuvieron vigencia la Ley electoral Federal de 7 de enero de 1946; la Ley electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, y la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, sucesivamente.

De 1976 a la fecha, tuvieron vigencia los siguientes ordenamientos: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales de 28 de diciembre de 1977; Código Federal Electoral de 9 de enero de 1987, y el actual código en vigor, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, sucesivamente de 1996 y el vigente de 14 de enero de 2008.

Son los documentos y precedentes que se requieren para la creación del Derecho. Entre las fuentes históricas más importantes del Derecho electoral destacan los libros, los archivos, los artículos, las leyes derogadas, la jurisprudencia superada, las resoluciones jurisdiccionales impugnadas y revocadas, los informes técnicos jurídicos.

Por lo que hace a la doctrina los diferentes autores respecto a este tema señalan que el Derecho electoral contiene normas de tipo constitucional, legal, instrucciones, reglamentos, jurisprudencia, análisis y las convenciones internacionales, que hoy en día existen en materia de Derechos humanos, entre los que se encuentran los políticos.

Donde debemos hacer referencia que las normas del Derecho electoral se encuentran clasificadas o divididas en dos grandes grupos:

- Las normas materiales, sustantivas o primarias.
- Las normas que son adjetivas, procesales o secundarias.

Normas que como dice Manuel Aragón, son un instrumento que garantiza la democracia; no es sólo una técnica jurídica mediante la cual se pretende dotar de certeza los procedimientos encaminados a la integración de la representación popular, sino además, desempeña una función legitimadora, pues garantiza el correcto desempeño de los procesos electorales (ARAGÓN, 1994: 49 a 65).

c) *Fuentes formales del Derecho electoral*

Por lo que se refiere al tema de las fuentes del Derecho electoral, haré referencia a que son todas aquellas situaciones reales, las formas o el lugar de donde surge el Derecho electoral en sus diversas manifestaciones como la doctrina, la legislación, la jurisprudencia y las resoluciones jurisdiccionales que se dictan en la materia.

Son las formas o procesos mediante los cuales se crea el Derecho electoral. Son fuentes formales de dicha materia, el proceso de la investigación jurídica, el proceso legislativo, el proceso jurisprudencial y el proceso jurisdiccional. El proceso de la investigación jurídica crea la doctrina y con la doctrina se crea el conocimiento científico del Derecho. La doctrina en materia electoral debe generarse mediante el proceso de la investigación jurídica.

El proceso legislativo, crea y modifica la legislación en todas sus modalidades. El proceso jurisprudencial genera la jurisprudencia en la materia. El proceso jurisdiccional es la forma mediante la cual se generan las resoluciones jurisdiccionales. La doctrina, la ley, la jurisprudencia y las resoluciones jurisdiccionales no son fuentes del Derecho, sino que son manifestaciones concretas del Derecho.

En el Derecho electoral, al igual que en las otras ramas del Derecho, se contemplan las fuentes formales, reales e históricas, por lo que haré referencia a los respectivos ordenamientos, factores y documentos que integran las diversas fuentes de esta materia.

1) La ley

Por lo que se refiere a la legislación encontramos a:

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; ley suprema de toda la nación, contiene los Derechos y prerrogativas de los ciudadanos, contempla los principios sobre los cuales se regirán todos los actos y resoluciones en materia electoral, así como las autoridades y partes que tienen participación en los medios de impugnación conducentes.

Tratados Internacionales: según lo establece el art. 133 de la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales son ley suprema, desde luego con los requisitos en el sentido de que deberán ser celebrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

Un instrumento a nivel internacional que reconoció Derechos políticos del ciudadano fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; México formalizó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales: se reglamentan los Derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas; y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral: garantiza que los actos y las resoluciones de las autoridades electorales, se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, y otorgar definitividad a los diversos actos y etapas de los procesos electorales.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: contempla el medio de impugnación que conoce únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado Acción de Inconstitucionalidad, donde se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución. Un medio de control constitucional en materia electoral.

Código Penal Federal: en su título vigésimo cuarto, capítulo único, se prevén las conductas antijurídicas de carácter electoral así como su respectiva sanción.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: establece el funcionamiento e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reglamenta también lo relativo a la jurisprudencia que emita el Tribunal Electoral.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: contempla las obligaciones del Ministerio Público de la Federación; establece la existencia de Fiscalías Especializadas como lo es la relativa a la de delitos electorales, reglamenta la actuación de los funcionarios de este órgano en el sentido de recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito electoral; determina el ejercicio de la acción penal, entre otras de sus funciones.

Acuerdos: en materia electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga a la Sala Superior competencia para emitir acuerdos generales, respecto a fijar los días y horas en que deba sesionar la Sala,

aprobar su Reglamento interno y las modificaciones al mismo, expedir manuales, lineamientos para selección, capacitación, designación y promoción del personal, etc. Cabe destacar que los acuerdos anteriormente descritos son diferentes a los que realizan los magistrados electorales, secretarios instructores o secretarios de estudio y cuenta, pues estos no constituyen fuente del Derecho, sino que responden a la aplicación de la ley al caso concreto.

Por su parte el Instituto Federal Electoral también tiene facultades para emitir acuerdos, entre los que se encuentran el Estatuto Profesional electoral que tiene por objeto:

- Regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral.
- Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, el procedimiento para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del Instituto.
- Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina, que deben ser reguladas por este ordenamiento.

2) La jurisprudencia

Como anteriormente se advirtió, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula el establecimiento de la jurisprudencia en el Derecho electoral, indicando que se crea bajo las siguientes reglas e hipótesis:

Art. 232. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

- Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.
- Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique.
- Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

Para que la jurisprudencia en materia electoral tenga eficacia, se requiere la declaración formal por parte de la Sala Superior una vez realizada se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral, y en su caso, a las autoridades electorales locales. La jurisprudencia se publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

La jurisprudencia electoral es obligatoria para los siguientes órganos:

- Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto Federal Electoral.
- Las Autoridades Electorales Locales (tratándose de asuntos relativos a Derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos casos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos de la Constitución).

La jurisprudencia en materia electoral se interrumpe cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- Que exista un pronunciamiento contrario por los miembros de la Sala Superior al criterio que sustente la jurisprudencia.
- Que lo anterior se realice por mayoría de cinco votos de los magistrados electorales de la Sala Superior.
- Que en la resolución se expresen las razones en que se funde el cambio de criterio.

En relación a la jurisprudencia que emite el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será obligatoria para el Tribunal Electoral, en los siguientes casos (art. 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación):

- Cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución General de la República.
- Cuando resulte exactamente aplicable.

Al respecto, podemos encontrarnos que la Sala Superior sustente una tesis respecto a la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y dicha tesis resulte contradictoria con alguna sostenida por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte; en este supuesto la Corte es la competente para decidir cuál es la tesis que debe prevalecer.

3. Sujetos del Derecho electoral

Los sujetos del Derecho electoral son desde mi particular punto de vista, el ciudadano considerado como titular de Derechos políticos (particularmente el Derecho al sufragio); los partidos, o agrupaciones políticas; y el Estado, quien dentro de su estructura tiene a su cargo la función de organizar las elecciones, entre otros.

Derechos y obligaciones de los electores con el fin de que todo ciudadano pueda hacer efectivo su Derecho al sufragio, es necesario que el Estado le asegure la posibilidad de poder votar en elecciones populares, el poder ser votado para todos los cargos de elección y así mismo, el que pueda asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asun-

tos políticos del país, conformándose así el marco jurídico en el que se desenvuelven las prerrogativas ciudadanas en materia político-electoral. Sin embargo, estos Derechos traen consigo la correlativa obligación por parte de los ciudadanos de inscribirse en su respectivo registro ciudadano, de votar en las elecciones populares y desempeñar cargos de elección popular.

Decíamos en párrafos anteriores que los principales sujetos o actores del Derecho electoral son los electores, los elegibles y las autoridades que comprueban y cuentan la voluntad de aquéllos, así vemos que los electores serán los ciudadanos, los elegibles serán los candidatos, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los frentes y las coaliciones por las cuales habrá de decidirse el elector y las autoridades, que a nivel federal son el Instituto Federal Electoral, como órgano constitucional encargado de organizar y llevar a cabo las elecciones y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que conocerá y resolverá sobre las impugnaciones que se presenten en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la Procuraduría General de la República.

«Entre los electores todos los autores coinciden en incluir, por supuesto, a los ciudadanos. Adicionalmente, algunos autores incluyen en este rubro al “cuerpo electoral” que es un ente colectivo que se integra por un conjunto de ciudadanos pero que es diverso a los ciudadanos individualmente considerados. A partir de lo apuntado por Pizzorusso podemos decir que la noción de “cuerpo electoral” puede aplicarse lo mismo en los sistemas electorales con voto indirecto (ejemplo Estados Unidos) que en los de voto directo (ejemplo México). Esto es, la noción “cuerpo electoral” puede utilizarse para denominar a cada uno de los “colegios electorales” que se integran por electores previamente elegidos en votación popular y que tienen la atribución de a su vez elegir, por ejemplo, al presidente de los Estados Unidos o a los consejos regionales, provinciales o municipales de Italia, aunque también la denominación “cuerpo electoral” puede aplicarse correctamente para significar al total de los ciudadanos que en votación directa eligen a sus representantes populares y, desde esta última perspectiva —explica Pizzorusso—, los “colegios electorales” citados deben ser considerados como órganos de un “cuerpo electoral” único, integrados por la suma de los ciudadanos y que tiene con el pueblo no una relación de representación sino de inmediación» (ARENAS, 2000: 87 y 88). (Se hace la observación que esta clasificación de Arenas, la hace citando a Pizzorusso).

Dentro del mismo tema de sujetos podemos encontrar con reglas muy específicas a otros destinatarios de las normas electorales que no son ni electores, ni elegidos o autoridades, estos sujetos son los observadores electorales y visitantes extranjeros, que también tienen injerencia en la materia electoral (ARENAS, 2000: 91).

Por lo que hace a los vínculos entre los sujetos electorales, como parte funcional, entre los sujetos electorales son: los Derechos y obli-

gaciones que tienen entre sí, los procedimientos electorales y las etapas del proceso electoral.

Entre ese vínculo y la protección de los Derechos político-electorales es como se lleva a cabo la exigibilidad coactiva de las relaciones jurídico-electorales, y esto es así ya que el Derecho electoral prescribe conductas imperativas o potestativas a cargo de sujetos específicos, así como sanciones que en materia electoral pueden ser de dos tipos a saber, que sería la facultad de imponer coactivamente el orden jurídico:

- Sanciones de tutela directa de la juridicidad electoral: que destruyen la conducta antijurídica y corrigen o reparan los efectos de Derecho causados por ésta.

- Sanciones de tutela indirecta de la juridicidad electoral: que serían aquellas que si bien no corrigen la irregularidad, sí sancionan al infractor e inhiben a otros de realizar conductas semejantes.

Las de tutela directa se actualizan a través de diversos medios de impugnación, los cuales son procedentes en casos específicos, los regulados a nivel federal son: recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral, así como las acciones de inconstitucionalidad de leyes.

Las de tutela indirecta de la juridicidad electoral se imponen a través de los procedimientos administrativos para sancionar infracciones, los juicios laborales entre autoridades electorales y sus servidores y los juicios penales por delitos electorales y los procedimientos del Derecho administrativo sancionador electoral.

Por cuanto hace a los sujetos de elección para ocupar los cargos públicos en los Estados, el Distrito Federal y a nivel municipal, se señalan que en México contamos con 1 presidente, 31 gobernadores, 1 jefe de Gobierno del Distrito Federal, 128 senadores, 500 diputados federales, 1.108 diputados locales y 2.419 miembros de los ayuntamientos (ARENAS, 2000: 91 a 95).

4. Principios y valores del Derecho electoral

Respecto de este tema José de Jesús Orozco Henríquez refiere los siguientes:

«El principio de libre e igual participación donde todo ciudadano debe tener el mismo Derecho a tomar parte y determinar el resultado en los procesos que concluyen en mandamientos que los propios ciudadanos deben obedecer.

El principio de sufragio universal, libre, directo y secreto, a través del cual, los ciudadanos participan en la función pública en un régimen democrático representativo.

El principio del pluralismo político que nunca busca la supresión, sino el respeto de las libertades del otro, y que incluso promueve un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones de las actuales sociedades complejas.

El principio de equidad para la competencia electoral, entendiendo por equidad no un trato igualitario que favorezca a los partidos con menor representatividad en perjuicio de los que tienen más adeptos, pero tampoco proporcionalidad pura que no ofrezca al partido pequeño la oportunidad de hacer llegar su propuesta política a un mayor número de ciudadanos;

El principio del sistema electoral representativo que da a cada voto un valor igual.

El principio de la seguridad jurídica, dentro de la cual se incluye la estricta observancia de la legalidad electoral, el que la autoridad electoral actúe con certeza, objetividad, imparcialidad e independencia, así como esquemas de responsabilidad para los que infringen la normatividad comicial.

La paz social que como principio incluye tanto a la solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, como a los principios de tolerancia y consenso, propios de la democracia plural moderna en la que el adversario no debe verse como un enemigo, sino como un opositor que el día de mañana podrá tomar el puesto de uno» (OROZCO, 2005: 14 a 21).

5. Fines del Derecho electoral

Los fines del Derecho electoral, al igual que para cualquier rama del Derecho son esenciales, no podríamos hablar de esta rama del Derecho sin hacer mención a los propósitos que persigue, en tal sentido la finalidad Arenas Bátiz propone esta definición:

«El Derecho es por definición un orden intencional y siempre podrá ser percibido como instrumento o medio que atiende a fines. Lo mismo que cualquiera otra rama del Derecho, el Derecho electoral y todas y cada una de sus normas son creaciones intencionales orientadas hacia determinados destinos. El Derecho electoral y cada una de sus normas fueron creados con determinado(s) propósito(s), intención(es), fin(es), finalidad(es), objetivo(s), interés(es) o valor(es); palabras todas éstas que entre sus acepciones incluyen una que denota el destino que guía la conducta humana consciente» (ARENAS, 2000: 101 a 105).

En tal sentido, los propósitos que persigue el Derecho electoral están íntimamente relacionados con los valores que protege, y estos son:

- La observancia de la soberanía nacional representada en el sentir de los electores al expresar su voto.
- El poder elegir la forma de gobierno con la que la mayoría esté de acuerdo.
- La libre participación política exclusiva de los connacionales.

- La protección del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
- El pluralismo político, traducido en condiciones de equidad en la contienda electoral, un sistema electoral representativo.
- Seguridad jurídica expresada en instituciones garantes de los principios de objetividad, independencia, certeza, legalidad, independencia y equidad.
- Que se cumpla la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- La protección de los Derechos político-electorales de los ciudadanos.
- La posibilidad de que en caso de ser perjudicial para el ciudadano, la autoridad jurisdiccional pueda declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales.
- La transición pacífica del gobierno (situación de importancia si vemos como se están dando los cambios políticos en oriente medio y África).

Arenas Bátiz, habla de fines, intereses y valores, refiere que significan destinos de la conducta intencional, donde valores e intereses referirán los destinos que deberían ser, con independencia de que sean o no sean (los valores expresarán un deber ser, normativo-prescriptivo; los intereses expresarán un deber ser instrumental-prescriptivo), los fines referirán los destinos que han sido o son, con independencia de que debieran o no debieran haber sido (los fines expresarán un ser indicativo-descriptivo) (ARENAS, 1999: 1339).

6. Evolución histórica del Derecho electoral

A lo largo de la historia de nuestro país se ha dado una evolución respecto del órgano encargado de organizar las elecciones federales estando a cargo en su momento de las autoridades administrativas estatales y municipales, pero bajo la supervisión de la Secretaría de Gobernación.

Es hasta 1946 que se creó por primera vez a nivel federal un órgano especializado encargado de organizar las elecciones:

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral, organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Gobernación.

En la Ley electoral de 1951 se corresponsabilizó paritariamente al Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos, de la vigilancia y desarrollo de las elecciones. El órgano central adquirió la denominación de Comisión Federal Electoral.

Hasta la Ley Federal Electoral de 1973 se mantenía el sistema de corresponsabilizar a los partidos, a los ciudadanos y al Estado, del ejercicio y efectividad del sufragio, así como de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Después de este apresurado recorrido histórico, las reformas constitucionales de 1977 agregaron al art. 41 constitucional diversos párrafos que elevaron a rango constitucional el concepto, funciones y prerrogativas de los partidos políticos, cuyo contenido refería a la participación de aquellos en los procesos electorales; sin embargo, constitucionalmente aún no se regulaba la organización de las elecciones, sino que se remitía a la legislación secundaria.

Con las reformas constitucionales de 1986 se estableció la rectoría del Gobierno Federal en materia de organización de las elecciones, con la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Aun y cuando en México continuábamos con un sistema mixto de administración de las elecciones, a partir de ese momento se modificó el sistema orgánico electoral del país, al instituirse un órgano jurisdiccional autónomo y especializado, el Tribunal de lo Contencioso-Electoral federal, que no dependía de alguno de los Poderes de la Unión.

El **Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987**, excluyó a los ciudadanos y a los partidos políticos de la corresponsabilidad de organizar las elecciones, otorgando dicha facultad al gobierno federal.

Las **reformas constitucionales del 6 de abril de 1990**, marcan un parte aguas en el sistema de administración de las elecciones en México.

A partir de dichas reformas, la regulación constitucional de la organización de las elecciones federales pasó al art. 41, en el que se precisó que la misma es una función estatal que se ejercía por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

Dicha función estatal se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, que se denominó Instituto Federal Electoral. El organismo quedó formalmente instalado el 10 de octubre de 1990.

Dicho organismo contaría con un Consejo General, órgano de dirección, integrado por consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por consejeros magistrados y por representantes de los partidos políticos.

Además, su estructura se complementaba con órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Por otra parte, se establecieron las bases para la creación del *Tribunal Federal Electoral*, órgano jurisdiccional autónomo, cuya integración debía ser garantizada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Con la expedición del **Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales el 15 de agosto de 1990** se definió al Instituto

Federal, como el órgano depositario de la autoridad electoral y como organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con las **reformas constitucionales de septiembre de 1993** se mantuvo el sistema de organización de las elecciones. Con esta reforma, el art. 41 fue adicionado para establecer las bases para regular el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Las **reformas constitucionales y legales de 1994**, aprobadas en los meses de mayo y junio de 1994 respectivamente, introdujeron modificaciones a la integración y competencia del Instituto Federal Electoral. Por tales reformas, la función estatal de organizar las elecciones se deposita directamente en el Instituto Federal Electoral. Asimismo, se cambió la denominación de consejeros magistrado por la de consejero ciudadano del Consejo General.

Las **reformas constitucionales y legales en materia electoral en los meses de agosto y noviembre de 1996**, se excluye al Poder Ejecutivo en los procesos de designación de los funcionarios electorales y en la integración de los órganos del Instituto Federal Electoral. Se determina la elección popular del gobierno del Distrito Federal, y el Tribunal Federal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

Las reformas constitucionales en materia electoral de 2007 y su impacto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: con 107 votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones, el Senado aprobó en lo general la Reforma electoral de 2007; en el presente documento lo que se pretende analizar es el Derecho electoral mexicano, la Reforma constitucional de ese año y el impacto de esta en el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal; por lo que revisaremos el Estatuto de Gobierno capitalino, para posteriormente analizar los ocho rubros en que básicamente se dio esa reforma y cuáles de ellos impactan a la ley máxima del D. F.

El Derecho electoral mexicano como disciplina jurídica es indispensable para el desarrollo democrático de nuestro país y a lo largo de su evolución se han establecido y forjado principios básicos de la organización de las elecciones en los que la legitimación misma de las instituciones como procedimientos electorales está respaldada.

Dicha evolución parte desde el personal punto de vista, del que suscribe a partir de la Reforma de 1977, ha tenido como una de sus metas constituirse en la herramienta formal para la transición democrática de México.

Desde un particular punto de vista el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es sentido amplio la Ley Reglamentaria del art. 122 constitucional, que tiene como fin, por ser la norma fundamental de la entidad, establecer las bases orgánicas para la organización, la función y delimitación de los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sirve a sus habitantes, según lo establecen los arts. 16 y 17 del propio Estatuto, para hacer posible que todas las personas dentro del territorio del Distrito Federal gocen de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Por tal, los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen Derecho a:

- La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo.
- La prestación de los servicios públicos.
- Utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino.
- Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el presidente de la República y el jefe de Gobierno, así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.

La Reforma Constitucional de 1993 da paso al Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, y previó la transformación de los órganos del gobierno local para la coexistencia gradual entre los dos órdenes de gobierno en el mismo ámbito geográfico, con lo que su naturaleza jurídica quedó expresada de la manera siguiente: el Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y, por tanto, capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de la Asamblea de Representantes, del jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitadas en la propia Constitución.

Ante esta nueva situación el Legislativo Federal ya no dispone de todas las facultades legislativas en el Distrito Federal, pero conserva la de expedir su Estatuto de Gobierno y las no concedidas a la Asamblea de Legislativa por la Constitución, mientras que este órgano podrá legislar en todas aquellas materias expresadas en el art. 122 constitucional, entre las que destacan su Ley Orgánica, elecciones, presupuesto, hacienda, planeación y participación social.

Un cambio importante para la democratización del Distrito Federal fue la Reforma Constitucional de 1996, con la que se amplían facultades y la

Asamblea deja de ser de Representantes, para convertirse en Asamblea Legislativa, que estará integrada por 66 diputados locales que podrán designar al jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo. Por su parte, los jefes delegacionales serán electos en forma indirecta en 1997 y por vía de voto universal, libre, directo y secreto en el 2000, al igual que el jefe de Gobierno del Distrito Federal fue en 1997; asimismo, se prevé en esta reforma constitucionalmente que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Con estas últimas reformas la tesis política de la incompatibilidad territorial entre el poder local y el federal se va diluyendo y se abre la posibilidad para darle al Distrito Federal un régimen de Estado-Capital y para la refundación del régimen municipal en el que se redefinan las facultades para los tres órdenes de gobierno.

Las reformas constitucionales de los últimos años ciertamente han modificado aquella forma de gobierno haciéndola desplazarse hacia una situación transitoria no acabada, que oscila entre el centralismo del gobierno federal y el régimen federalista existente para los Estados. De aquel orden de gobierno centralizado y piramidal, gradualmente se ha ido pasando a uno cada vez más descentralizado con algunos matices de autonomía y bajo control de distintas instancias colegiadas o de representación popular que se puede sintetizar de la manera siguiente:

- Sin Constitución, pero con Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión.
- Sin Congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos.
- Sin pertenecer al «Pacto Federal» y sin régimen de gobierno estatal, pero con jefe de gobierno electo.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía funcional y financiera.
- Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con jefes delegacionales y comités vecinales electos.

Habría que considerar que el carácter democrático de la elección de estos funcionarios, les agrega un cierto grado de legitimidad.

Estructura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: el 26 de julio de 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió normar las relaciones políticas de esta ciudad, mismas que sufrieron reformas el 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, así como el 22 de noviembre de 1996.

A finales de 1997, la entonces primera Legislatura Local (Asamblea de Representantes del Distrito Federal), aprobó y envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del

4 de diciembre del mismo año; en esta reforma, entre otras cosas se establecieron las bases para la creación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y el Código electoral del Distrito Federal, que rigen la participación democrática de los ciudadanos de esta Ciudad.

7. Marco jurídico del Derecho electoral

Se ha definido al Derecho electoral como la disciplina científica que ha venido configurando un campo de estudio propio y autónomo que consiste precisamente en las correspondientes normas jurídicas electorales con base en principios, métodos, fines y características específicas que la materia misma que ha ido modificando en su evolución para adecuarla a la realidad política y cultural de México.

Pero también, el Derecho electoral se define como un sistema de normas, instituciones y principios filosófico jurídicos, que regulan las elecciones, el ejercicio de los Derechos políticos, el sufragio, los partidos políticos, los sistemas electorales, las organización y administración de los comicios, la competencia y las reglas para la impartición de justicia en caso de controversia, como un conjunto de normas aplicables previa, durante y posterior a los procesos electorales, de ahí que se defina como un sistema normativo.

Por tal, existe una estrecha relación entre la Constitución y el sistema político, ya que es en la primera donde se encuentran los fundamentos de diversos aspectos que integran la ciencia jurídica, como son algunas prácticas y actos políticos, las normas relacionadas con la representación política, fórmulas electorales, Derechos políticos y justicia electoral, entre otros, que son los que articular la actual legislación electoral.

A. *Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito federal*

Haciendo una interpretación sistemática y funcional, se establece en la Constitución General desde el concepto de soberanía, nacionalidad, los Derechos y prerrogativas, así como los deberes político-electorales, órganos de representación, división de poderes, partidos políticos, autoridades electorales, procesos y procedimientos electorales, conceptos todos que, en esencia, forman y delimitan desde un particular punto de vista el Derecho electoral, por lo que a continuación veremos lo relativo a los artículos que lo establecen.

— Art. 39, establece que la soberanía reside originalmente en el pueblo, como origen del poder público, como figura necesaria para justificar la celebración de los comicios, que será el medio para que el pueblo ejerza tal soberanía, es decir, la representación.

— Arts. 34, 35 y 36, refieren a la ciudadanía y las facultades que otorga como la cualidad jurídica que tiene toda persona física perteneciente a una comunidad, que le permite participar en asuntos políticos, con determinados requisitos para adquirir esa calidad, y los Derechos que se tienen como el votar, ser votado y el asociarse para tomar parte en los asuntos políticos, de manera pacífica.

Asimismo, estos artículos fijan obligaciones, como el inscribirse en el registro electoral, contar con el documento que acredite la ciudadanía, votar en las elecciones y desempeñar las funciones electorales para las que hayan sido electos.

— Art. 41, tiene varias aristas como la representación o poder público, así como fundamento de las instituciones electorales, es decir, regula la existencia de la realización de campañas políticas, financiamiento, acceso a los medios de comunicación, integración y funcionamiento del Instituto Federal Electoral, y las declaraciones de validez de las elecciones, los partidos políticos (como entidades de interés público), financiamiento público, topes de campaña, la organización, las autoridades y los principios rectores de la materia electoral, los medios de acceso a la justicia electoral.

Otro elemento a destacar de este artículo es lo relativo a que en él se establecen los principios que rigen nuestra forma de organización política y del Estado.

— Arts. 60 y 74, señalan lo relativo a la validez de las elecciones de diputados y senadores, y declaración de presidente electo; se otorga la facultad de declarar la validez de las elecciones al Instituto Federal Electoral y hace la asignación tanto de diputados como de senadores de representación proporcional y primera minoría.

En ese sentido, este artículo prevé la posibilidad de que puedan impugnarse los actos que se consideren irregulares ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a quien le compete, además, la declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

— Arts. 90, 99 y 105, fracción II, regulan la judicialización de las elecciones, es decir, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un organismo especializado del Poder Judicial Federal; su competencia y las bases sobre las cuales conocerá y resolverá las controversias electorales, y el dictar jurisprudencia.

B. *Marco constitucional del Derecho electoral en el ámbito municipal, estatal y del Distrito Federal*

México, al ser una República Federal, cada entidad federativa se regula por sus propios ordenamientos, los que no pueden ser contrarios

a lo dispuesto en la Constitución General, por lo que cada uno tendrá un gobierno republicano, representativo y popular, contando con sus propios poderes, ejecutivo, legislativo y judicial y tendrán como base de su administración el municipio.

— Art. 115, regula al municipio, como el nivel de gobierno inmediato que requerirá de un órgano de representación al que se denomina Ayuntamiento, nombrado por elección popular directa, integrado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos, que no podrán ser reelegidos; así como el procedimiento a seguir para la suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento.

— Art. 116, de las entidades federativas, representan a cada uno de los Estados que integran el Estado Federal, son 31 Estados y un Distrito Federal. Los Estados se otorgan sus propia Constitución y pueden modificarla siguiendo los procedimientos que en la misma se establezcan, excepto en el Distrito Federal que cuenta con un Estatuto de Gobierno. Cuentan con autonomía, que no debe confundirse con la soberanía.

Establece como aspectos relevantes en materia electoral, la celebración de elecciones periódicas; deben observar los principios rectores que rigen a la federación, es decir, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; deben contar tanto con la autoridad que se encarguen de organizar las elecciones como la de resolver las controversias, con autonomía e independencia en sus decisiones, con su sistema de medios de impugnación que garanticen la legalidad de los procesos electorales.

Asimismo, deben de contar con normas que aseguren la equidad entre los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación, fijar los topes de campañas y que se tipifiquen los delitos en la materia electoral y las sanciones administrativas de naturaleza electoral.

— Art. 122, regula lo relacionado al Distrito Federal con las reglas específicas de su organización política, administrativa y jurídica; así como la forma en que ejercerá sus funciones conjuntamente con los poderes federales.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal es distinta a la de las entidades federativas, pues representa la circunscripción territorial donde se asientan los poderes de la Unión, pero cuenta con los órganos de gobierno que tienen a su cargo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Tiene también sus reglas para la elección de los órganos de representación, ya sea el jefe de Gobierno, los diputados de la Asamblea Legislativa y los jefes de Delegación o titulares de los órganos político-administrativos.

II. LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ELECTORAL

1. Autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional)

A. *Instituto Federal Electoral*

Tomando como base para el desarrollo del presente tema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el art. 41 señala que el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de organizar las elecciones a nivel federal, cuyas atribuciones, sin lugar a dudas, han ido evolucionando en sus veinte años de existencia incluso de ser un ente del gobierno federal cuya dirección estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, a un órgano ciudadanizado.

No obstante lo anterior, no puede negarse el alto costo que implica nuestra democracia, en donde si tomamos en cuenta el tamaño de ese Instituto, advertimos que su estructura es grande y cuenta con atribuciones que incluso, a mi parecer, no debiera tener.

Caso concreto serían, por ejemplo, el haberse constituido en el órgano que como autoridad única administra el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de las autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del Derecho de los partidos políticos nacionales; o el tener un área específica para la generación del Registro Federal de Electores, Lista Nominal y la propia Credencial para Votar. En ambos casos, considero que son actividades que no debería desarrollar el Instituto Federal Electoral, porque al ser un órgano especializado en la organización de elecciones, debiera dedicarse por completo a dicha actividad y dejar a los especialistas, por ejemplo, en el caso de radio y televisión, que manejen dichos tiempos.

En cuanto a lo que se refiere a la Credencial para Votar y, por consiguiente, el Registro Federal de Electores, debemos a mi parecer crecer hacia una credibilidad en las autoridades federales, esto es, debiera existir una sola credencial de identidad ciudadana que nos permitiera conformar el censo nacional de población o un registro civil federal, que permita no solo ser una identificación oficial, sino también ejercer el Derecho al voto activo.

Por otra parte, hemos advertido a lo largo de la historia, que la forma de elección de los integrantes del Consejo General, no ha resultado la más adecuada, ello porque sin poder evitarlo, se partidiza al ser las fracciones parlamentarias quienes hagan las propuestas, convirtiéndose en verdaderas cuotas de partido.

Por lo anterior, se sugiere buscar un mecanismo que permita ejercer la noble función de ser integrante de cualquier órgano electoral, a aquellos que cuenten con mayor experiencia (comprobada) en la materia, lo que

conllevaría además una verdadera profesionalización en nuestras autoridades, traducándose en resultados más eficientes y eficaces.

Por último, es necesario destacar la necesidad de que los órganos que se encargan de organizar las elecciones, establezcan programas que generen verdadera conciencia, no solo en los partidos políticos incitándolos a participar de una manera limpia y participativa; sino provocando en los ciudadanos la necesidad de ejercer sus Derechos político-electorales, transmitiéndoles la importancia de manifestarse en pro o en contra de quienes se postulan para ejercer un cargo de elección popular.

Para ello, considero que debe irse formando a los «ciudadanos»; la ciudadanía si bien se adquiere al cumplir dieciocho años, según nuestras normas, no implica la no necesidad de que nuestros niños crezcan con esa conciencia ciudadana, que sepan que al igual que para ejercer una profesión se deben cumplir ciertos requisitos pero también adquirir determinada preparación académica. Para ejercer sus derechos ciudadanos, deben prepararse.

Atribuciones principales

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija.

Entre sus principales atribuciones, como parte de organizar los procesos electorales, se pueden mencionar las siguientes:

— En cuanto a los ciudadanos

Integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores; expedir la credencial para votar con fotografía que es indispensable para ejercer el Derecho al voto.

— Por lo que se refiere a la elección en concreto

De preparación de la elección: revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral; fijar límites a gastos de campaña; diseñar, producir y distribuir la documentación y materiales electorales; seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla; regular la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión.

De la elección y posterior: vigilar el desarrollo de la jornada electoral; computar los resultados electorales; declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.

— De los partidos políticos

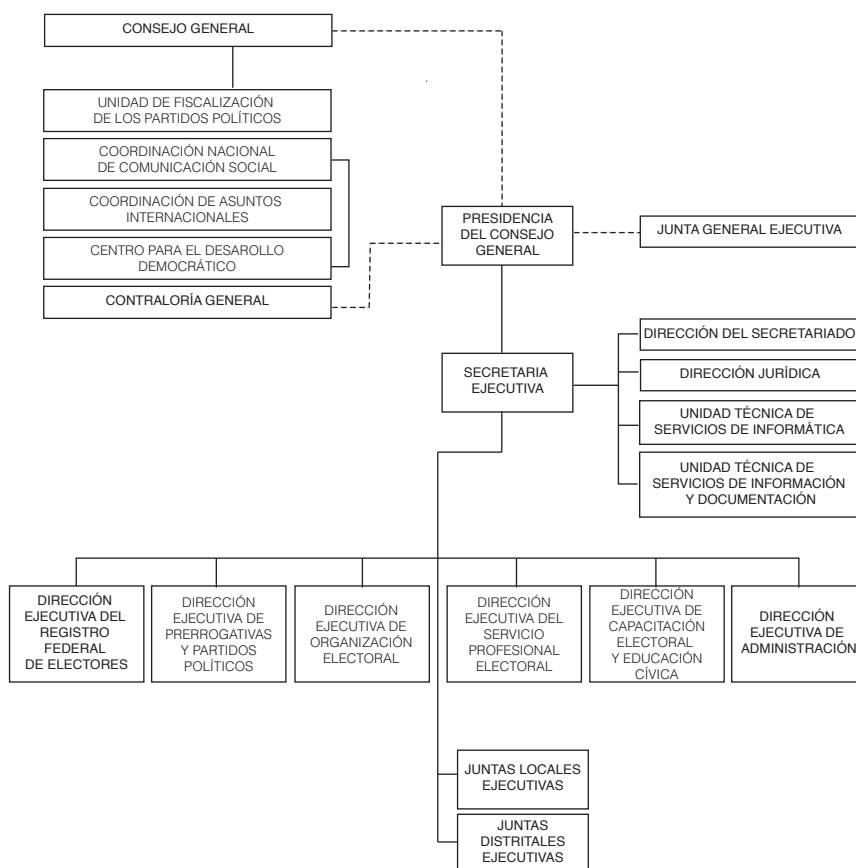
Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus Derechos y prerrogativas; fiscalizar el origen,

manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña; registrar a los candidatos; y conocer y sancionar las faltas e infracciones electorales tipificadas en la ley.

— Permanentes

Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica y tener el monopolio del manejo de los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos.

ORGANIGRAMA DEL IFE



B. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

La autoridad jurisdiccional especializada ha venido logrando un continuo fortalecimiento con las diferentes reformas constitucionales.

Podemos comentar que el primer Tribunal de la materia, denominado Tribunal de lo Contencioso-Electoral (TRICOEL), nació con facultades muy acotadas, puesto que persistía la autocalificación y los Colegios electorales eran quienes en última instancia calificaban los procesos electorales.

Posteriormente, nace el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), que con sus Salas Regionales temporales logró calificar en última instancia los procesos para diputados y senadores; existiendo además, una Sala de Segunda Instancia que era la que emitía la última resolución jurisdiccional. Con la reforma que surge el órgano federal, desaparece la autocalificación; sin embargo, subsistía la figura de Colegio Electoral solo para calificar la elección de presidente.

Con la reforma de 1996, este órgano jurisdiccional se incorporó al Poder Judicial de la Federal y se creó el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional con el que se garantizó que los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas pudieran ser impugnados y contar así con la protección de la máxima autoridad jurisdiccional de la República.

Con la última reforma de 2007 se logró dar la protección constitucional con la desaplicación de normas inconstitucionales al caso concreto y se fijó la permanencia de las Salas Regionales para conocer y resolver sobre estos asuntos.

No obstante, el avance que se ha tenido, considero que se debería de dotar a este órgano jurisdiccional especializado de la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes acotado a la materia electoral, pero no solo al caso concreto sino con efectos generales, lo que conllevaría a que desapareciera la contradicción de criterios que hoy por hoy existen entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reitero, en materia electoral.

Sin duda que a partir de la reforma de 2007 se fortalece el del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de presidente electo.

Fortalecimiento de las competencias de Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.

Reconocimiento y consolidación del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Existe una ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los Derechos de votar y ser votado en elecciones populares y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, competencia ahora también de las Salas Regionales

Atribuciones principales

Le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las siguientes impugnaciones:

- Relacionadas con las elecciones federales de presidente de la República, diputados y senadores.

- Contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales o legales, o las que violen los Derechos político-electorales de los ciudadanos.

- Contra actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (procede sólo cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible).

- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal o el Instituto Federal Electoral (IFE) y sus servidores, respectivamente.

- La determinación e imposición de sanciones por parte del IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las demás leyes.

- Fijar jurisprudencia.

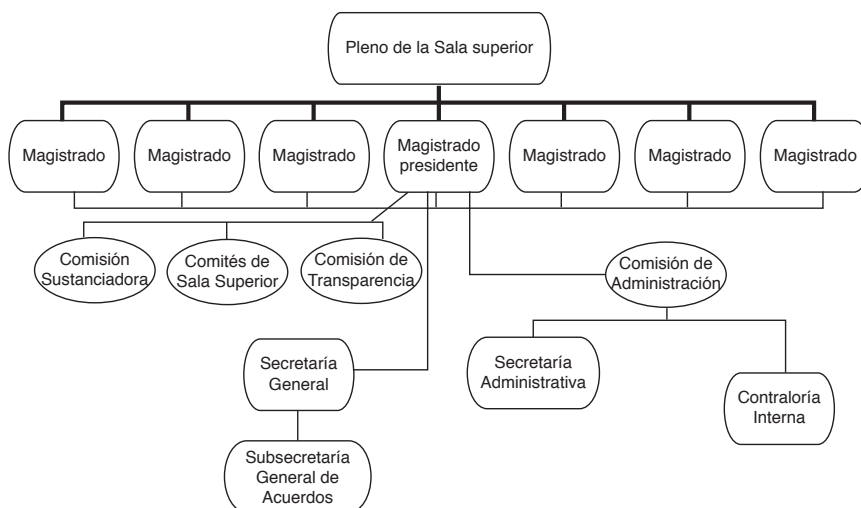
- Conocer y resolver las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran.

- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales

- Aprobar los lineamientos para el desahogo de los procedimientos sancionadores por las infracciones en las que incurran los magistrados

electorales de las Salas Regionales y el personal administrativo adscrito al Tribunal.

ORGANIGRAMA DEL TEPJF



2. Proceso electoral

Para el desarrollo del presente apartado se hace un análisis del proceso electoral a la luz del art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 209 a 339 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, para referir que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión de manera pacífica y periódica.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de presidente de la República; la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto el último de los medios de impugnación interpuestos o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Etapas del proceso electoral ordinario

— **Preparación de la elección.** Inicia con la primera sesión que el Consejo General del IFE celebre durante la primera semana del mes de

octubre del año previo a las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

— **Jornada electoral.** Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de las casillas.

— **Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.** Inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones, que en su caso, emita el Tribunal Electoral.

— **Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.** Inicia al resolverse el último de los medios de impugnación interpuestos o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección de presidente electo.

A. Preparación de la elección

Dentro de los principales actos que se desarrollan en la etapa de preparación de la Elección se encuentran:

— **Procedimiento de registro de candidatos.** El Derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular es exclusivo de los partidos políticos nacionales.

— **Campañas electorales.** La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

— **Procedimiento para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla.** Las secciones en que se dividen los distritos uninominales tendrán como máximo 1.500 electores. En toda sección electoral, por cada 750 electores o fracción, se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes; de ser dos o más, se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.

— **Registro de representantes.** Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán Derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios. Podrán acreditar además, en cada uno de los Distritos electorales uninominales, un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno para cada cinco casillas rurales.

— **Documentación y material electoral.** Para la emisión del voto el Consejo General del IFE, tomando las medidas de certeza que estime

pertinentes, aprobará el modelo de boleto electoral que se utilizará para la elección.

B. *Jornada electoral*

Dentro de las actividades de esta etapa, se encuentran:

— **Instalación y apertura de casillas.** El día de la elección se levantará el acta de la jornada electoral, llenándose y firmándose el apartado correspondiente a la instalación de la casilla, en cada una de las casillas. A las 8:00 horas, los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios procederán a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurran, con los apartados de instalación y cierre de la votación.

— **La votación.** Llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación. Iniciada la votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su credencial para votar con fotografía.

— **Escrutinio y cómputo en la casilla.** Cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente al acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla.

— **El escrutinio y cómputo** es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan el número de electores que votó en la casilla; el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla y el número de boletos sobrantes de cada elección.

— **Clausura de la casilla y de la remisión del expediente.** Concluidas las operaciones anteriores, el secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos que deseen hacerlo. Clausuradas las casillas, los presidentes, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital que corresponda, los paquetes y expedientes de casilla.

C. *Resultados y declaraciones de validez de las elecciones*

Información preliminar de los resultados. Los Consejos distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas confor-

me éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales.

Cómputos distritales y de la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa. El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el consejo distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, en un distrito electoral.

Los Consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones; siendo primero la de presidente de la República, luego la de diputados y después la de senadores. Debiendo realizar los cómputos sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados, el presidente del Consejo distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula fueren inelegibles.

Para el cómputo distrital de la votación para senador se harán las mismas operaciones ya señaladas para diputados; el cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a esa elección; el cómputo Distrital de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional

Para el cómputo distrital para presidente de la República, se harán las mismas operaciones que para diputado y senador; el cómputo distrital de la elección de presidente, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a esa elección.

El presidente del Consejo distrital deberá integrar los expedientes del cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa; de representación proporcional; de senadores por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional; así como la de presidente de la República.

D. *Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo*

Le compete al TEPJF hacer la correspondiente declaración de validez de la elección y la expedición de la respectiva constancia de mayoría y validez al resolver el último de los asuntos relacionados con el proce-

so electoral o cuando se haga constancia que no se presentó ninguno, concluye cuando la Sala Superior del TEPJF aprueba el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

3. Justicia electoral

Antes de hacer alguna referencia histórica, quisiera decir que la evolución que ha tenido la solución de los conflictos en materia electoral, de ser una solución netamente política a una netamente jurisdiccional, refleja el grado de avance en la materia y la forma también de plantear los problemas electorales, que da casi naturalmente que los conflictos políticos necesiten una solución jurídica que de certeza a los actos.

Desde un punto de vista histórico en nuestro país, la solución de los conflictos electorales ha transitado del Sistema Político, pasando por el Sistema Administrativo para llegar en la actualidad a un sistema jurisdiccional de solución a los litigios electorales

Motivada por una especialización legislativa en la actualidad se cuenta con un código sustantivo electoral y a finales del siglo pasado se publicó, y entró en vigor, una Ley Adjetiva Electoral, misma que será analizada junto con la Constitución General para el desarrollo del presente tema.

La búsqueda del perfeccionamiento de la Ley Procesal Electoral hace necesaria su actualización, por medio de reformas y ediciones que permitan un grado mayor de operatividad, tanto por los sujetos electorales como por parte de las autoridades electorales competentes.

Así, entre 1821 y 1996 la calificación de las elecciones federales estaba a cargo del órgano denominado colegio electoral, por tanto el Congreso era la única instancia facultada para declarar la validez o nulidad de los procesos electorales federales.

En 1988 el Congreso todavía era el organismo responsable de calificar las elecciones federales. El Ejecutivo se encargaba de la organización de los procesos electorales a través de la Comisión Federal Electoral, pero eran las Cámaras del Congreso quienes tenían la última palabra, este sistema de calificación política hizo posible la victoria del partido hegemónico en las elecciones, lo cual era indudablemente que dichas elecciones habían sido fraudulentas.

El Poder Judicial quedaba excluido en las elecciones, pues contaminaría el carácter apolítico de la judicatura y otorgaría a los jueces demasiado poder.

El último Colegio electoral que existió en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de la Cámara de Diputados, erigido

sólo para calificar la elección de presidente de la República, disposición que entró en vigor a partir de la reforma electoral de 1993. La misma fue derogada con motivo de la reforma de 1996, en virtud de la cual desapareció también este Colegio.

El sistema que sustituyó la calificación política fue el de la calificación administrativa y jurisdiccional de las elecciones, por parte del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

De acuerdo con el art. 60 constitucional y la ley reglamentaria, le otorga la facultad al Instituto de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores así como de otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos y hacer la asignación de senadores de primera minoría.

Le compete al TEPJF hacer la correspondiente declaración de validez de la elección y la expedición de la respectiva constancia de mayoría y validez o de asignación, cuando dicha elección haya sido impugnada. Las sentencias que emita dicho Tribunal serán definitivas e inatacables.

El tema de la justicia electoral abarca los aspectos relacionados con los órganos del Estado responsables de su impartición, así como los mecanismos de acceso de los ciudadanos a dichos órganos para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos frente a los actos de autoridad.

Por lo que concierne a las fuentes reales, son éstas las que logran justificar el surgimiento del Derecho procesal electoral en México, cuyo origen y desarrollo se encuentran determinados por la paulatina judicialización de los conflictos de intereses derivados de las elecciones, a través de la llamada justicia electoral.

Ésta se consolida con las reformas constitucionales y legales en materia comicial de 1996. Sin embargo, la justicia electoral en nuestro país comenzó a gestarse al menos diez años antes, con la creación del Tribunal de lo Contencioso-Electoral y los primeros medios de impugnación de carácter procesal, e incluso cabría considerar como el antecedente más remoto de la disciplina bajo análisis, al recurso de reclamación previsto en el art. 60 de la Ley Suprema, por virtud de la reforma de 1977, el cual podía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los medios de impugnación legalmente establecidos eran administrativos y su conocimiento y resolución se atribuía a los propios órganos emisores o ejecutores del acto o resolución impugnado, o bien, a sus superiores jerárquicos, que generalmente fallaban a favor de la autoridad responsable y en contra de los intereses de los recurrentes.

Todo ello comenzó a cambiar con la creación del primer Tribunal Electoral autónomo y de los medios procesales de impugnación, primeros

pasos hacia la judicialización de los conflictos político-electorales, lo que más tarde daría nacimiento al Derecho procesal electoral mexicano.

En conclusión, la regulación del proceso jurisdiccional electoral pretende garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades comiciales se ajusten al principio de legalidad, tutelando con ello el respeto de los Derechos político-electorales de los ciudadanos.

A. Sistema de medios de impugnación en materia electoral

La Constitución actual, hace alusión a los medios de impugnación, a través de sus arts. 41, 60 y en el 99, los mismos que menciono a continuación.

Art. 41: este precepto menciona que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática. Solo los ciudadanos pueden formar partidos políticos al afiliarse libre e individualmente a ellos. Estos cuentan con un financiamiento público que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias y permanentes, contarán con el Derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación, así también establece que es el pueblo el que ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, la renovación de éstos se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El Instituto Federal Electoral, es la autoridad en la materia, que cuenta con la estructura de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General es su órgano superior de dirección y está integrado por un presidente y ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de partido y un secretario ejecutivo.

En su fracción VI del precepto en comento, señala que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las diferentes etapas de los procesos electorales, y garantizará la protección de los Derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y asociación.

Art. 60: el Instituto Federal Electoral hará la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido por la mayoría de votos y por último declarará la validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

El párrafo segundo, determina que el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y estas a su vez recurribles mediante el Recurso

de Reconsideración ante la Sala Superior, cuyos fallos serán definitivos e inatacables.

Art. 99: expresa que con excepción de lo dispuesto en la fracción II del art. 105 de la Constitución, el Tribunal Electoral será la «máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación», integrada por una Sala Superior y Salas Regionales, con atribuciones para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones relativas a:

- Las elecciones federales de diputados y senadores.
- La elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.
- Actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas que puedan resultar determinantes para el desarrollo o el resultado final de las elecciones.
- Actos y resoluciones que violen los Derechos político-electorales de los ciudadanos de votar.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral.

Las impugnaciones anteriores, pueden tramitarse bajo los Recursos de Revisión, Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Recurso de Reconsideración, Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales del Ciudadano, Juicio para dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

B. *El objeto de los medios de impugnación*

Desde un particular punto de vista es el controlar la correcta aplicación de los principios constitucionales y legales a los procesos electorales o a la transmisión del poder en México, tutelando los Derechos político-electorales de los ciudadanos, la legalidad, constitucionalidad y el desempeño de los servidores electorales con apego a la norma.

Dicha protección de los medios de impugnación en materia electoral, a su vez se da en una vertiente constitucional y otra legal.

— La vertiente constitucional

Que a su vez contiene dos tipos de controles, uno jurídico y otro político. En el primer grupo, se encuentran los siguientes:

- Acción de inconstitucionalidad en materia electoral: para combatir leyes electorales que se considere no han sido promulgadas conforme a los principios constitucionales.
- La desaparecida facultad indagatoria de la SCJN: para investigar las posibles violaciones al voto público.
- El control difuso de la constitucionalidad a través de los mecanismos que establece el art. 133 constitucional.
- El juicio de revisión constitucional electoral: para vigilar el respeto de la constitucionalidad de actos y resoluciones realizados dentro de los procesos electorales locales.
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: para combatir presuntas violaciones a los derechos contenidos en las tres primeras fracciones del art. 35 constitucional.
- El juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración: para proteger los principios y valores tutelados en los arts. 41, 60 y 99 constitucionales.
- Las nulidades electorales que se puedan producir por incumplimiento de los principios y valores electorales.
- El recurso de apelación: para salvaguardar el respeto de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

En cuanto al control político, señalo el Juicio Político, previsto en los arts. del 108 al 114 de la Constitución, como mecanismo de protección de la constitucionalidad de actos electorales.

— La vertiente legal

Como medios de control de la adecuada aplicación de la ley, se establecen al Recurso administrativo de revisión y al juicio para dirimir las controversias que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

C. Las características del sistema de medios de impugnación

Se integra con juicios y recursos que se clasifican en anulatorios (encaminados a la reposición del proceso) y sustitutivos (dirigidos a confirmar, modificar o revocar el acto reclamado).

Agregaría a manera de síntesis de estos medios de impugnación una estadística hasta el 7 de abril del año en curso respecto de los medios de impugnación que este órgano ha recibido y resuelto, así como todo el espectro de asuntos que le son sometidos a su consideración:

**Estadística del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación, del 1 de noviembre
de 1996 al 7 de abril de 2011**

<i>Tipo de asunto</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Sustanciación</i>	<i>Porcentaje</i>
AES	284	284	—	0,5
AG	1.193	1.189	4	2,1
ASA	2	2		0,0
CDC	33	31	2	0,1
CLT	28	26	2	0,0
ELI	10	10		0,0
IMP	4	3	1	0,0
INN	2	2		0,0
JDC	39.532	39.466	66	68,5
JIN	1.021	1.021		1,8
JLI	716	704	12	1,2
JRC	6.924	6.893	31	12,0
OP	70	70		0,1
QRA	2	2		0,0
RAP	2.059	2.027	32	3,5
REC	378	376	2	0,7
RRV	108	108		0,2
RVT	14	14		0,0
SFA	5.367	5.367		9,3
TOTAL	57.747	57.595	152	100

Sala superior, del 1 de noviembre de 1996 al 7 de abril de 2011

<i>Tipo de asunto</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Sustanciación</i>	<i>Porcentaje</i>
AES	262	262	—	0,8
AG	234	233	1	0,8
ASA	2	2	—	0,0
CDC	33	31	2	0,1
CLT	28	26	2	0,1
ELI	10	10	—	0,0

<i>Tipo de asunto</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Sustanciación</i>	<i>Porcentaje</i>
IMP	4	3	1	0,0
JDC	16.586	16.564	22	53,5
JIN	381	381	—	1,2
JLI	572	567	5	1,8
JRC	5.387	5.372	15	17,4
OP	70	70	—	0,2
QRA	2	2	—	0,0
RAP	1.666	1.634	32	5,4
REC	378	376	2	1,2
RRV	29	29	—	0,1
RVT	14	14	—	0,0
SFA	5.367	5.367	—	17,3
TOTAL	31.025	30.943	82	100

Sala regionales, del 1 de noviembre de 1996 al 7 de abril de 2011

<i>Tipo</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Sustanciación</i>	<i>Porcentaje</i>
AES	22	22	—	0,1
AG	959	956	3	3,6
INN	2	2	—	0,0
JDC	22.946	22.902	44	85,9
JIN	640	640	—	2,4
JLI	144	137	7	0,5
JRC	1.537	1.521	16	5,7
RAP	393	393	—	1,5
RRV	79	79	—	0,3
TOTAL	26.722	26.652	70	100

Del 5 de noviembre de 2006 al 7 de abril del 2011, el TEPJF ha **recibido 19.201** asuntos, de los cuales se han **resuelto 19.119** por lo que se encuentran en etapa de **instrucción 82**.

AES: Asuntos Especiales.

AG: Acuerdo General.

ASA: Apelación por imposición de sanciones administrativas.

CDC: Contradicción de Criterios.

CLT: Conflictos o Diferencias Laborales entre el TEPJF y sus servidores.

ELI: Procedimientos Especiales Laborales.

IMP: Impedimento.

INN: In Nominado.

JDC: Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales.

JIN: Juicio de Inconformidad.

JLI: Juicio Laboral entre el IFE y sus servidores.

JRC: Juicio de Revisión Constitucional electoral.

OP: Opiniones solicitadas por la SCJN en Acciones de Inconstitucionalidad.

QRA: Quejas por Responsabilidad administrativa, facultad Sala Superior.

RAP: Recurso de Apelación.

REC: Recurso de Reconsideración.

RRV: Recurso de Revisión.

RVT: Recurso de Revisión en Materia de Transparencia.

SFA: Solicitud de Ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior (http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/estadisticas.asp, consultada el 7 de abril de 2011).

4. Jurisprudencia en materia electoral

A. *Concepto de Jurisprudencia*

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

«La jurisprudencia es una fuente del Derecho derivada de la interpretación constitucional y legal que, con fuerza obligatoria, crean determinados órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con el propósito de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica en las esferas pública y privada.

Sin embargo, recordemos que la jurisprudencia solo es fuente del Derecho (o sea, forma de manifestación de las normas jurídicas, o fuente de obligaciones y Derechos subjetivos), cuando integra alguna omisión o imprevisión de la ley ordinaria, o bien, cuando deja sin efectos a ésta por ser contraria a lo dispuesto por la Ley Fundamental. En caso contrario, la jurisprudencia solo implica labor de interpretación, o sea, de fijar el sentido de una ley preexistente, que es la que se aplicará al asunto que se resuelve» (SCJN, 2004: 42).

B. *Modalidades y funciones de la tesis jurisprudencial*

Jurisprudencia de interpretación. Interpretar significa dilucidar, por tal, los tribunales, al interpretar la ley, deben sujetarse en primer término,

a la redacción de la norma sin rebasar y menos aún alterar su sentido. Por cuanto hace a la metodología para lograr ese fin, algunas corrientes sustentan que el juez debe tratar de encontrar la intención del legislador, mientras que otros opinan que la ley, al ser expedida cobra vida autónoma, desvinculándose de sus creadores, por lo que sólo debe atenderse a su más estricta gramática; en otro sentido existen opiniones que afirman que dicha interpretación debe variar con los tiempos y de acuerdo a las necesidades fácticas imperantes en la sociedad.

Ya sea que se prefieran los argumentos de la Escuela Hermenéutica, los de la Exegética, o que se adopte una postura Ecléctica, lo cierto es que la jurisprudencia al interpretar la ley debe hacerlo expresamente de la norma escrita observando una relación de subordinación hacia ella; sin descartar la validez de que el juzgador escrute y pondere las fuentes históricas, reales y formales que dieron vida a la norma que se interpreta, por tal, al interpretar un precepto, el juzgador no puede soslayar que los textos legales deben tener coherencia con otros textos jurídicos, dado que las leyes en su conjunto responden a un espíritu común (sistema) y cuando solo interpreta la ley, la jurisprudencia tiene un papel de subordinación con respecto a ésta, pues la interpretación no puede más que sujetarse a lo interpretado. Por tal, la ley debe ser interpretada únicamente cuando se presenta oscura, por lo que no es válido pretender redactar una tesis jurisprudencial con la que se interprete un precepto claro, dado que el art. 14 constitucional ordena que ante ello, el juzgador deberá atender exclusivamente a la letra de la ley.

Jurisprudencia de precisión. Parecida en muchos aspectos a la de jurisprudencia por interpretación, sin embargo, la jurisprudencia de precisión, posee características propias, como podría ser:

La diferencia del procedimiento, en la interpretación, se trata de dilucidar el sentido correcto de las expresiones utilizadas por el legislador merced a un cuidadoso análisis de los textos, de su gramática, de su lógica, de su armonía con el resto del orden jurídico, porque la verdad que se busca subyace en el texto mismo, por el contrario, en la precisión se hace necesaria cuando la verdad que el juez busca no se encuentra en el texto legal, que ha abierto la puerta de una hipótesis pero no ha establecido dónde cierra ésta, hasta qué límites alcanza. No se trata pues de interpretar, sino de precisar; de establecer el radio máximo de una hipótesis; de fijar las últimas consecuencias de ésta. Por tal, la interpretación se ocupa del análisis de una hipótesis oscura, y la integración se opone creativamente a una hipótesis inexistente o no prevista, la precisión se enfrenta a una hipótesis abierta.

Es una fuente del Derecho en sentido estricto, pues va más allá que la interpretación pero no da para tanto como la integración, a diferencia de lo que ocurre en la integración, el solo hecho de que la norma a precisar exista, limita severamente la creatividad del juez, que debe sujetarse a

los márgenes cognoscibles de la norma existente para precisar su alcance. Debido a ello, es más propio situarla —al igual que la interpretación— en una relación jerárquica de subordinación, aún cuando ésta sea una subordinación relativa.

Jurisprudencia de integración. El legislador omite prever un supuesto normativo, formándose así lo que se conoce como una laguna en la ley, por tal la aplicación del art. 14 constitucional que dispone, a falta de ley aplicable, la sentencia definitiva en los juicios del orden civil debe fundarse en los principios generales del Derecho.

Teniendo como consecuencia que el juzgador, al subsanar una laguna en la ley, estará literalmente creando el Derecho positivo, pudiendo apoyarse sin embargo, en la propia ley ordinaria, a efecto de buscar casos de analogía para llevar a cabo la integración.

En este tipo de jurisprudencia no existirá una relación de subordinación de la jurisprudencia frente a la ley ordinaria, sino como ya se dijo, de igualdad relativa, pues, la integración de un precepto legal siempre estará supeditada a un ordenamiento de mayor jerarquía, llegando incluso hasta la Constitución (ACOSTA, 2003: 91 a 106).

C. La Jurisprudencia federal en materia electoral

Las autoridades, judiciales que cuentan con la facultad de formar jurisprudencia aplicable a la materia electoral, de la obligatoriedad de ésta y por tal de los fundamentos son, a nivel federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los preceptos legales aplicables, en este caso, son: los arts. 94 y 99 de la Constitución y los arts. 232, 233, 234, 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El párrafo octavo del art. 94 constitucional contempla que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales, los Tratados internacionales celebrados por México, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Por lo que hace al art. 99 constitucional, los párrafos quinto y sexto, hablan sobre la jurisprudencia electoral, en uno de ellos, y en otro tratan la cuestión del cuerpo normativo en donde se contemplará del procedimiento relacionado con la fijación de la jurisprudencia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su art. 232, refiere que podemos dividir la procedencia de la jurisprudencia en dos partes:

Jurisprudencia procedente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y jurisprudencia procedente de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establece las reglas en el artículo refiriendo que si el Tribunal sostiene el mismo criterio no sólo de aplicación, sino de interpretación e integración de una norma en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, por lo que hace a la Sala Superior y cinco para Salas Regionales; si resuelve la contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales, o entre las Salas Regionales y la Sala Superior.

Las Salas Regionales pueden establecer jurisprudencia, si en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario sostienen el mismo criterio de aplicación, interpretación e integración de una norma, siempre y cuando dicho criterio lo ratifique la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; para ello la Sala Regional respectiva lo comunicará a la Sala Superior, a fin de que determine si procede a fijar jurisprudencia.

Para el desarrollo del presente tema se analizará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues es en este ordenamiento jurídico donde se establecen las bases para la creación de jurisprudencia, para la denuncia de contradicción de tesis, su interrupción y por supuesto su obligatoriedad, en específico a partir del art. 184, señalando que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que constituye la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral, que de conformidad con el art. 105 fracción II constitucional son competencia de la Corte.

Asimismo, el art. 186 de la Ley en comento dispone que el Tribunal Electoral, que en dicho carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, es en el ámbito de sus facultades quien resuelve las controversias que se susciten en la materia, que integran el sistema de medios de impugnación y es, además, competente para fijar la jurisprudencia obligatoria.

Jurisprudencia por reiteración. La Sala Superior del TEPJF sentará jurisprudencia cuando se emitan tres sentencias en el mismo sentido, de manera ininterrumpida por otra en contrario y sea declarada en sesión por el pleno del Tribunal, por lo que hace a la aplicación, interpretación o integración de una norma. Por lo que hace a la jurisprudencia de las Salas Regionales, además, de que serán necesarias cinco sentencias, igualmente no interrumpidas por otra en contrario, es preciso que la Sala Regional respectiva haga del conocimiento de dicho criterio a la Sala Superior las sentencias que contengan el criterio que se pretende sea obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que esta última determine si procede fijar jurisprudencia, declarándola válida.

Jurisprudencia por unificación. Cuando exista contradicción de criterios entre dos o más Salas Regionales, o entre éstas y la propia Sala Superior, la Sala Superior decidirá cuál debe prevalecer, criterio que será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad, en cuanto a la contradicción, ésta puede ser planteada por una Sala, un magistrado electoral o por las partes que intervienen en los asuntos.

Si en las tesis sostenidas por las Salas del Tribunal Electoral entran en contradicción con las emanadas por la Corte, funcionando en Pleno o en Salas, corresponderá al Máximo Tribunal de la Nación decidir cuál debe prevalecer.

D. *Fundamentos constitucionales y legales de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

El art. 99 constitucional define al Tribunal Electoral de la siguiente manera, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del art. 105 de la Constitución, será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; fijando las bases de su organización, atribuciones, competencia, facultades, entre las cuales en el párrafo octavo señala que podrá establecer jurisprudencia obligatoria, e indica los mecanismos para fijarla. Asimismo, este mismo numeral hace mención a los casos de contradicción de tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, que se sustente entre una sala del Tribunal Electoral, con un criterio sostenido por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en cuyo caso los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, siendo el pleno de la Corte quien resuelva cuál tesis debe prevalecer, por lo que hace a la obligatoriedad de la jurisprudencia está se encuentra referida en los arts. 96 constitucional y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a la Contradicción de tesis, la constitución General refiere en el art. 99 la autoridad que resuelve las contradicciones de criterios y quiénes pueden denunciarlos; en el art. 107, fracción XIII de la misma Constitución, se establecen los supuestos de criterios contrarios sustentados entre los Tribunales Colegiados de Circuito o las propias Salas de la Suprema Corte de Justicia, quien ante la denuncia formulada al pleno, o la Sala respectiva, de acuerdo a quién deba conocer, decide la tesis que resulta obligatoria, una forma en que la Corte emite criterios de jurisprudencia obligatorios.

A nivel constitucional los artículos antes mencionados marcan las bases constitucionales y legales de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para emitir jurisprudencia.

Desde un particular punto de vista, diría que existe similitud entre los acuerdos adoptados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el acuerdo 5/2003 y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismos que se denominan: Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a la notificación de sus tesis relevantes a las autoridades electorales, así como el Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 4 de septiembre de 2007, relativo a la creación de la *Gaceta de Jurisprudencia* y Tesis Relevantes en Materia electoral que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a la determinación del inicio de la cuarta época de su publicación.

Partiendo de que una tesis se define como la expresión abstracta de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto, en el Acuerdo 5/2003, no se distingue entre tesis relevantes y de jurisprudencia; ni entre jurisprudencia por reiteración y por contradicción, en el correlativo de la Sala Superior se conceptúa la jurisprudencia por reiteración, refiriendo que se integra con el número de resoluciones que corresponda según la Sala que la proponga, 3 para Sala Superior y 5 para las Salas Regionales, asimismo, hace referencia a la jurisprudencia por unificación se integra con el criterio adoptado al resolver una contradicción de tesis.

En tratándose del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica hace referencia a los términos y formas en que esta autoridad emite jurisprudencia, en el art. 186, fracción IV, indica la competencia del propio Tribunal Electoral para fijarla, en el 189, fracción IV, se especifica que la Sala Superior será competente para determinar la jurisprudencia obligatoria, y en los arts. 232, 233, 234, 235 y 236, se establecen las reglas, la obligatoriedad y la interrupción de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, estableciendo:

— **Sala Superior:** con tres sentencias ininterrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; y cuando resuelve en contradicción de criterios de los sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior. Esto último puede ser planteado en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva.

— **Salas Regionales:** con cinco sentencias ininterrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y lo debe ratificar la Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; para ello, es preciso que se comunique lo anterior a la Sala citada, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de esta determine si procede fijar jurisprudencia.

En ambos casos, el criterio de jurisprudencia será obligatorio, con la declaración formal de la jurisprudencia que realiza la Sala Superior.

En el art. 233 de la Ley Orgánica, se establece que la jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral es obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral y lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a Derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades.

Asimismo, en el art. 234, se hace referencia a la interrupción de la jurisprudencia, la cual dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior, el cambio de criterio podrá constituir jurisprudencia con el procedimiento referido anteriormente.

En el art. 236 se precisa la obligación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para observar la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

La Constitución Federal señala la facultad de la Corte y del Tribunal Electoral para sentar jurisprudencia, y en la Ley Orgánica marca los términos en que el Tribunal lo debe realizar, y respecto a la Corte, aunque sólo hace mención a la modalidad por contradicción, remitiéndonos a la Ley de Amparo en los casos de jurisprudencia por reiteración.

5. Casos relevantes en materia electoral

A. *Análisis del caso Castañeda Gutman*

El ciudadano Jorge Castañeda Gutman solicitó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el 5 de marzo de 2004, su registro como candidato independiente al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, obteniendo respuesta negativa por parte de dicha Dirección Ejecutiva el 11 de marzo de 2004, con fundamento en los arts. 93 párrafo primero inciso *m*) y 175, 175, 176, 177, párrafo 1, inciso E, y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen de manera general que corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección.

Ante la negativa del IFE, el ex secretario de gobernación demandó vía amparo indirecto, el 29 de marzo de 2004 ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, argumentando la violación a sus derechos políticos y fundamentales de igualdad ante la ley, libertad de trabajo, de ser votado y de participación en el desarrollo del régimen democrático nacional.

Específicamente, la constitucionalidad de diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la omisión del legislador al no prever la existencia de las candidaturas independientes, y por otra, el acto de aplicación consistente en la negativa de registro.

La demanda interpuesta se desechó por notoriamente improcedente; el 16 de julio de 2004 el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal resolvió declarar improcedente el juicio de amparo interpuesto por la presunta víctima en virtud de «la improcedencia constitucional que se deriva del 105 constitucional, fracción II, párrafo tercero, que establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad; disposición que guarda armonía con la improcedencia legal contenida en el art. 73, fracción VII, de la Ley de Amparo».

Impugnando dicha resolución vía Revisión, el 2 de agosto de 2004, el 14.º Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que correspondió el conocimiento del recurso, resolvió mediante sentencia de 11 de noviembre de 2004 las cuestiones legales y planteó que la Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción sobre las cuestiones constitucionales, asunto que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerarlo de interés y trascendencia para el orden jurídico nacional.

La Corte analizó el caso en sesiones del 8 y 16 de agosto de 2005.

En el Amparo en Revisión, los señores ministros se pronunciaron en dos sentidos:

El primero respecto a la procedencia genérica del juicio de amparo en contra de leyes o actos de autoridad en materia electoral; y el segundo encaminada a la ponderación de la procedencia del juicio de amparo en el caso concreto planteado por el quejoso.

Por lo que respecta al primero: el aspecto toral a dilucidar se circunscribió a determinar si en contra de leyes y actos en materia electoral, o bien que tengan relación sustancialmente con el ejercicio de derechos políticos, procede el juicio de amparo indirecto, por lo que para resolverlo se inició analizando el sistema de justicia en materia electoral vigente, así como la naturaleza y objeto del juicio de amparo.

De ese modo, la interpretación de los arts. 94, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitió a los señores

ministros concluir que el Poder Judicial de la Federación está integrado, entre otros órganos, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, cuya competencia se encuentra establecida en la propia Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por tal, la Corte es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, siendo la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Asimismo, el Tribunal Electoral, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, pero es competente para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que, entre otros, violen los Derechos político-electorales de los ciudadanos, como el de ser votado.

Recordemos que hasta esa fecha, la Suprema Corte de Justicia era el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral; en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con competencia para garantizar que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

En estas condiciones, razonaron los señores ministros que el órgano reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en la materia electoral, a fin de que en el orden jurídico mexicano existieran los mecanismos para que las leyes y actos en esa materia estén sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, a través de los medios de control y los plazos de impugnación que expresamente estableció para ello.

Por lo que respecta al segundo: el juicio de amparo es una garantía constitucional de carácter procesal, que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, frente a los actos de autoridad o las leyes, sin embargo, el mismo resulta improcedente contra las resoluciones o declaraciones de organismos y autoridades en materia electoral.

La Corte ha sostenido en diversas épocas, en relación con la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del art. 73 de la Ley de Amparo, que sólo de manera excepcional podrá combatirse la presunta violación de derechos políticos a través del juicio de amparo, siempre y cuando se vinculen en sentido estricto con la posible violación a los derechos fundamentales, pues precisamente ése es el ámbito de protección de dicho medio de control constitucional, en tanto se trata de la máxima

garantía que la Norma Fundamental otorga a los ciudadanos para la salvaguarda de esos derechos.

Precisado por un lado el sistema de defensa en materia electoral, conformado por la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación que conoce el Tribunal Electoral y por otro, el de defensa de derechos fundamentales, establecido en el juicio de amparo.

En los conceptos de violación alegados, el quejoso expresó en esencia que la ley y acto reclamados vulneran su «derecho fundamental o humano» de ser votado, previsto en el art. 35, fracción II, de la Constitución Federal, de lo que resulta claro que su pretensión consistió en que a través de la vía del juicio de amparo se conmine a las autoridades responsables a subsanar la «omisión legislativa».

Dicha «omisión legislativa», referida por el quejoso consistía en el sentido de prever en la norma impugnada la posibilidad de candidaturas independientes y en tal sentido se le conceda la protección constitucional para que pueda obtener su registro.

Concluyendo el Máximo Tribunal de la Nación que dicho alegato constituía un aspecto totalmente político-electoral.

En efecto, el Máximo Tribunal de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha determinado:

«... que cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los arts. 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral» (Tesis de Jurisprudencia P./J. 2/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, febrero de 2004, p. 451, 9.^a época).

Esto es, si la controversia enfrenta los artículos impugnados, al establecer que sólo los partidos políticos podrán registrar candidatos para la elección de presidente de la República, aluden al Derecho político de ser votado y cuál será la forma para hacerlo, con la pretensión del quejoso de que se prevean candidaturas independientes y él pudiera obtener el registro como tal, evidentemente se trata de un aspecto comprendido dentro de la materia electoral.

Por lo que, aun y cuando la Corte ha sustentado que excepcionalmente cuando junto con la violación de un Derecho político se reclaman leyes o actos que entrañan la violación de garantías individuales, resulta procedente la demanda de amparo, situación que en el caso concreto no se dio.

La Corte estableció que la circunstancia de que la ley limite la participación de un gobernado en una contienda electoral no hace procedente

el juicio de amparo, por el solo hecho de que a la par se planteen violaciones a Derechos fundamentales como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo, etcétera, pues de cualquier modo, el examen de estos últimos tendría que realizarse de acuerdo con el sistema constitucional electoral previsto en la Constitución, atento a que, en el caso, lo toral sería examinar si la ley reclamada, al otorgar el registro de candidatos sólo a los partidos políticos, y el acto que le niega el registro como candidato independiente, son constitucionales o legales.

En ese sentido, y al estar en presencia de un asunto en el que lo sustancial a resolver es sobre el ejercicio del Derecho político electoral de ser votado, es clara la improcedencia del juicio de amparo, ya que la vía idónea es la acción de inconstitucionalidad, o bien los medios de control constitucional de que conoce el Tribunal Electoral.

En su resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó confirmar la resolución de la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente número 374/2004, sobreseyendo en el juicio de garantías promovido por Jorge Castañeda Gutman tanto respecto de los arts. 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, como del oficio número DEPPP/DPPF/569/04, de 11 de marzo de 2004, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electo.

El asunto fue resuelto en sesiones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fechas 8 y 16 de agosto de 2005. En la primera sesión, con la ausencia de la ministra Luna Ramos, se resolvió por mayoría de 6 votos a favor y 4 en contra, respecto de la improcedencia en torno a la inconstitucionalidad de la Ley, en tanto que el aspecto relativo al acto de aplicación se votó 5 a favor y 5 en contra, por lo que se resolvió en la segunda sesión mencionada en el sentido de sobreseer por improcedente el juicio de garantías, con una votación de 7 a favor y 4 en contra.

Sin embargo, Jorge Castañeda acudió a la justicia internacional, pasando primero por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 17 de octubre de 2005, solicitando sustancialmente, que se ordenaran medidas precautorias a efecto de poner a salvo su Derecho de ser votado en tanto no se resolviera en definitiva el conflicto.

Dicho órgano internacional resolvió el 25 de noviembre de 2005, que no debía prejuzgar sobre el asunto planteado por el ex secretario, y no era procedente conceder esas medidas preventivas, pero le pide al gobierno mexicano que establezca esas medidas, con el inconveniente de que no le dice cuáles, sino simplemente que adopte las medidas provisionales tendientes a garantizar la salvaguarda del Derecho presuntamente violado.

En tales condiciones, para el gobierno de nuestro país se suscitó la justificada interrogante: ¿quién tenía que tomar, en su caso, las reco-

mendadas medidas precautorias? Muchas fueron las opiniones y todas encontradas, al grado de no hallar el punto de coincidencia. ¿A quién le correspondía? ¿A la Secretaría de Relaciones Exteriores? ¿A la de Gobernación? ¿Al Instituto Federal Electoral? ¿Al Poder Legislativo?

Las voces mayoritarias se inclinaron a que fuera el Instituto Federal Electoral, con el argumento de que si a este le correspondía otorgar el registro, podía entonces hacerlo en forma provisional, preventivamente, a fin de cumplir con la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ante dicha tendencia, el IFE contestó el argumento, en el sentido de que la Institución se encuentra regida, por mandato constitucional, por el principio de legalidad, y con base en el mismo, solo puede hacer lo que la ley le manda hacer, lo que le permite, pero en forma alguna puede realizar actos que no tengan un sustento legal claro y directo, para concluir que la ley no permite al Instituto Federal Electoral que registre las candidaturas independientes, ni definitiva ni provisionalmente.

Argumento sólido el del IFE. Pero, ¿no podía acaso fundar el registro provisional en las recomendaciones de la Comisión? ¿Y el art. 133 constitucional? ¿Y los tratados internacionales? ¿No alcanza el principio de legalidad el extremo de obligar al IFE al cumplimiento de normas constitucionales? ¿En dónde queda el control de la constitucionalidad en tratándose del cumplimiento de instrumentos internacionales?

Ante la argumentación del órgano electoral administrativo, diversas opiniones se manifestaron en el sentido de que, ante la ausencia de normas generales, abstractas e impersonales que determinaran el proceder ante la actuación del órgano internacional, debía ser el propio poder legislativo el que atendiera la recomendación, generando la norma que diera solución y atención oportuna a las medidas propuestas.

Al final del día, el gobierno mexicano emitió un comunicado explicando los motivos por los cuales no estaba en condiciones de atender las recomendaciones, por lo que la Comisión turnó el expediente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual resolvió negando el otorgamiento de las medidas provisionales a favor de Jorge Castañeda, entre otras razones porque estimó que otorgarlas implicaría en este caso un juzgamiento anticipado de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal; otorgarlas le restaría sentido a la decisión de fondo, que es la que debe definir las responsabilidades jurídicas, y no es sino hasta el 26 de octubre de 2006 que la Comisión emite el informe de fondo 113/2006, que en términos generales establece que la violación a los Derechos políticos del señor Castañeda no tenían sustento alguno.

El caso *Castañeda* se enredó en cuestiones procedimentales tales como la procedencia o no del juicio de amparo, pero nunca se argumentó en torno al fondo del asunto, es decir, por lo que tampoco logró un pro-

nunciamiento respecto de la constitucionalidad o no de las candidaturas independientes, de la inconstitucionalidad o no de las leyes que prohíben las candidaturas independientes, y de la violación o no del Derecho a ser votado cuando se restringe el Derecho a la condición de ser postulado por partido político.

B. *Análisis del caso Yucatán*

Por escritos presentados el 23 de junio de 2006, los partidos políticos Alianza por Yucatán, de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, impugnaron de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán, la emisión y publicación de los Decretos 677, 678 y 679 que contienen reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política, la creación de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral, respectivamente, todas del Estado de Yucatán, publicadas en el *Diario Oficial de la Entidad* el 24 de mayo de 2006 (Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Promoventes: Partido Político Estatal «Alianza por Yucatán», Partido de la Revolución Democrática y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Ministro ponente: Juan Silva Meza).

Por la trascendencia que tiene para el objeto del presente trabajo, el estudio de este caso se limita aquí a la impugnación del partido Alianza por Yucatán, quien señaló como agravio que los arts. 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales del Estado de Yucatán, que regulan la participación de los ciudadanos como candidatos a puestos de elección popular, sin la postulación de un partido político o coalición, eran violatorios de la Constitución Federal, dado que esta sólo autoriza que sean los partidos políticos los encargados de proponer candidatos.

En relación con ello, la Suprema Corte solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que emitiera una opinión, pronunciándose dicho órgano en el sentido de que, como lo estimó al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-37/2001 (caso *Michoacán*), fuera de los casos en los cuales se prevé explícitamente la postulación de candidaturas solo por parte de los partidos políticos, la Constitución Federal no contempla como principio o regla general, la exclusividad de los partidos en la postulación de candidatos a cargo de elección popular, ya que el art. 41 constitucional no emplea en su redacción algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad o se advierta la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del Derecho de postulación.

Los señores ministros argumentaron que de acuerdo con el art. 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, con finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, como son la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, para lo cual se les dotó de financiamiento público y del Derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación a efecto de que propaguen sus principios, programas de acción e ideología política; por lo que se entiende que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país.

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que del texto fundamental no se puede deducir o inferir que únicamente los partidos políticos puedan hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo pueden atribuirse a un tipo específico de personas e imposible otorgárselas a otras, aunque requieren de una adecuada regulación que las armonice.

Para arribar a la conclusión anterior, se tomó en cuenta que la iniciativa de reformas al art. 41 constitucional tenía por objeto, por lo que atañe a los partidos políticos, regular su existencia y funciones en la ley fundamental para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, porque por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, pero no se prevé que los procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos.

De ese modo, el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) es inherente a todos los ciudadanos mexicanos que reúnan las calidades que establece la ley.

En síntesis, nuestro máximo Tribunal estimó que toda vez que de la interpretación de la norma constitucional no se deriva de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos postular candidatos a cargo de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional), era de concluirse que es facultad del legislador ordinario (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes.

En tal sentido y por mayoría de seis votos de los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Silva Meza, con el voto en contra de los señores ministros

Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Azuela Güitrón, aprobaron y así resolvieron, declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se cuestionó la constitucionalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales del Estado de Yucatán, en lo referente a permitir las candidaturas independientes.

En relación con lo anterior, es de resaltarse que en el proceso comicial de ese año en el Estado de Yucatán, concretamente en el municipio de Yobaín, resultó electo alcalde el C. Adonay Avilés Sierra, quien fue postulado como candidato independiente, y que aun cuando dicha elección fue cuestionada por el Partido Revolucionario Institucional ante los Tribunales electorales, el ciudadano mencionado tomó posesión del cargo el domingo primero de julio de 2007.

III. CONCLUSIONES

Primera. el Derecho electoral es una rama del Derecho público, interrelacionado con el sistema jurídico nacional e internacional.

Segunda. el Derecho electoral es dinámico, en continua evolución.

Tercera. la autonomía del Derecho electoral se aprecia en tres dimensiones: como parte del Derecho público interrelacionada con otras disciplinas jurídicas; desde sus principios constitucionales, y desde la independencia de su legislación sustantiva y adjetiva.

Cuarta. el Derecho electoral es una rama jurídica vinculada a todo el espectro legal del país.

Quinta. Derecho electoral cuenta con bases constitucionales articuladas otros contenidos constitucionales.

Sexta. el Derecho electoral tiene una parte Sustantiva y otra Adjetiva.

Séptima. el contenido de los arts. 41, 60 y 99 han evolucionado grandemente desde la Constitución de la Monarquía Española de 1812, para establecer de manera sistematizada las reglas y procedimientos de impugnación de los actos relacionados con la forma republicana de gobierno, es decir, con la renovación periódica de los órganos de gobierno, así, los medios de impugnación han existido a través de la historia aún antes de la reforma constitucional de 1996 y lo más relevante de está es la creación de la normatividad específica, aunque el sistema de medios ya antes existía, a cargo de órganos políticos, primero, y de órganos jurisdiccionales autónomos después, para adquirir su forma más acabada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hasta la última reforma de 2008, que da nuevas atribuciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a las Salas Regionales.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- (1988), *América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ACOSTA, M., y PÉREZ FONSECA, A. (2003), *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, México, Porrúa.
- ARAGÓN, M. (1998), *Instituciones de Derecho Parlamentario, obra colectiva*, España, Tecnos.
- ARENAS, C. E. (1999), *Ética y Derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho electoral, t. IV, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2000), *Apuntes de Derecho electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 2 vols., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1993), *Tendencias Contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho electoral, México, UNAM.
- GARCÍA, M. E. (1995), *Introducción al Estudio del Derecho*, 45.^a ed., México, Porrúa.
- GARCÍA, T. (1965), *Introducción al Estudio del Derecho*, 14.^a ed., México, Porrúa.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (1988), *Legislación electoral comparada, Centro de Asesoría y Promoción electoral et. al.*, San José.
- NOHLEN, D.; PICADO, S., y ZOVATTO, D., cit. PATINO C. (1994), *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM.
- NOHLEN, D. (1993), *Enciclopedia electoral Latinoamericana y del Caribe*, Costa Rica, San José, IIDH/CAPEL.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (2005), *Consideraciones sobre los principios y reglas en el Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PÉREZNIETO, C. L. (1995), *Introducción al Estudio del Derecho*, 3.^a ed., Harla, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2004), *La Jurisprudencia, su integración*, 2.^a ed., México.
- *Semanario Judicial de la Federación*, t. LV, 2641.
- *Semanario Judicial de la Federación*, Tesis de Jurisprudencia P/J. 2/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, febrero de 2004, p. 451, 9.^a época.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (1987), *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2. Dicionarios

- CABANELAS, G. (1997), *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta S.R.L.
- (1992), *Diccionario de la Lengua Española*, 21.^a ed., Real Academia Española.

3. Acciones de Inconstitucionalidad

- Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Promovente: Partido Político Estatal «Alianza por Yucatán», Partido de la Revolución Democrática y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Ministro ponente: Juan Silva Meza. Ejecutoria visible en la p. 2641 del t. LV del *Semanario Judicial de la Federación*.

4. Internet

http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/estadisticas.asp.

5. Discos compactos

- Disco compacto IUS 9. Poder Judicial de la Federación. Registro 3105, 8.^a época.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA
Rocio Alejandra TORREBLANCA FIGUEROA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSIDERACIONES GENERALES.—1. Concepto de Distrito Federal.—2. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.—3. Motivos para la reforma política del Distrito Federal.—4. La apología y exposición de motivos de la reforma política del Distrito Federal.—5. Las reformas Constitucionales de 1993.—6. Reforma al art. 122 Constitucional.—7. Estructura y organización del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.—8. Coexistencia entre Poderes Federales y Órganos de Gobierno.—9. Organización de la Administración Pública en el Distrito Federal.—III. CON LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL LLEGA LA REFORMA EN MATERIA ELECTORAL.—1. Principios rectores de la Función Electoral.—IV. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES.—1. Integración de los partidos políticos en el Distrito Federal.—2. Requisitos para constituirse como partido político local.—3. Requisitos ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.—4. Procedencia o negación del registro.—5. Derechos y obligaciones de los partidos políticos locales.—V. AUTORIDADES LOCALES.—1. Autoridad Administrativa.—A. Finalidades.—B. Estructura interna.—2. Autoridades Jurisdiccionales.—A. Tribunal Electoral del Distrito Federal.—a) Finalidades.—b) Funcionamiento.—c) Atribuciones.—B. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—a) Estructura.—b) Atribuciones.—C. Sala Regional Distrito Federal - IV Circunscripción Plurinominal.—a) Finalidades.—b) Atribuciones.—3. Sistema de Medios de Impugnación.—A. Juicio electoral.—B. Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.—C. Puntos generales sobre ambos juicios.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de comprender la razón por la cual se creó el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, es necesario analizar varios factores que desde luego incidieron de forma directa en su estructura, forma y administración de gobierno; en este contexto, el conflicto procede del hecho de que el Distrito Federal debe de combinar la organización de la forma de gobierno que es Federalista y su propia organización, en virtud de lo anterior, no sólo aloja a los Poderes Federales, sino que por elemental lógica, debe de albergar a sus propios poderes locales, lo que implica *per se* un conflicto de coexistencia de poderes por cuanto hace a los niveles de gobierno que se involucran.

La pregunta inmediata es ¿por qué debía existir conflicto? si es la estructura organizacional del resto de las Entidades Federativas que son parte de la Federación. La respuesta es sencilla, el Distrito Federal no cuenta con la misma naturaleza jurídica que la Entidades Federativas, pues es la sede de los poderes federales, motivo por el cual la regulación debía ser mucho más estricta.

En esta tesitura, es necesario analizar previamente el concepto del Distrito Federal, su naturaleza jurídica y una serie de circunstancias de índole social, política, económica, e incluso culturales, las cuales han hecho propicia la reforma democrática, política y jurídica que nos ha permitido alcanzar la autonomía de la que hoy gozamos, mediante la cual el Distrito cuenta con la posibilidad real de ejercer sus atribuciones y facultades, aun cuando se le han ido otorgando lenta y paulatinamente.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Concepto de Distrito Federal

Proporcionar un concepto en el cual se capten todas y cada una de las características del territorio que fue creado *ex profeso* para ser el asiento de los Poderes de Federales, no es una tarea sencilla; sin embargo, es momento de tratar de explicar y, de ser posible, proporcionar un concepto de lo que se entiende por Distrito Federal, así como su naturaleza jurídica, para lo cual analizaremos diferentes puntos de vista de diversos tratadistas.

El art. 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo define como:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal

es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

En el caso del Dr. Fernando Serrano Migallón, este autor afirma que el Distrito Federal es una porción del territorio que forma parte de la Federación, en la cual ninguno de los Estados cuenta con soberanía, pues lo contrario equivaldría al quebrantamiento de los intereses de la Federación (SERRANO, 2007: 76).

Para el maestro Elisur Arteaga Nava, el Distrito Federal es parte de la Federación, que cuenta con obligaciones que difieren de las del resto de las Entidades Federativas, toda vez que se trata de la sede de los poderes de la unión del país (ARTEGA, 2008: 588).

En tanto, para el maestro Sánchez Bringas, el Distrito Federal «es una entidad con personalidad jurídica propia, y diferente de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios; como una más de las Entidades Federativas, además de ser la capital de los Estados Unidos Mexicanos y la residencia de los poderes de la Unión» (SÁNCHEZ, 2007: 751).

En este contexto, y como hemos podido percatarnos, las cuatro acepciones identifican al Distrito Federal con dos elementos sin los cuales no sería posible concebir la existencia del mismo. El primero de ellos consiste en aseverar que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, esta última considerada como el ente supremo que preserva la seguridad y unión del resto de las Entidades Federativas; en tanto, el segundo consiste en que es la sede de los Poderes de la Unión.

Lo anterior refleja fielmente no sólo la ideología política del Estado Mexicano en la que la Federación es el ente que debe prevalecer en virtud de que representa la unión de las Entidades Federativas, las cuales, en ningún momento pueden ser consideradas como soberanas, toda vez que, para formar parte de esta Federación, debieron adherirse a un pacto Federal, a través del cual cedieron esa soberanía a la Federación convirtiéndose en Entidades autónomas, con la finalidad claro está de llegar a cumplir con una serie de fines sociales, políticos, económicos, que tienen por objeto la estabilidad de la población. Por tanto, es incuestionable que el Distrito Federal forma parte de esa Federación; no obstante, también es incuestionable el hecho de que su autonomía está limitada; por esta razón, cuenta con una naturaleza jurídica distinta en relación con las Entidades Federativas que integran el país.

En cuanto al segundo elemento, el cual versa sobre el hecho de que es la sede de los Poderes de la Unión, es una circunstancia que se ha presentado *de facto* y *de iure*, ya que es a partir de la Constitución de 1824, que el Distrito Federal es designado no sólo como la capital del país, sino como la sede de los «Supremos Poderes de la Federación», y

aun cuando esta disposición fue modificada en numerosas ocasiones, su esencia ha sido conservada hasta nuestros días (TENA, 2002: 76).

2. Naturaleza jurídica del Distrito Federal

Como hemos puntualizado en el numeral anterior, el Distrito Federal no posee la misma naturaleza jurídica que las Entidades Federativas; tal distinción atiende a múltiples factores, tal es el caso del factor de carácter histórico, ya que nuestro país debe su constitución como una Federación, al ya probado y exitoso modelo norteamericano, modelo en el que el Distrito de Columbia no se había establecido en la capital de ninguna entidad; ya que en realidad era un territorio independiente de todo Estado, donado por los Estados de Meryland y Virginia (CASTELLANOS, 1999: 127).

De esta manera, la independencia del territorio en el que se estableciera la sede de poderes se procuró al máximo en nuestro país, basta con revisar el proyecto de nuestra Constitución de 1824, en el cual se estableció esta restricción como una de las condiciones para crear la sede de los poderes; mas esta restricción fue eliminada de forma definitiva una vez que la Constitución Política de 1824 fue aprobada, dando paso a la designación de la Ciudad de México, dentro de la cual se habría creado el Distrito Federal, como capital y sede de los Poderes (TENA, 2002: 78).

Otro de los factores que ha influido en la consideración de una naturaleza jurídica distinta es el factor jurídico-político; puesto que, no sólo su regulación normativa debía ser distinta, también su organización administrativa, pues contrario a lo que se pueda pensar, el grado de autonomía del que goza la sede de los poderes es mínima, ya que depende única y exclusivamente de las atribuciones que el Congreso de la Unión le permita desarrollar, incluso antes de las reformas que hicieron posible el cambio, el Distrito Federal dependía de una forma realmente abrumadora de la administración Federal, cabe señalar que este factor ha sido sumamente controvertido, cuestión que ha sido palpable en los numerosos conflictos entre el Distrito Federal representado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Federación, en este caso concreto representada por el Congreso de la Unión, claro está, en materia Legislativa.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que el Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, como bien lo señala el art. 44 de la Constitución Política; por tanto, su nivel de importancia y de protección jurídica no sólo es indudable, sino en realidad vital para la Federación, en relación con las Entidades Federativas que son parte de la Federación.

En esta tesitura, el Distrito Federal es por definición una entidad diferente de las demás que son parte integrante de la Federación, por

tanto, debe de ser considerada como el ente, creado *ex profeso* para ser la sede o lugar de residencia de los Poderes Federales u órganos del gobierno Federal y centro político, económico, social y cultural del Estado mexicano.

3. Motivos para la reforma política del Distrito Federal

En virtud de la naturaleza tan especial que posee el Distrito Federal, la protección de los Poderes Federales se ha hecho patente, a tal grado que, en ocasiones, la protección hacia su régimen de gobierno ha sido calificada de excesiva; en este contexto; se aseveraba que era preciso que la reforma se llevara a cabo, toda vez que la democracia debía ser reintegrada al Valle de México, pues de todas manera el Jefe iba a ser nombrado por el Presidente de la República, para atender los problemas de la ciudad (LÓPEZ, 1993: 53).

En razón de lo anterior, no es un secreto para nadie que el Distrito Federal ha realizado desde su constitución como sede de los poderes federales una apología de su autonomía con la finalidad de lograr elevar la voz y voto de sus representantes frente a la Federación, haciendo notar la necesidad de que sus demandas debían ser cubiertas como otra más de las Entidades Federativas.

El camino no ha sido nada sencillo; sin embargo, los persistentes esfuerzos por alcanzar lo anteriormente señalado es lo que ha permitido que el Distrito Federal goce del *status* jurídico actual.

Aun cuando los intentos por reformar el *status* del Distrito Federal no fueron pocos, ya que se comenzaron a gestar desde el año 1824, no es sino hasta abril de 1993 en que los deseos de cambio se vieron cristalizados, pues es la fecha en la que el regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís, presentó una innovadora propuesta ante la Asamblea de Representantes.

En esta propuesta se exponía el objeto de la reforma y la situación en la que se encontraba inmerso el Distrito Federal, lo que reflejaba la necesidad de materializar las reformas que habían esperado por más de 169 años, en medio de debates inconclusos, que siempre dejaban al Distrito Federal en las mismas condiciones de incertidumbre política y jurídica (LÓPEZ, 1993: 49).

Antes de presentar los puntos vitales que formaban parte del proyecto de reforma del Distrito Federal, es necesario destacar la necesidad que tenía el Distrito Federal de contar con un cuerpo normativo que en realidad concordara con sus demandas y que fuera afín, no sin olvidar que debía coexistir con la normativa Federal, a la cual en realidad le debía la razón de su existencia.

En términos generales, el proyecto de reforma se erigía sobre los siguientes puntos:

a) La creación de un gobierno democrático y representativo, regido por los principios de una República; el cual respetara el equilibrio de facultades, garantizando la soberanía plena de los Poderes de la Unión; así como los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.

b) Que la Asamblea de Representantes pasara de ser un órgano de representación y de gestión, a ser un órgano local de representación política; facultada como órgano legislativo.

c) Se propuso que el Congreso de la Unión dictara un Estatuto especial que consolidara la democracia representativa, en el cual se reconocieran los derechos de los habitantes del Distrito Federal, asegurando la coordinación de la zona Metropolitana, reconociendo, a su vez, la necesidad de vincularse frente a la República, mediante la responsabilidad fiscal.

d) De la misma forma, se propuso la creación de Consejos de Ciudadanos Electos, de tal manera que se garantizara la participación activa de los habitantes en la formación del gobierno.

e) De la misma manera se propuso la concesión de la autonomía para los Delegados, lo que implicaba consecuentemente una mayor descentralización de funciones en beneficio del Distrito Federal, además de darle un mayor peso a la misma Asamblea, toda vez que se propuso que fuera esta misma quien participara en la ratificación de los Delegados,

f) Asimismo, propone establecer un servicio civil de carrera, el cual garantizara la eficaz atención técnica de los servicios públicos,

g) En esta misma iniciativa se propuso un punto ciertamente controvertido, que no deja de reflejar la dependencia del Distrito hacia la administración Federal, el cual consiste en dar cabida a la elección del Jefe de Gobierno, mediante la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta.

¿Y por qué controvertido? Si aparentemente el camino ya estaba avanzado; sin embargo, no era así, pues la dependencia aún era patente, en virtud de que el mecanismo de elección continuaba sujetando al Distrito a las pretensiones de la Federación; ya que, si bien es cierto, en primera instancia en dicha propuesta de reforma se solicitaba para los ciudadanos el derecho de elegir a los integrantes de la Asamblea de Representantes, no se pedía la misma apertura para el caso del Jefe de Gobierno, quien iba a ser electo por el titular del Ejecutivo Federal, de entre los mismos representantes que formarían parte del partido que tuviera a bien alcanzar la mayoría de lugares dentro de la Asamblea.

Como puede observarse esta propuesta buscó, como lo mencioné anteriormente que la normatividad Federal y Local coexistieran, circunstancia que fue calificada no sólo de innovadora, sino también de excepcional, toda vez que se tomaron elementos del parlamentarismo, respetando a su vez la tradición histórica al conservar el carácter de capital de la República y sede de los poderes.

Esta iniciativa fue presentada ante el Congreso de la Unión el 5 de julio de 1993, con la finalidad de que se reformaran varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que finalmente fue aprobada en el mismo año.

4. La apología y exposición de motivos de la reforma política del Distrito Federal

A lo largo del presente trabajo he mostrado que si bien es cierto la situación actual que se vive en el Distrito Federal no es en nada parecida a la situación que se vivía desde que se constituyó como la sede de los poderes, también lo es que, se debe a una serie de aportaciones y discusiones surgidas entre los diferentes miembros de las fracciones parlamentarias, quienes en su mayoría se unieron con el objetivo de obtener la tan ansiada reforma política del Distrito Federal, es por ello que me permito exponer sólo un fragmento de las razones que se proporcionaron para dar paso a la reforma, a través de la exposición de motivos sobre la reforma al art. 122 Constitucional, de 6 de julio de 1993.

La realidad reclama diseñar instituciones en el marco de la Constitución y de nuestros principios fundamentales, para así mejorar la vida y la convivencia, para que la ciudad funcione y la democracia avance. Necesitamos una organización política que asegure libertades, participación, democracia y estabilidad; que acerque el gobierno a los ciudadanos y que facilite la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos.

Se trata de construir responsablemente instituciones de gobierno y administración para consolidar lo que hoy funciona: finanzas públicas estables y en equilibrio, amplitud de servicios públicos; libertades públicas plenas; respeto al pluralismo. También lograr nuevos avances y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas y necesidades de nuestra gran ciudad capital.

Es necesario que las instituciones políticas locales contribuyan al funcionamiento de la ciudad y al bienestar de sus habitantes y no generen tensiones con el Gobierno de la República; que la operación de esas instituciones mejore la vida colectiva y no genere mayores desequilibrios entre quienes viven en la ciudad de México y los habitantes de los Estados.

Para garantizar la soberanía de los Estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les digo, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

Un diseño institucional nuevo no debe perder de vista esa perspectiva. Ahora bien, esto no significa que se tenga que limitar la capacidad de establecer en el territorio del Distrito Federal, que corresponde al territorio de la ciudad de México, órganos de gobierno propios, representativos y democráticos, que ejerzan las tareas de gobierno en la urbe.

La creación de las nuevas instituciones de gobierno del Distrito Federal está concedida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino, directamente, en el destino de los asuntos que más les incumben.

El Constituyente Permanente definirá con precisión las facultades de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y las de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Con ello, se crean instituciones de gobierno local representativas y democráticas que conservan su carácter federal.

Los poderes de la Unión conservan atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, aquellas necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales.

Este cambio es posible porque se encuentra sustentado en profundas transformaciones que se han llevado a cabo en la vida económica, en las relaciones del Estado con los grupos de la sociedad y en la atención a las prioridades sociales que demanda y merece la población. En una situación económica de mayor estabilidad, en un momento en que se ha avanzado en la conciliación nacional con los distintos sectores de la sociedad, es posible dar este nuevo paso hacia delante en un asunto fundamental para la vida política de la ciudad y del país.

Asimismo, hacen posible este cambio el haber alcanzado una franca mejoría fiscal en el Distrito Federal que le da mayor autonomía y lo hace menos dependiente en los apoyos federales y haber desarrollado prácticas políticas favorecedoras del diálogo y respetuosas del pluralismo que han encauzado por vías institucionales las distintas divergencias.

Se dan, por tanto, las condiciones nacionales y las condiciones propias a la ciudad de México, que permiten la construcción de las nuevas instituciones políticas de la ciudad y la realización de los avances democráticos a los que han aspirado los habitantes de la ciudad de México.

El proyecto que se propone ha sido resultado de un largo proceso social y, en particular, fue producto de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México. En los espacios de concertación que para el propósito se establecieron, se fue construyendo

una agenda común y puntos de acuerdo que han permitido encontrar una salida a un debate que parecía no tener solución.

Es claro que una transformación de esta magnitud no puede lograr la conciliación de todos los puntos de vista y realizar, en un sólo momento, todos los avances que cada uno representan. Lo importante es que habrá un plazo para un cambio ordenado que resuelva la esencia del debate histórico y le abra, a la ciudad de México, nuevas opciones democráticas de desarrollo.

El Gobierno del Distrito Federal contaría con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas deberá contemplar el estatuto de Gobierno.

Las reformas constitucionales que se plantean habrán de tener sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas para el Distrito Federal por la Asamblea de Representantes, en las materias expresamente conferidas. En tanto que la vigencia del órgano ejecutivo, jefe del Distrito Federal, será efectiva a partir del mes de diciembre de 1997, como prevé en el artículo quinto transitorio.

La asunción de las facultades legislativas por la Asamblea que se propone en la incitativa tiene como fin primario el de permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal sin el cual sería inviable el avance democrático que constituye la misma. De este modo, el jefe del Distrito Federal, podría contar, al asumir su cargo, con los instrumentos legales que le permitan gobernar esta entidad, conforme a las bases constitucionales que se proponen en el art. 122.

Junto a las razones de orden procedimental y a la necesidad de no alterar de manera súbita el manejo administrativo de los servicios públicos de la ciudad está la necesidad de lograr la consolidación de estos cambios políticos profundos que modifican muchos de los equilibrios actuales en la ciudad y con el resto del país. Una precipitación en la entrada en vigor de las reformas que no tomara en cuenta todos estos factores impediría su consolidación y arraigo. La propuesta habrá de encauzar un cambio que desde 1824 no ha podido resolverse. Vale la pena cuidar este proceso de transición institucional en la capital de la República.

5. Las reformas Constitucionales de 1993

Finalmente, la propuesta presentada por el regente fue tomada en cuenta por el Congreso de la Unión y plasmada en la Reforma Constitucional aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993. En concreto, la reforma al art. 122 Constitucional y la promulgación del Estatuto de Gobierno le otorgaron al Distrito Federal la oportunidad de

comenzar a ejercer cierto grado de autonomía, toda vez que constituyeron el marco jurídico que habría de delinear la estructura, organización y distribución del poder entre los poderes Federales y los órganos locales, en esta tesitura, los avances fueron indudablemente significativos.

La reforma de 1993 logró que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, adquiriera diversas atribuciones, reservadas anteriormente a la Federación; entre las destaca en primer término la facultad para iniciar leyes por parte de sus miembros, del Jefe del Distrito Federal, aunque claro el Ejecutivo Federal también conservaba esta facultad; además, en el mismo rubro de lo legislativo, también se logró que el jefe del Distrito Federal contara con la facultad exclusiva de presentar iniciativa de Ley de ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos; la expedir su Ley Orgánica, la cual sería enviada al Ejecutivo Federal y Local únicamente para su publicación; la de formular su proyecto de presupuesto; así como ser parte de la revisión anual y en su caso la aprobación del mismo; además obtuvo la atribución de expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

6. Reforma al art. 122 Constitucional

Una de las reformas más significativas para el Distrito Federal fue la originada en el art. 122 Constitucional, de tal magnitud que se considera como el punto de partida para la reforma política del Distrito Federal. En esta reforma se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, con lo que se dejaba la puerta abierta para legislar en lo concerniente al ámbito interno, salvo en aquellas materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

No obstante, esta reforma generó una paradoja, toda vez que el Congreso de la Unión dejó de tener facultades legislativas en el Distrito Federal mediante la derogación de la fracción VI del art. 73; sin embargo, curiosamente las atribuciones del Congreso de la Unión fueron adaptadas en la reforma del art. 122 Constitucional, ya que, en la fracción I del mismo artículo, es donde se instauran las facultades legislativas del Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal.

Asimismo, logró delimitar la facultad constitucional del titular del Ejecutivo Federal para nombrar de forma directa al jefe de Gobierno; debemos de hacer énfasis en el hecho de que es una facultad que se le restituyó a los ciudadanos del Distrito, puesto que, mediante el ejercicio de sus derechos políticos pudieron elegir libremente al jefe de Gobierno, mediante el mecanismo descrito en la propuesta de Camacho Solís; así mismo hicieron lo propio al elegir a los Diputados integrantes de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a sus Delegados.

A continuación, presentaremos brevemente las reformas de las que ha sido objeto el art. 122 Constitucional de 1993 a la fecha.

<i>Fecha de Decreto de reforma</i>	<i>Puntos relevantes</i>
25 de octubre de 1993	— Señaló la facultad del Congreso de la Unión de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de el cual determinaría las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal; las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno; derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal; las bases de organización de la Administración Pública del Distrito Federal; y las bases de integración de los consejos ciudadanos, órganos de consulta en materia de Administración Pública del Distrito Federal. — Estableció como facultad exclusiva del Ejecutivo Federal en materia del Distrito Federal, la de nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; facultad de nombramiento y de remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; tener a cargo el mando de la fuerza pública del Distrito Federal; facultad de proponer los montos de endeudamiento del Distrito Federal al Congreso de la Unión, y facultad de iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. — Se determinaron los aspectos relativos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como: integración de la Asamblea; representación de los partidos políticos; cláusula de gobernabilidad para el partido político que obtuviese el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30 por 100 de la votación del Distrito Federal; fechas de reunión de la Asamblea, y fuero de los representantes. — Se establecieron los puntos en los que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades: De expedir su ley orgánica; de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; de revisión de la cuenta pública; de expedir las leyes orgánicas de los tribunales de Justicia y de lo contencioso administrativo; de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, y de legislar en diversas materias del ámbito local.

<i>Fecha de Decreto de reforma</i>	<i>Puntos relevantes</i>
22 de agosto 1996	— El gobierno estará a cargo de los poderes Federales y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales. — Son autoridades a nivel local la Asamblea Legislativa [presenta cambio de denominación], el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia]. — El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo mediante voto universal, libre, secreto y directo. — Determina como facultades exclusivas del Congreso de la unión: <i>a)</i> Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; <i>b)</i> Legislar en materia de deuda pública, y <i>c)</i> Dictar las disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los poderes de la unión. — En relación con el titular del Ejecutivo Federal señala como facultades: <i>a)</i> iniciar leyes en lo relativo al Distrito Federal; <i>b)</i> Proponer ante el senado al Jefe de Gobierno que haya de sustituir a quien sea removido. — La base primera de este artículo señala los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. — La Base Segunda, señala los derechos y obligaciones bajo los cuales ha de conducirse el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. — La Base Tercera, establece la forma en la que debe organizarse la Administración Pública Local. — La Base Cuarta, determina la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común.
13 de noviembre de 2007	— De acuerdo a la Base Primera, se le otorga a la Asamblea Legislativa la atribución de expedir las disposiciones necesarias en materia electoral, con la finalidad de garantizar en el Distrito federal elecciones libres y auténticas.
7 de mayo de 2008	— Se establece la revisión de la cuenta pública del año anterior al Distrito federal, por conducto de su entidad de fiscalización.

<i>Fecha de Decreto de reforma</i>	<i>Puntos relevantes</i>
	— Se otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la atribución de expedir las disposiciones necesarias para organizar la Hacienda Pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
24 de agosto de 2009	— Se le otorga a la ALDF, la atribución de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. — Se establece que los Servidores Públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. [se hace patente la participación cada vez más homologada del Distrito Federal con respecto a las Entidades Federativas integrantes de la Federación].
27 de abril de 2010	— En términos generales, establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; asimismo determina su estructura, características y requisitos de los magistrados integrantes.

El art. 122 ha sido objeto de siete reformas Constitucionales, las cuales han hecho posible materializar dos vertientes antagónicas entre sí, la primera de ellas responde a la necesidad que manifestó el Distrito Federal desde que se constituyó como la sede de los poderes federales de contar con un marco normativo, que le permitiera dar solución a sus necesidades, a través de un mayor grado de participación no sólo de los ciudadanos, sino de sus propios órganos de gobierno locales.

En tanto que, la segunda vertiente atiende al indudable control que aun ejerce el régimen Federal sobre el Distrito Federal, ya que como hemos podido observar, se ha tratado de conservar al máximo ciertas facultades que desde luego obligan a que exista la inevitable dependencia.

En virtud de lo anterior, es obvio que el Congreso de la Unión atiende los intereses de la Federación, pues es su propósito, *ergo*, el Congreso siempre va a propugnar por un mayor control del Distrito Federal, que

insisto fue creado *ex profeso* para alojar a los Poderes de la Federación. En razón de lo anterior, es necesario que comprendamos que la misma naturaleza jurídica del Distrito Federal obliga a este control.

En este contexto, esta reforma al Distrito Federal debe de ser entendida en términos generales como el proceso de transición de una estructura político-administrativa de naturaleza centralizada a un sistema de gobierno descentralizado con atribuciones y facultades propias.

Con esta Reforma como puede observarse, ya no se deposita de forma monopólica en el titular del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que el poder se diversifica para su ejercicio en el Poder Legislativo Federal encabezado por el Congreso de la Unión, en el órgano legislativo local encabezado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

7. Estructura y organización del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Con la finalidad de estar en la posibilidad de abordar el tema del Estatuto de Gobierno, es necesario saber en primera instancia qué es un estatuto y definirlo. En este contexto, y para efectos del presente análisis, el estatuto es un conjunto de leyes que se hacen públicas dentro de una sociedad para reglamentar jurídicamente a los ciudadanos que habitan en una circunscripción en específico, y que a su vez se encuentra supeditado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este caso fue el Congreso de la Unión quien emitió el Estatuto de Gobierno, otorgándoselo al Distrito Federal; puesto que como lo habíamos abordado anteriormente, el Distrito Federal carece de atribuciones para promulgarlo; en virtud de la falta de autonomía y limitaciones frente a la Federación. En cuanto a su promulgación, ésta le corresponde al presidente de la República, a través del *Diario Oficial de la Federación*; ergo, es el único órgano facultado para efectuar modificaciones.

En función de lo anterior, en términos generales, el Estatuto de Gobierno, en el caso del Distrito Federal, es el ordenamiento jurídico que sustituye a la Constitución Política que tienen las Entidades Federativas del país; en esta tesitura, su valor jerárquico es igual al de cualquier otra Ley que haya elaborado el Congreso de la Unión. Dicho estatuto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994 y ha sido objeto de seis reformas, todas enfocadas a adaptar las nuevas facultades y atribuciones que el Congreso de la Unión le fue otorgando paulatinamente.

8. Coexistencia entre Poderes Federales y Órganos de Gobierno

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contiene la estructura y funcionamiento que prevé el art. 122 Constitucional; es decir, no puede ir más allá. Cabe señalar que la única forma que se encontró para que pudieran coexistir los poderes federales y locales, fue que el Distrito Federal contara con órganos de gobierno, denominados autoridades, a las cuales no se les dio el rango de «poder», aun cuando si se atiende claramente al principio de división de poderes (ARTEAGA, 2008: 590).

En este contexto, a cada uno de los Poderes Federales le corresponde regular todas aquellas materias que no se le confieren expresamente al Distrito Federal dentro del texto Constitucional.

En el caso del Congreso de la Unión aprueba los montos anuales de endeudamiento, los cuales deberán ser incluidos en la Ley de ingresos del Distrito Federal; la vigilancia sobre la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal a través de la Contaduría Mayor de Hacienda; a través de la Cámara de Senadores, nombra con base a la propuesta hecha por el Titular del Ejecutivo Federal a quien habrá de sustituir al jefe de Gobierno en caso de remoción; así como dictar las disposiciones generales que aseguren y procuren el debido funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

Por lo que hace al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es quien envía al Senado la propuesta de endeudamiento necesario para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; asimismo posee la atribución de enviar al Senado la propuesta de quien puede sustituir al jefe de Gobierno en caso de remoción; le corresponde el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, por tanto, debe ser informado permanentemente por el Jefe de Gobierno respecto de la situación que guarda este rubro.

Finalmente, por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le atañe lo relativo a las fracciones I y II del art. 105 Constitucional, toda vez que conoce de las Controversias Constitucionales [fracción I, incisos *a*), *c*), *e*), *f*) y *k*)] y de las Acciones de Inconstitucionalidad [toda la fracción II].

Por lo que hace a los órganos locales, su estructura y organización es la siguiente:

<i>Poder</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Judicial</i>
<i>Órgano de gobierno</i>	Jefe de Gobierno del Distrito Federal [arts. 52-68].	Asamblea Legislativa del Distrito Federal [arts. 36-51].	a) Tribunal Superior de Justicia [arts. 76-82, 84]. b) Consejo de la Judicatura Federal [arts. 83 y 84]. c) Tribunal Contencioso Administrativo [art. 9]. d) Procurador General de Justicia del Distrito Federal [art. 10].
<i>Función que desempeña</i>	Es el titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal, por tanto la administración pública está a su cargo.	Es el órgano colegiado al que se le han confiado las funciones legislativas y que carece de facultades jurisdiccionales.	a) Le corresponde la Administración e Impartición de Justicia en el Distrito Federal. b) Es el órgano responsable de la vigilancia de los demás órganos jurisdiccionales. c) Es el órgano que se encarga de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas del DF. d) Es el presidente del Ministerio Público.
<i>Integración</i>	Es un órgano unipersonal	Por 40 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y 26 diputados por votación de representación proporcional	a) Por magistrados que nombra el jefe de gobierno y ratifica la ALDF. b) Por siete consejeros; de los cuales, uno será presidente del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación;

			así como dos consejeros designados por la ALDF y uno por el Jefe de Gobierno. c) Se compone de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, integrados por magistrados que nombra el jefe de gobierno y ratifica la ALDF.
<i>Especificaciones</i>	Podrá solicitar a la ALDF la separación del cargo por un periodo máximo de veinte días naturales, quedando como encargado de despacho el Secretario de Gobierno. Cuando la falta exceda los treinta días naturales, se considerará como absoluta y la ALDF designará un sustituto.	Fuera del primer periodo de sesiones que va del 17 de septiembre hasta el 31 de diciembre del mismo año y del segundo periodo que va del 15 de marzo al 30 de abril del mismo año; será la Comisión de Gobierno que se integrará por el voto mayoritaria del pleno de la ALDF, quien en los recesos de la ALDF efectuará las sesiones extraordinarias.	En términos generales, la competencia de la que gozan es limitada
<i>Duración del cargo</i>	Es de seis años, sin posibilidad alguna de reelegirse en el cargo	Cada tres años, sin posibilidad de reelección inmediata. Por cada diputado propietario hay un suplente, quien sí podrá ser diputado propietario para la elección inmediata	a) Es de seis años, podrán ser ratificados y si lo fuesen, serán inamovibles. b) Es de cinco años, serán removidos de forma escalonada y no podrán volver a ser nombrados para un nuevo periodo. c) Es de seis años, podrán ser ratificados y si lo fuesen, serán inamovibles.

<i>Requisitos</i>	I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del DF, si no lo es la residencia deberá ser de cinco años; III. Tener treinta años cumplidos al día de la elección, y IV. No haber ocupado cargo público, a menos que se haya separado del mismo noventa días antes de la elección.	I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección; III. Ser originario del DF o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de la elección; IV. No haber ocupado cargo público, a menos que se haya separado del mismo 90 días antes de la elección; V. Ser miembro de un partido político para obtener el registro en su lista de candidatos a diputados a la ALDF.	En todos los casos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; II. Tener treinta años cumplidos al día de la elección; III. Poseer en el día de la designación con una antigüedad mínima de diez años título profesional de licenciado en derecho; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; V. Haber residido en el país durante dos años anteriores al día de la elección; VI. No haber ocupado algún cargo público durante el año previo al día de su nombramiento.
<i>Principales atribuciones</i>	a) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos de la ALDF; b) Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal; c) Nombrar y remover al Pro-	a) Expedir y reformar su ley orgánica; b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto; la Ley de Ingresos y la cuenta pública, y c) Legislar en materia de hacienda pública, administración pública local, civil, justicia cívica, planea-	a) Administración e Impartición de Justicia en el Distrito Federal. b) Administración, vigilancia y disciplina de los demás órganos jurisdiccionales. c) Dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas del DF. d) La persecución de los delitos del orden común co-

	curador General de Justicia del Distrito Federal, y d) Proponer a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar a los Tribunal Contencioso Administrativo.	ción de desarrollo y concesión de servicios públicos.	metidos en el DF; la representación de los intereses de la sociedad; la promoción de la debida impartición de justicia.

9. Organización de la Administración Pública en el Distrito Federal

En el Estatuto se determina que la Administración Pública se dividirá en centralizada, desconcentrada y paraestatal. En esta tesitura, la administración centralizada estará a cargo de la Jefatura de Gobierno del Distrito federal y de las Secretarías, a éstos les corresponderá la planeación y el desarrollo; la formulación y conducción de políticas generales; la regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la administración pública; la administración de la Hacienda Pública; la adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad y la prestación y concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal.

Asimismo, a los órganos desconcentrados les corresponde llevar a cabo todas aquellas actividades de carácter eminentemente técnico y operativo, con la finalidad de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna.

Mientras que en el caso de la administración pública local paraestatal, ésta se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, enfocados a la generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales.

Es necesario hacer énfasis en el hecho de que el Distrito Federal se divide políticamente en dieciséis demarcaciones territoriales, denominadas Delegaciones, las cuales tendrán competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

III. CON LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL LLEGA LA REFORMA EN MATERIA ELECTORAL

Como era de esperarse, el hecho de que al Distrito Federal se le hubieran otorgado una serie de prerrogativas que anteriormente no se tenían contempladas en materia de Representación Política ante la Federación, no solamente por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien se encarga de la representación de los intereses de sus habitantes; sino para los mismos ciudadanos que son parte del Distrito Federal, a quienes se les concedió la oportunidad de elegir mediante el sufragio libre, secreto, universal y directo a quienes deseaban que los representaran; además de proporcionales mecanismos de participación directa en la vida política del Distrito Federal, a través de su participación en los Comités de Participación Ciudadana.

Lo anterior, naturalmente, obligó a que la normativa electoral también fuera modificada; no obstante, cabe señalar que no fue el único factor que incidió en esta modificación, ya que recordemos que las pasadas elecciones federales de 1988 fueron cuestionadas en gran medida, por la falta de órganos apolíticos, creados *ex profeso*, con la finalidad de organizar y calificar las elecciones; es decir, los ciudadanos necesitaban que existiera una normatividad que garantizara la transparencia de las elecciones, mediante la legalidad y la legitimidad de sus procedimientos e instituciones.

En este sentido las reformas fueron considerables y profundas, como lo veremos en el desarrollo del presente apartado.

1. Principios rectores de la función electoral

Con la finalidad de que las instituciones contaran no sólo con la legalidad de un marco normativo, sino también con la legitimidad de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, era necesario que las atribuciones y facultades que le eran propias se materializaran en función de las aspiraciones e ideales plasmados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [art. 116, fracción IV, inciso *b*) y *c*) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el art. 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal], para lo cual era de vital importancia edificar estas instituciones, atribuciones, facultades y procedimientos en una serie de principios éticos y morales que, en virtud de la confianza que generaran, tuvieran la posibilidad de convertirse en principios legales.

Por esta razón y para los efectos anteriormente mencionados los principios rectores en materia electoral son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.

a) **Principio de legalidad:** consiste en el establecimiento de un sistema integral de justicia, en materia electoral, lo que implica que dentro del ordenamiento jurídico mexicano se contemplen los mecanismos necesarios e indispensables para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso a lo establecido en las disposiciones legales aplicables, para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos y para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

b) **Principio de certeza:** este principio se encuentra contenido en el art. 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias.

c) **Principio de imparcialidad:** es uno de los pilares fundamentales de la materia, en virtud de que los órganos electorales, como los árbitros de la contienda, deben procurar que todas sus actividades se encuentren encaminadas a la procuración permanente de los intereses de la sociedad y los valores de la democracia, dejando en segundo plano cualquier interés personal o que sólo beneficie a algunos. De esta forma su punto de partida para resolver cualquier conflicto debe de ser la igualdad, libertad, pero sobre todo la transparencia.

d) **Principio de independencia:** consiste en las garantías y atributos de que deben de gozar los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con la plena libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total soberanía respecto a cualquier poder establecido.

e) **Principio de objetividad:** es el principio que obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, lo que implica un quehacer institucional enfocado al reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

f) **Principio de equidad:** este principio comprende la idea de justicia plasmada en la ley. Por tanto, implica la obligación por parte de los órganos electorales de que todos y cada uno de los actores que participan en los procesos electorales, tengan las mismas posibilidades entre sí, ya que su actuar estará regulado por la elaboración de leyes por consenso,

lo que permitirá un equilibrio real o que se propicien condiciones de equidad.

Todos estos principios se crearon y establecieron con la finalidad de que fueran valorados en conjunto, lo que logra una verdadera protección del ordenamiento electoral a las instituciones electorales, a la democracia y a la sociedad.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

En virtud de la reforma política que experimentó el Distrito Federal, en algunos aspectos, sobre todo en el administrativo, éste goza de ciertas prerrogativas que la Federación reservó para el desarrollo de las Entidades Federativas, en razón de lo anterior, del art. 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucional, se desprende el hecho de que el Distrito Federal se encuentra en la entera libertad de determinar los lineamientos bajo los cuales renovará a sus autoridades, garantizando así a la democracia.

En este sentido, en nuestro país se ha elegido a los partidos políticos como el conducto, a través del cual cualquier ciudadano puede acceder a ocupar cualquier cargo público, esto en concordancia con lo establecido en la misma Carta Magna, en su art. 41, en el cual define a los partidos políticos como las entidades de interés público, las cuales deberán de seguir una normativa previamente establecida; así como cubrir ciertos requisitos para obtener su registro legal, todo con la finalidad de estar en la posibilidad participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Por ende, los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público, que deben formalizar su constitución y/o registro ante el Instituto Federal Electoral o en este caso, ante el Instituto Electoral del Distrito Federal; acreditando claro está que deben de contar con un interés público, el cual se traduce en la persecución de tres finalidades; en este contexto, la primera consiste en coadyuvar a las instituciones estatales en la integración de sus propios órganos; en segundo término deben promover la participación de los gobernados en la vida democrática, lo que le permite de ser el medio de accesos de los ciudadanos al ejercicio del poder público, esta última es la tercera finalidad que demuestra el interés público de los partidos políticos.

De esta forma, es posible colegir que los partidos políticos juegan un papel sumamente importante en la renovación de las autoridades legislativas y ejecutivas, tanto a nivel nacional como local, pues en el caso del Distrito Federal, la renovación también es aplicable en el caso de los Delegados de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Es así, que con la finalidad de alcanzar los objetivos anteriormente planteados en las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local, siempre y cuando cumplan con los requisitos determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Cabe señalar que esta posibilidad que se le otorgó a los partidos políticos locales de participar fue producto de las reformas del 28 de abril de 2008.

En este contexto, los partidos políticos con registro nacional y los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal tienen el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos locales de elección popular, pues tienen los mismos derechos por Ley.

1. Integración de los partidos políticos en el Distrito Federal

Los partidos políticos en el Distrito Federal se constituirán por ciudadanos del Distrito Federal, sin intervención de las organizaciones gremiales o con objeto social diferente al de ser una asociación de carácter temporal, cuya finalidad corresponde a la participación pacífica y legal en la vida política del país. Necesariamente deben ser ciudadanos, puesto que deben tener dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir, lo que les permite ejercitar sus derechos políticos, tal es el caso del derecho de votar y ser votado.

2. Requisitos para constituirse como partido político local

Es facultad exclusiva de las Agrupaciones Políticas Locales constituirse como un partido político local, para lo cual deberá elaborar una declaración de principios y de acuerdo con ella, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, de esta circunstancia deberá notificarse al Instituto Electoral del Distrito Federal entre el 20 y el 31 de enero del año previo a la jornada electoral.

a) Contenido de la declaración de principios

Se determina que la ideología del partido político en términos generales deberá ser acorde a:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a las leyes que de él emanen.
- Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule.
- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; que implique el rechazo de cualquier apoyo

económico, político o propagandístico; así como de cualquier asociación religiosa.

- La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

- La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y paridad entre mujeres y hombres.

b) Contenido del programa de acción

En sentido amplio, este programa va a reflejar de manera fiel su ideología, toda vez que se encargará de:

- Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios.

- Proponer políticas con el fin de resolver los problemas locales y del Distrito Federal.

- Formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiendo respeto al adversario y sus derechos en la contienda política.

c) Contenido de los estatutos

En este estatuto, se mostrará al partido político, en la forma en cómo se va a dar a conocer al electorado.

- La denominación del partido, el emblema y colores que lo caractericen.

- Los procedimientos para la afiliación libre, pacífica e individual de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones.

- Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, acompañados de sus funciones, facultades y obligaciones; entre los órganos deberá de contar con: una asamblea General o equivalente; un comité directivo central que tendrá la representación del partido en todo el Distrito Federal; con comités territoriales constituidos en todas las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; con un responsable de la administración del patrimonio y de los recursos financieros del partido y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de campaña y de precampañas a que hace referencia el presente Código, que formará parte del órgano directivo central; con un integrante del órgano directivo central que será responsable del cumplimiento de la Ley de Transparencia; y, con un órgano autónomo encargado de vigilar y preservar los derechos y obligaciones de los afiliados, el mismo que también se encargará de sancionar las conductas contrarias al Estatuto.

3. Requisitos ante el Instituto Electoral del Distrito Federal

Como ya se había mencionado con anterioridad, le corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal, por ser la autoridad electoral

administrativa, construir y determinar toda la normativa mediante la cual se le va a permitir a las agrupaciones políticas acceder a formar un partido político, siempre y cuando reúna ciertos requisitos, los cuales se encuentran previstos en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y son los siguientes:

a) Contar con un número de afiliados no menor al 2 por 100 de la Lista Nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

b) Celebrar en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público, en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no será inferior a 1.000 afiliados. Para la realización de dicha asamblea el representante del Instituto Electoral deberá registrar, verificar y validar los asistentes, certificará: el número de afiliados que concurrieron a la asamblea; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, estatutos y el programa de acción, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; la conformación de las listas de afiliados con las personas mencionadas en la fracción anterior debiendo precisar nombre, apellidos, domicilio, firma de cada uno o huella digital, en caso de no saber escribir, y la clave de la credencial para votar; y, la elección de la directiva delegacional de la organización, así como delegados para la Asamblea Local Constitutiva del Partido.

c) Celebrar una asamblea local constitutiva en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público quienes certificarán: la asistencia de por lo menos el 80 por 100 de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas delegacionales; que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en el inciso b) de la fracción anterior; y, que se aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

4. Procedencia o negación del registro

Dentro del plazo de treinta días naturales siguientes, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, el Instituto Electoral del Distrito Federal emitirá el dictamen con proyecto de resolución que le presente la Comisión de Asociaciones Políticas, en el que dará cuenta de las revisiones practicadas, así como de que no se detectó el uso de mecanismos de afiliación corporativa o la intervención de organizaciones con objeto social distinto en la constitución del Partido Político.

Sin embargo, la incursión de organizaciones gremiales y afiliación corporativa en la conformación de un partido político, así como la violación a los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos

a utilizar para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna Agrupación Política, serán causales suficientes para la negativa inmediata de registro.

Cuando proceda, expedirá el certificado haciendo contar el registro, el cual será publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. En tanto que, tratándose de una negativa fundamentará y motivará su resolución, comunicándola a los interesados, los cuales podrán acudir ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien emitirá su resolución dentro de los treinta días naturales, contados a partir de la interposición del recurso.

5. Derechos y obligaciones de los partidos políticos locales

<i>Derechos</i>	<i>Obligaciones</i>
— Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; — Recibir de forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias y permanentes enfocadas a la obtención del voto; — A acceder a la radio y televisión en los términos del apartado B, Base III del art. 41 de la Constitución; — Salvaguardar la información relacionada a su padrón de militantes o adheridos; — Formar frentes, Coaliciones y Candidaturas comunes; — Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes muebles o inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines, y — Nombrar a sus representantes ante los órganos electorales.	— Conducir sus actividades dentro del marco legal; — Ostentarse con la denominación emblema y colores que tengan registrados; — Cumplir con las normas de afiliación, lo establecido en los estatutos, programa de acción, declaración de principios y con su plataforma electoral; — Acreditar ante la dirección ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal que cuentan con domicilio social para sus órganos directivos; — Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y — Garantizar la participación de las mujeres en las decisiones e incorporar perspectivas de género en sus acciones de formación.

V. AUTORIDADES LOCALES

El concepto de autoridad es muy amplio en este contexto; nos permitiremos presentarles algunos conceptos.

Para el Dr. Burgoa la autoridad es un órgano estatal *de facto* o *de iure*, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales de hecho o jurídicas

con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa (BURGOA, 2004: 338).

El maestro Couter, afirma que es «la potestad atribuida a los agentes del poder público en razón de su propia investidura» (COUTER, 1988: 102).

En el caso del maestro Carnelutti, la define como «la persona que goza de potestad jurídica, y entiende por tal, el poder de mano para la tutela de un interés ajeno» (CARNELUTTI, 2007:32).

En esta tesitura, de lo anteriormente expuesto, nos es posible concluir que definitivamente se trata de una potestad que se le atribuye a un ente, visto desde el punto de vista del centro de imputación de derechos y obligaciones, a quien el Estado le ha otorgado la facultad de tutelar algún bien jurídico.

En materia electoral podemos encontrar autoridades de tipo administrativo, las cuales se encargan de verificar y procurar el mantenimiento de los lineamientos establecidos por el Estado con la finalidad de garantizar la realización de las funciones que le encomendó el propio Estado, a través de la aplicación de la parte adjetiva de la Ley; en este caso se encuentra el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Sin embargo, también encontramos autoridades de tipo jurisdiccional, a las cuales les corresponde dirimir las controversias entre los particulares y los distintos órganos electorales, mediante la aplicación de la ley; es decir, se encargan de aplicar la parte sustantiva de la misma. Este es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Sala Regional del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Autoridad Administrativa

— Instituto Electoral del Distrito Federal

Es el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es el depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, independiente en sus decisiones, autónomo en cuanto a su funcionamiento y profesional en su desempeño; las decisiones que tome, serán tomadas de manera colegiada procurando al máximo el consenso con la finalidad de fortalecer su vida institucional.

A. Finalidades

Tiene como finalidades contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecer el régimen de partidos políticos y de las agrupaciones políticas

locales, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; asegurar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales; así como los procedimientos de participación ciudadana, preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto; y, difundir la cultura cívica democrática.

B. Estructura Interna

— **Consejo General:** es el órgano superior de dirección que se integrará por siete consejeros electorales con derecho a voz y voto, de entre los cuales, ellos mismos elegirán a su presidente; de este mismo Consejo formarán parte los representantes de los partidos políticos, más sin voz y sin voto; así como un integrante de cada grupo parlamentario con representación en la Asamblea Legislativa que serán aprobados por su comisión de gobierno.

— **Junta Administrativa:** es el órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral. Así como de supervisar la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del Instituto Electoral.

— **Secretaría Ejecutiva:** es el órgano que representa legalmente al Instituto Electoral del Distrito Federal.

— **Secretaría Administrativa:** se encarga de la administración de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del Instituto, es responsable de su patrimonio y del eficiente uso de los bienes muebles e inmuebles.

— **Direcciones Ejecutivas:** estas son de Capacitación electoral y educación cívica; de Asociaciones políticas; de Organización y Geografía Electoral y del Servicio profesional electoral; y, de Participación Ciudadana.

— **Unidades Técnicas:** es el caso de la Unidad Comunicación social y transparencia; de Servicios Informáticos; de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados; de Asuntos Jurídicos; de Planeación, Seguimiento y Evaluación, y Especializada de Fiscalización.

— **Contraloría General:** la contraloría contará con autonomía técnica y de gestión, se encargará de fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de los recursos del Instituto Electoral; así como de aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

— **Un órgano desconcentrado en cada uno de los 40 Distrito Electorales uninominales en los que se divide el Distrito Federal:** Se integran por un Coordinador Distrital, un Secretario Técnico Jurídico, un

Director de capacitación Electoral, educación cívica y geografía electoral y dos líderes de proyecto.

— **Mesas directivas de casilla:** son los órganos electorales formados por ciudadanos que tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación, integradas con un Presidente, un Secretario, un escrutador y tres suplentes generales.

2. Autoridades Jurisdiccionales

A. Tribunal Electoral del Distrito Federal

Es el órgano autónomo, el cual cuenta con patrimonio propio; es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, dotado de plena jurisdicción.

a) Finalidades

Garantizar todos los actos y resoluciones electorales y de los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal.

b) Funcionamiento

En forma permanente el Tribunal funciona en Pleno, se integra por cinco Magistrados Electorales, uno de los cuales fungirá como su Presidente.

c) Atribuciones

Conocer de las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, jefe de Gobierno y jefes Delegacionales; conocer de actos y resoluciones violatorios de los derechos político-electorales de los ciudadanos; conocer de las impugnaciones en los procesos de plebiscito; y, de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral o el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores.

B. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Es el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación encargado de resolver, en última instancia, las impugnaciones y controversias surgidas de los procesos electorales federales y locales; por tanto, se encuentra especializado en materia electoral; sin embargo, y por excepción, no puede resolver las acciones de inconstitucionalidad contra leyes

electorales federales o locales; toda vez que, este punto le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) *Estructura*

Se divide en salas, una superior y cinco regionales, las cuales se ubican en Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca.

b) *Atribuciones*

Conocerá de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; de las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas anteriormente, que violen normas constitucionales o legales; de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, y de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

C. *Sala Regional Distrito Federal - IV Circunscripción Plurinominal*

Es una de las cuatro Salas regionales que forman parte de él, su función es jurisdiccional. Se integra por cuatro magistrados, de entre los cuales ellos mismos eligen a su presidente.

a) *Finalidades*

Resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que le sean interpuestas dentro del ámbito de su competencia y dentro de su respectiva circunscripción plurinominal.

b) *Atribuciones*

Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de

mayoría relativa, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia; de los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva; conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados, y las que les delegue la Sala Superior.

3. Sistema de medios de impugnación

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes, los cuales fueron creados *ex profeso* para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho; por tanto, lo que buscan es combatir la validez o eficacia de determinados actos o resoluciones emitidas.

El Distrito Federal cuenta con un sistema de medios de impugnación, así lo prevé el art. 116, fracción IV, inciso I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde luego, con la finalidad de que todos y cada uno de los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, tanto en el ámbito administrativo, así como en el jurisdiccional de recuentos totales o parciales de votación.

En esta tesitura, nuestra Constitución Política no fija una estructura precisa sobre la forma en cómo se ha de llevar a cabo la construcción del sistema de medios de impugnación, lo que representa naturalmente que su edificación quedó al libre albedrío de los órganos electorales locales, los cuales debían respetar como requisito *sine qua non* los límites de legalidad previamente establecidos en la misma Constitución y con los que de igual manera deben cumplir las autoridades electorales, ya sea de naturaleza administrativa o jurisdiccional. El mismo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su art. 134, establece que la existencia de este sistema de medios de impugnación debe respetar el principio de legalidad y definitividad como elementos integrantes de este sistema.

La regulación del sistema de medios de impugnación le corresponde a la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta*

Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 2007. De acuerdo a lo establecido en el art. 11 de la mencionada ley dispone que el sistema de medios de impugnación se integra por el Juicio Político y el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

A. *Juicio electoral*

Este juicio tiene por objeto garantizar la legalidad de todos los acuerdos, actos y resoluciones que dicten las autoridades electorales y proceder en contra de los actos, resoluciones u omisiones de los órganos, unidades o del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

— Sujetos legitimados y procedencia

Podrá ser interpuesto por los partidos políticos o coaliciones con interés legítimo, siempre y cuando no se vulneren los derechos una persona en especial; también lo podrá interponer las asociaciones políticas o coaliciones por violación a las normas electorales, cuando hagan valer presuntas violaciones a sus derechos; por los ciudadanos y organizaciones de ciudadanos a través de sus representantes acreditados, en contra de los actos, resoluciones u omisiones en contra de los órganos, unidades, Consejos Distritales del Consejo General del IEDF, por violaciones a la normatividad de participación ciudadana; y, por los partidos políticos y coaliciones en contra de los cómputos totales y la entrega de constancias de mayoría o asignación

B. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*

Este juicio tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal.

— Sujetos legitimados y procedencia

El ciudadano por sí mismo y en forma individual, por la presunta violación a su derecho de votar y ser votado; asociarse libre e individualmente a las asociaciones apolíticas, siempre y cuando haya cubierto los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio de este derecho; afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas; en contra de los actos o resoluciones de las autoridades partidistas durante los procesos de selección de dirigentes y los candidatos a puestos de elección popular; y, en controversias que se susciten entre diversos órganos partidistas en el Distrito Federal.

Este juicio será procedente cuando el actor haya agotado las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente transgredido.

C. Puntos Generales sobre ambos juicios

— Términos:

Durante los procesos electorales y de participación ciudadana todos los días y horas son hábiles, los términos serán computados de momento a momento y están señalados por días, los cuales serán considerados de veinticuatro horas; sin embargo, los asuntos que no guarden relación con el proceso no se regirán por la regla anterior. Durante el *lapso* que comprenda los procesos aludidos el cómputo de los términos se hará considerando únicamente días hábiles

— Presentación de los juicios:

Los medios de impugnación que guarden relación con los procesos electorales y de participación ciudadana, deberán presentarse dentro de los cuatro días siguientes a que el actor haya tenido conocimiento del acto o resolución que se impugne, o bien después de que se hubiere hecho la notificación legal del asunto; no obstante, en todos los demás casos, dentro de los ocho días.

— Las partes en el juicio:

- Actor: es el sujeto que está legitimado para presentar la demanda por sí mismo, o a través de su representante.
- Autoridad responsable, partido o asociación política que haya realizado el acto o emitido la resolución.
- Tercero interesado: partido político, coalición, candidato, la agrupación política o de ciudadanos.

— Improcedencia de la demanda:

Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico o legítimo del actor; cuando se presente fuera de los plazos señalados por la ley; cuando el promovente carezca de legitimación; cuando el acto o resolución se haya consumado de un modo irreparable; cuando no se haya agotado la vía legal prevista; cuando los agravios manifestados carezcan de relación con el acto o resolución impugnados; y, cuando exista cosa juzgada o excepción procesal.

— Sobreseimiento de la demanda:

Cuando el actor se desista por escrito; cuando el acto o resolución se quede sin materia de juicio; cuando sobrevenga alguna causal de improcedencia; y, por muerte, suspensión o pérdida de los derechos político-electorales del ciudadano agraviado.

En este contexto, el sistema general de medios de impugnación en el Distrito Federal cuenta con una estructura y funcionalidad eficaz.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. La reforma política del Distrito Federal debió su razón de ser a la necesidad no sólo de los partidos políticos, sino de los propios ciudadanos de ser representados ante la Federación de una manera mucho más clara, necesitaban tener voz y voto en las decisiones que verdaderamente le concernían, pues el hecho de que el Distrito Federal sea la sede de los Poderes Federales, no implicaba que su problemática organizacional fuera sustancialmente diferente a la de la Federación.

SEGUNDA. Las presiones por parte de los precursores de la reforma fueron cada vez más persistentes, logrando así que, finalmente, después de un periodo de 169 años, se iniciara una serie de reformas a favor del Distrito Federal, las cuales, si bien es cierto, le han otorgado una grado elevado de autonomía, con relación a la que se gozaba incluso al inicio de la reforma política; también lo es que las reformas no han cesado, han seguido su curso y se espera que su alcance sea mayor paulatinamente.

TERCERA. Las reformas alcanzaron también al ámbito electoral, pues de igual forma los procesos y principios sobre los cuales se sustentaba debían ser reformados, de tal manera que garantizaran que los nuevos mecanismos para la elección de los representantes integrantes de los órganos públicos del Estado Mexicano, verdaderamente estuvieran cobijados bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, siendo los garantes de los ideales plasmados dentro de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

CUARTA. La realidad es que la reforma por más que se pretendiera retrasar, no se podía dejar atrás durante más tiempo, por la simple y sencilla razón de que las ideas de representación y de ejercicio de los derechos políticos desde siempre han sido valorados y perseguidos como fines últimos para el ser humano dentro de la sociedad, basta con recordar que jugaron un papel de suma importancia en la Declaración de Independencia de las trece colonias de 1776 y en la Revolución Francesa de 1789 y hasta el día de hoy, cualquier Estado que se precie de ser democrático lo menos que puede hacer es reconocer, proteger y dar una normatividad a los mismos.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARTEGA NAVA, E. (2008), *Derecho constitucional*, 3.^a ed., México, Oxford.
- BURGOA ORIHUELA, I. (2004), *El juicio de amparo*, 25.^a ed., México, Porrúa.
- CARNELUTTI, F. (2007), *Cómo se hace un proceso*, 7.^a ed., Bogotá, Leyer.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, E. (1999), *Derecho electoral de México*, México, Trillas.
- CORONA NAKAMURA, L. A. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.

- COUTURE, E. (1992), *Estudios de Derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma.,
- FIGUEROA ALONSO, E. (2009), *Derecho electoral*, 2.^a ed., México, Iure Editores.
- FLORES MOLINA, O. (2001), *La reforma política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal México.
- HUBER OLEA, y CONTRÓ, J. (2006), *El proceso electoral*, México, Porrúa.
- SÁNCHEZ ANDRADE, E. (1997), *La reforma política de 1996 en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SÁNCHEZ BRINGAS, E. (2007), *Derecho constitucional*, México, Porrúa.
- SERRANO MIGALLÓN (2007), *La vida constitucional de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TENA RAMÍREZ, F. (2002), *Leyes fundamentales de México*, 23.^a ed., México, Porrúa.
- VÁZQUEZ VALENCIA, L. (2003), *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*, México Instituto Electoral del Distrito Federal.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2011.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, 2011.
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, 2011.

Sitios de internet

- <http://www.iedf.org.mx>.
- <http://www.tedf.org.mx>.

Decretos

- Decreto por el que se reforman los arts. 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título quinto, se adiciona el art. 76 y el art. 119, y se deroga la fracción XVII del art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el Gobierno del Distrito Federal, 6 de julio de 1993.
- Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 2006.
- Decreto por el que se reforman los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116, y 122 y adiciona el art. 134 y deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre de 2007.
- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se reforman y adicionan los arts. 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de agosto de 2009.

Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del apartado C del art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de abril de 2010.

Decreto por el que se expide Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal 2011, 20 de diciembre de 2010.

CAPÍTULO TERCERO

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL

Ángel Rafael DÍAZ ORTIZ
Claudia María BECERRIL HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. REFORMAS EN MATERIA LOCAL.—IV. ANÁLISIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL.—1. Libro primero: Disposiciones Generales.—2. Libro segundo: De las Autoridades Electorales.—3. Libro tercero: De las Asociaciones Políticas.—4. Libro cuarto: De los Procedimientos Electorales.—5. Libro quinto: De las Faltas Administrativas y Sanciones.—V. CONSIDERACIONES ADICIONALES.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando nosotros tenemos en mente la palabra democracia, sostiene el doctor José Fernández Santillán, inmediatamente afloran una serie de cadenas de figuras, por ejemplo, los partidos políticos, las elecciones, los candidatos, las campañas, las encuestas, los sondeos, los *spots*, pero nada de esto es importante para la democracia, todos éstos son adjetivos, son agregados que a veces sustituyen a lo que es verdaderamente esencial; la democracia es aquel gobierno en el que cada ciudadano es un legislador, y quienes hacen facciones, quienes hacen partidos políticos, confunden el bien del partido político con el bienestar general. En la antigua Grecia, las elecciones tampoco fueron un mecanismo originalmente democrático,

todos eran miembros de la Asamblea, el mecanismo utilizado, realmente el más democrático, era el sorteo; como todos eran iguales, no importaba en quién recayera alguna tarea, al que le tocara estaba obligado a rendir cuentas (IEDF, 2010: 133).

No existían las votaciones porque una vez que los ciudadanos se reunían, era necesario que todas las opiniones se oyeran, de tal manera que al ir deliberando se fuera formando una razón colectiva pública por encima de la razón particular.

El propio Fernández Santillán refiere que Carlos Rosselli define a la democracia, como lo hace Norberto Bobbio, como un conjunto de reglas del juego, que todas las partes en pugna se comprometen a respetar (IEDF, 2010: 142).

Sin embargo, en nuestro país ha sido necesaria la regulación y el establecimiento de un sistema de partidos y de votación, como instrumentos de la democracia.

La legislación en materia electoral del Distrito Federal es relativamente nueva, iniciándose con la inclusión de un capítulo específico en el marco legal federal; posteriormente, se le dieron facultades expresas al órgano legislativo local, para regular la materia electoral, así se publicó el Código Electoral de enero de 1999.

De esta publicación a la fecha, hemos vivido cuatro procesos electorales y dos de participación ciudadana, y aun cuando se tiene la plena conciencia de que el Derecho electoral es dinámico y que la democracia requiere de actualizaciones constantes, se considera que en el caso del Distrito Federal han sido excesivas las modificaciones a la normativa que rige la materia electoral.

El Código que tuvo vigencia para los procesos electorales de 2000, 2003 y 2006, sufrió siete reformas, si bien dos fueron a artículos transitorios de manera justificada, no dejan de llamar la atención los casos en que se reformaba lo que ni siquiera había tenido la oportunidad de aplicarse.

Actualmente se tiene un Código que abroga el publicado en enero de 2008, que sirvió de fundamento para el proceso electoral 2008-2009, que a su vez había abrogado el de 1999.

II. ANTECEDENTES

El Distrito Federal siempre ha sido una entidad federativa con características diferentes a las demás, pues a pesar de ser parte integrante de la Federación, no cuenta con el mismo régimen jurídico que los Estados, fue creado mediante decreto del Congreso Constituyente de 18 de noviembre de 1824, estaría comprendido por dos leguas de radio, en un círculo cuyo

centro sería la plaza mayor; el gobierno político y económico del Distrito, quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno Federal, previendo que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos que comprendía, seguirían observándose las leyes vigentes en lo que resultaran aplicables.

En 1857 surgió de nueva cuenta la discusión sobre el lugar donde residirían los poderes de la Unión, discusión aparejada del tema de los derechos políticos del Distrito Federal, con la coexistencia de dos autoridades, la federal y la local, a lo que el diputado por Sinaloa, don Ignacio Ramírez, adujo que si se comprendía bien cuáles eran las funciones de uno y de otro, no habría choques.

En el proyecto Constitucional de 1916, se proponía incluir al Distrito Federal como parte integrante de la federación; en el art. 4 se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento, con excepción de la ciudad de México, la cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley; el Distrito y los territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente, según lo establecido en el proyecto, en la fracción II del art. 89 (<http://bibliojuridica.org/libros/2/956/11.pdf>, 1 de marzo de 2011).

En 1928, el presidente Álvaro Obregón propuso eliminar la base municipal en el Distrito Federal; sin embargo, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, establecieron que dicho gobierno estaría a cargo del presidente de la República; se emitió la primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, que definía que el gobierno se ejercería a través del Departamento del Distrito Federal (<http://bibliojuridica.org/libros/2/956/11.pdf>, 1 de marzo de 2011).

Durante la mayor parte de su existencia como entidad federativa, el Distrito Federal ha sido gobernado por los órganos federales; sin embargo, a partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias y órganos de gobierno que han ido obtenido mayores facultades (IEDF, 2007: 61).

En 1977 se incluyen el referéndum y la iniciativa popular, como dos formas de participación ciudadana en el Distrito Federal y en 1987 se crea la Asamblea de Representantes como órgano con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para promover la participación ciudadana y realizar acciones de promoción y gestoría (<http://bibliojuridica.org/libros/2/956/11.pdf>, 1 de marzo de 2011).

Desde una perspectiva de carácter histórico, la Ciudad de México ha venido transitando a un sistema democrático de elección de sus gober-

nantes que integran el poder ejecutivo y el legislativo. Recordemos así que, en 1988, los ciudadanos eligieron por primera vez una Asamblea de Representantes que abrió el camino para la llegada de nuevas formas de representación política (IEDF, 2010: 247).

En efecto, el Código Federal Electoral contemplaba de los arts. 363 al 406, lo relativo a la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con reglas mínimas, tales como que los ciudadanos del Distrito Federal podrían votar por 40 miembros de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, renovándose cada tres años; se establecieron los requisitos de elegibilidad; el que los partidos políticos pudieran registrar de manera simultánea hasta diez candidatos por mayoría relativa y representación proporcional; estableciendo la posibilidad de elecciones extraordinarias en caso de que hubiere vacantes de mayoría relativa.

Podían participar los partidos políticos nacionales con registro, incluso como coalición, pero debían presentar la plataforma electoral mínima específica para el Distrito Federal. La fecha de la elección era la misma que para diputados federales, y tanto la Comisión Federal Electoral como la Comisión Local Electoral, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casilla para el proceso de la elección de diputados federales, senadores y Presidente de la República, simultáneamente tenían a su cargo la elección de los miembros de la Asamblea.

El escrutinio y cómputo de los miembros de la Asamblea se llevaba a cabo una vez que se hubiera hecho el de diputados federales, senadores y presidente de la República; la Comisión Federal Electoral expedía las constancias de mayoría a los miembros y asignaba los de representación proporcional.

Para cualquier inconformidad, operaba el Colegio Electoral de la Asamblea del Distrito Federal, en un ejercicio de autocalificación, tal como sucedía con las Cámaras de Diputados y de Senadores; cuyas resoluciones gozaban del carácter de definitivas e inatacables (*DOF*, 1988).

En términos generales, aun cuando en 1990 hubo una reforma Constitucional y se emitió una nueva legislación denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que creaba dos grandes figuras, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, en lo que se refiere al Distrito Federal, mantuvo en sus términos lo regulado en la normativa anterior; con la única diferencia en la autoridad encargada de la organización y desarrollo del proceso electoral, correspondiendo al Consejo Local en el Distrito Federal la asignación de los miembros de la Asamblea por el principio de representación proporcional. En las reformas de 1991, sólo se modificó parte de la fórmula con que se haría la asignación por representación proporcional.

Con las reformas constitucionales, de 25 de octubre de 1993, se logra un avance sustancial en el régimen jurídico-político del Distrito Federal

que dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital, conocido como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que como instrumento jurídico para la transformación de sus órganos de gobierno, permite en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico; el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, tales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo1.htm>, febrero de 2011).

Con esta reforma se le dio una mayor autonomía al Gobierno del Distrito Federal al crearse la figura de jefe del Gobierno y otorgársele mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes que cambió su nombre por Asamblea Legislativa, cuya primera legislatura tuvo lugar de 1997 al 2000 (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=16>, febrero de 2011).

Como excepciones en cuanto a las demás partes integrantes de la Federación, se establece que la Asamblea Legislativa puede legislar respecto a lo que expresamente establezca el art. 122 de la Carta Magna, al jefe de Gobierno se le otorgaron facultades de tres tipos, las de competencia exclusiva; las que requieren de aprobación por parte del presidente de la República, y las concurrentes (IEDF, 2007: 54-55).

En esta reforma Constitucional y legal, se dice «que la materia de justicia electoral destacó en 1993 con un paso histórico: la supresión de los colegios electorales en ambas Cámaras, para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores. En lugar de ello, sería en los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral donde se declararía dicha validez» (ANDRADE, 2002: 617). En congruencia con la inercia de justicia electoral, desapareció también el Colegio Electoral de la Asamblea del Distrito Federal.

En dicha reforma, se consideraron además algunos otros temas, como la fijación de los topes de gastos de campaña y la posibilidad de contratar tiempos en radio y televisión, aplicando en lo conducente, lo relativo a las elecciones de diputados federales; se eliminó de los requisitos de elegibilidad el no ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separara definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Para la elección de jefe de Gobierno en 1997 se atendió lo señalado en los artículos transitorios de la citada reforma, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996, donde se establecía que la organización y desarrollo de las elecciones referidas sería responsabilidad de los órganos desconcentrados a nivel local y distrital del Instituto Federal Electoral, con 40 consejos distritales locales en el Distrito Fe-

deral, de carácter temporal, cuyo ámbito de jurisdicción correspondería a cada uno de los 40 distritos electorales en que se divide el Distrito Federal para esta elección, que debían llevar a cabo el registro de candidatos y los cómputos distritales de ambas elecciones, incluyendo la de representación proporcional.

Muchas reticencias hubo para llegar al entendimiento de que los ciudadanos del Distrito Federal teníamos el derecho inalienable de elegir a los gobernantes locales, es decir, para aceptar que sin comicios creíbles y transparentes, regidos por los principios de constitucionalidad y legalidad, se carece de legitimidad, pues todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio del mismo; así lo reconocen las constituciones democráticas en México (GARRIDO, 2002: 21).

Se contempló la elección directa no sólo del jefe de Gobierno, sino de los delegados políticos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por lo que se estableció en la normativa que «... la organización de las elecciones en el Distrito Federal tiene por objeto la renovación de los órganos locales del Gobierno ejecutivo y legislativo, y de los titulares de las demarcaciones político-administrativas, que por vez primera se elegirían mediante el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos» (*Diario de los Debates*, núm. 19, 1998: 64).

En noviembre de 1998, a raíz de las diferentes reformas que se dieron en torno al Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, como legislación electoral específica de esta entidad federativa.

De los trabajos realizados por los partidos políticos, se llegaron a 86 puntos de consenso, entre los que se destacan:

Que la legislación reglamentara los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y, de asociación; que pudieran participar como consejeros electorales y como integrantes de las mesas receptoras de votación; regular la figura de observadores electorales; que la afiliación a los partidos fuera individual y voluntaria; que se establecieran los requisitos de elegibilidad y la forma en que se conformarían los órganos; que los candidatos a diputados locales, tuvieran por lo menos seis meses de residencia si eran originarios y un año si se trataba de avecindados; y para las demarcaciones político-administrativa, la residencia debía ser de dos y tres años, respectivamente; que se privilegiara el financiamiento público sobre el privado; que se repartiera el 30 por 100 de forma igualitaria y el 70 por 100 restante, en atención a la fuerza política de forma proporcional a la votación del proceso electoral inmediato anterior; incorporar las condiciones de fiscalización; definir las campañas electorales y gastos de campaña; que el acceso a los medios de comunicación, se regulara con la misma fórmula que se hacía a nivel federal; que las candidaturas no excedieran del 70 por 100 de un mismo

género y promover la participación de la mujer; la posibilidad de contender mediante coalición, teniendo en cuenta que la candidatura común excluía a la coalición.

De igual forma, que se mantuvieran los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en cada una de las etapas del proceso electoral; que los órganos electorales poseyeran autonomía y facultades plenas, tanto política, como presupuestalmente; sobre la integración del Consejo General; que las Comisiones del dicho Consejo tuvieran facultades de supervisión y vigilancia; que se establecieran tantos Consejos Electorales Distritales, como distritos hubiese, procurando que no existieran distritos que pertenecieran a más de una demarcación, señalando las que constituyeran cabecera de demarcación; una duración específica de campañas y la suspensión de la difusión de los programas de gobierno, treinta días antes de la elección; que se estableciera un sistema de resultados preliminares; que el plazo genérico de impugnaciones, fuera de cuatro días; la designación de los magistrados del Tribunal Electoral local, y que este órgano jurisdiccional tuviera la facultad de la suplencia de la queja.

El Partido Acción Nacional el 17 de noviembre; el Partido Verde Ecologista de México, el 26 del mismo mes, y el Partido Revolucionario Institucional el 3 de diciembre, todos de 1998, presentaron sus respectivas iniciativas, con propuestas específicas sobre lo planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Así, el 15 de diciembre de 1998 se emitió el Dictamen y aprobación del Código Electoral del Distrito Federal, el cual se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 1 de 5 de enero de 1999.

Este Código constaba de 277 artículos, dividido en: Libro primero, de la Integración de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, con cuatro títulos; el Libro segundo, de las Asociaciones Políticas, con seis títulos; el Libro tercero, del Instituto Electoral del Distrito Federal, con siete títulos; en tanto que el Libro cuarto, de los Procedimientos del Registro de Electores del Distrito Federal, estaba compuesto por dos títulos; por su parte, el Libro quinto, de los Procesos Electoral y de Participación ciudadana; contenía cinco títulos; el Libro sexto, de la Jornada Electoral, Cómputos y Nulidades; abarcaba tres títulos; el Libro séptimo, del Tribunal Electoral del Distrito Federal, con dos títulos; y por último, el Libro octavo, del Sistema de Medios de Impugnación, con dos títulos (CEDF, 1999).

III. REFORMAS EN MATERIA LOCAL

El 3 de febrero de 1999, el Partido Revolucionario Institucional interpuso acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, en cuya resolución, en términos generales, se declaró la invalidez de los dispositivos que regulaba lo relativo a los Consejos de Gobierno de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; así como de aquellos que establecían cuestiones relativas a partidos políticos nacionales, ajenas a su participación en las elecciones locales del Distrito Federal, en términos del considerando noveno de esa resolución; y la invalidez de los numerales 11, 61, octavo transitorio, inciso b), 55, fracción I, segundo párrafo y 224, inciso e), todos del Código Electoral del Distrito Federal, conforme lo siguiente:

TERCERO.— Se declara la invalidez de los arts. 1, inciso c); 6, último párrafo; 10; 11, incisos a) y b); 12; 14; 15, inciso d); 43, 46, segundo párrafo; 60, incisos l) y n); 85, incisos f) y o); 86; 87, incisos j) y k); 134; 136; 138, tercer párrafo; 142, segundo párrafo; 143, inciso c); 200, primer párrafo; 209, incisos a) y d); 211, inciso a) y segundo párrafo; 213 segundo y tercer párrafos e inciso a); 217, inciso e); 219, inciso e); 266, tercer párrafo; Décimo y Decimosegundo Transitorios del Código Electoral del Distrito Federal, exclusivamente en cuanto regulan aspectos relativos a los Concejos de Gobierno de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en los términos y para los efectos precisados en el considerando séptimo de esta resolución.

CUARTO.— Se declara la invalidez de los arts. 41, segundo párrafo; 49; 60, inciso h); 246, fracción IV, y 276, inciso e), del Código Electoral del Distrito Federal, en cuanto regulan cuestiones relativas a partidos políticos nacionales, ajenas a su participación en las elecciones locales del Distrito Federal, en términos del considerando noveno de esta resolución.

QUINTO.— Se declara la invalidez del último párrafo del art. 11 del Código Electoral del Distrito Federal, en términos del considerando décimo segundo de esta resolución.

SEXTO.— Se declara la invalidez del art. 61 del Código Electoral del Distrito Federal, en términos del considerando décimo cuarto de esta resolución.

SÉPTIMO.— Se declara la invalidez del artículo octavo transitorio, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal, en términos del considerando décimo quinto de esta resolución.

OCTAVO.— Se declara la invalidez de los arts. 55, fracción I, segundo párrafo, y 224, inciso e), del Código Electoral del Distrito Federal, en términos del considerando décimo sexto de esta resolución.

(http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/08inconst_26abr99.doc, 31 de marzo de 2011).

El 30 de septiembre de 1999 (*GODF*, 126, 1999: 2-3), se llevó a cabo la primera reforma al Código Electoral del Distrito Federal, únicamente por lo que se refiere a la fracción I, incisos a) y b) del art. 30 y su fracción V. Dicho artículo regulaba el financiamiento público a que tenían derecho los partidos políticos, que determinaba el Consejo General con base al número de ciudadanos inscritos en el Padrón, multiplicado por un factor del 65 por 100 del salario mínimo general vigente en el Distrito

Federal, para quedar con el procedimiento de asignación del costo mínimo de los gastos de una campaña para diputados locales, costo mínimo de los gastos de una campaña para titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, y costo mínimo de los gastos de una campaña a jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el inciso *b*) cambió el término «votación total emitida», por «votación efectiva emitida»; y respecto de la fracción V, precisó que el financiamiento otorgado para una elección, se haría en tres ministraciones, correspondientes al 50, 25 y 25 por 100, en los meses de febrero, abril y junio, respectivamente, del año de la elección.

En octubre del propio 1999 (*GODF*, 126, 1999: 2-3), en una segunda reforma, se modificaron 82 artículos; se adicionaron partes en 6 y hubo derogación en 7; en su mayoría, lo referente a la incorporación de la figura de los Jefes Delegacionales y la eliminación de las demarcaciones territoriales y sus Consejos de Gobierno; se modifica el capítulo relativo a la asignación de representación proporcional; se agregan los derechos de las agrupaciones políticas locales; se incrementa el plazo de la Comisión de Fiscalización, para la revisión de los informes anuales (de cincuenta a sesenta días) y para los informes de campañas (de sesenta a noventa días); se establece en la fracción VI del art. 38, el procedimiento para la determinación e imposición de sanciones; se establece el plazo para el registro de convenios para candidaturas comunes.

En la regulación del Instituto Electoral del Distrito Federal, se estableció como requisito de funcionamiento del Consejo General, que estuvieran presentes la mayoría de sus integrantes; se hacen algunos ajustes en las atribuciones de su máximo órgano de dirección; se precisan las atribuciones de las Comisiones Permanentes, del secretario ejecutivo y de algunas direcciones ejecutivas; se cambia la denominación de direcciones técnico-ejecutivas, por direcciones distritales; se establecen las bases y atribuciones de los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro Federal de Electores, que contemplaban a los del Padrón Electoral; se puntualizan cuestiones relacionadas con las mesas directivas de casilla; algunas reglas para la colocación de propaganda; se establece el periodo de encargo de la presidencia en el Tribunal Electoral, de cuatro años con posibilidad de reelección; y se hacen algunas precisiones en los medios de impugnación.

Es posible advertir que para el proceso electoral del año 2000 se creó un instrumento normativo, el cual, antes de ser aplicado, sufrió dos modificaciones.

Como tercera reforma al Código, se tocó el artículo décimo primero transitorio, en el que se estableció que:

«Para los procesos electorales y de participación ciudadana a celebrarse hasta el año 2000, por Padrón Electoral, lista nominal y credencial para

votar con fotografía se considerarán los insumos relativos del Registro Federal de Electores, de acuerdo al convenio respectivo, que se celebre con el Instituto Federal Electoral. Posteriormente al proceso electoral ordinario del año 2000, y una vez conocidos los resultados definitivos del censo de población y vivienda de ese año el Instituto Electoral del Distrito Federal, podrá realizar los estudios técnicos necesarios, a fin de determinar la viabilidad o no de la conformación del catálogo, padrón y listado nominal, así como para la expedición de la credencial para votar con fotografía propia del Distrito Federal» (*GODF*, 7, 2001: 2)

Posterior a haberse utilizado en el proceso electoral de 2000, como cuarta modificación al ordenamiento sustantivo, el 15 de mayo de 2003 (*GODF*, 39 bis, 2003: 8-67), la Asamblea Legislativa propuso cambios en 198 artículos, los mismos que no pudieron ser aplicados en dicho año, por estar en pleno proceso electoral, lo cual quedó plenamente establecido en el transitorio segundo que señalaba como entrada en vigor del decreto, el 1 de octubre de 2003; esto es, después de la fecha de la elección.

Estas reformas consistieron principalmente en hacer precisiones respecto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal y sobre los requisitos de elegibilidad; sobre la cuota de género; algunas modificaciones a la fórmula de asignación de representación proporcional; así también, que «partido político» es la asociación política que tiene su registro como tal ante las autoridades electorales federales; algunas consideraciones respecto de las agrupaciones políticas locales; mayores reglas sobre el financiamiento y la fiscalización; en la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal, incorpora a la Contraloría Interna; incrementa los requisitos para ser Consejero Electoral del Consejo General; y aplica cambios en las atribuciones de ese órgano colegiado; de nueva cuenta se hacen ajustes a las atribuciones de las Comisiones Permanentes y de las direcciones ejecutivas; se elimina el periodo del nombramiento del Secretario Ejecutivo, es decir, suprime la especificación de que era por siete años; deroga todo lo relativo a las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral; hace precisiones sobre el proceso electoral y de participación ciudadana, así como sobre las campañas electorales; entre otras.

Integrada la nueva Asamblea Legislativa, en diciembre de 2003 (*GODF*, 102 ter, 2003: 2-13), se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Electoral local. Si bien en un *lapso* de tan sólo tres meses se realizaron diferentes modificaciones, es posible advertir que fueron elaboradas por órganos legislativos de distinta integración.

En esta reforma se establecen las prerrogativas que se otorgarían a los partidos políticos para las campañas electorales; en cuanto al Instituto Electoral del Distrito Federal, las Comisiones Permanentes del Instituto Electoral del Distrito Federal, vuelven a ser materia de modificación; se crea la figura de la Junta Ejecutiva como un órgano encargado de la parte administrativa, de nueva cuenta se hacen ajustes a las atribuciones del

consejero presidente, consejeros y secretario ejecutivo, de las Direcciones Ejecutivas; y la integración de los Consejos Distritales.

Derivado de que los consejeros electorales integrantes del Consejo General, concluían su encargo el 15 de enero de 2006 y al día siguiente, en pleno año de proceso electoral, se incorporarían los nuevos consejeros, hubo la necesidad de generar un artículo transitorio para establecer la fecha precisa en que iniciaría éste, siendo, en el caso concreto, el 20 de enero de 2006, lo cual constituye la sexta reforma, publicada el 30 de septiembre de 2005 (*GODF*, 115 bis, 2005: 2).

Como séptima y última reforma a este Código Electoral del Distrito Federal (*GODF*, 123 bis, 2005: 2-62), se modificaron 103 artículos, se derogaron 2 y se adicionaron 108, con una nueva estructura del Libro octavo, de los Medios de Impugnación; se establece como obligación especial que los partidos políticos o coaliciones cumplan en forma especial, durante las campañas electorales, el abstenerse de utilizar expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos, con la convicción de no generar campañas sucias; se incluye lo relativo a precampañas y la obligación de presentar los informes de los gastos que en ellas se generen; desaparece la figura de los frentes considerada para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral; se regula con mayor especificidad lo relativo a las obligaciones y derechos de las asociaciones políticas; como algo trascendente, podemos citar que se faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal para que en la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana pueda hacer uso de sistemas electrónicos siempre y cuando aseguren la efectividad y autenticidad del sufragio; garantizaran el carácter universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible del voto, así como su autenticidad y efectividad; la seguridad del ejercicio del voto; evitar intentos de falsificación del voto; permitir la comparación de los resultados impresos con los guardados en los dispositivos de la urna; garantizar que todos los mecanismos de seguridad sean auditables, para que puedan ser analizados en caso de controversia; e incluir mecanismos para facilitar el ejercicio del voto a las personas con discapacidad.

Hace una reforma mayor, al capítulo relacionado con el órgano jurisdiccional electoral local; así como de los medios de impugnación, en donde se establece que la interposición de cualquiera de éstos no produce efectos suspensivos sobre el acto o resolución que se combate; los requisitos para la interposición; señala plazos, partes, causales de improcedencia y de sobreseimiento; las pruebas y su respectivo valor; sustanciación, acumulación y escisión; hasta llegar a la resolución, con reglas específicas para cada medio impugnativo; y por último, los procedimientos especiales para dirimir conflictos laborales entre el Instituto y sus trabajadores, o del Tribunal con sus servidores. Estableciendo un sistema de medios de impugnación más claro.

Como podemos advertir, la cuarta, quinta, sexta y séptima reforma al Código Electoral del Distrito Federal, se dieron para aplicarse en el proceso electoral de 2006.

Es sabido que todas las constituciones contienen normas en relación, por ejemplo, a los derechos políticos y deberes respectivamente, en el centro de las cuales encontramos las condiciones generales del derecho al sufragio activo y pasivo y las posibilidades que se ofrecen a los ciudadanos en la toma de decisiones, aunque las regulaciones detalladas en esta materia casi siempre son generadas por la legislación secundaria (CORONA, 2010: 219) Resultando menester hacer alusión a la Reforma Constitucional en materia electoral del año 2007, donde entre otros numerales, se reforman el 116 y 122, publicada el 13 de noviembre de ese año.

Para Areli Cano Guadiana, la iniciativa de reforma estableció como objetivos rectores: 1) Disminuir el costo de las elecciones, mediante la reducción del gasto de campañas; 2) Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales, y 3) Impedir que actores ajenos a la contienda electoral incidan en el desarrollo de las campañas y sus resultados (IEDF, 2008: 99).

Por otra parte, podría decirse que los aspectos sobresalientes de la citada reforma constitucional en materia electoral se concentraron en los apartados de Garantías Individuales, al instaurarse el derecho de réplica; en lo relativo a los partidos políticos, se estableció una nueva fórmula de asignación de financiamiento público, reducción al mismo y el establecimiento de límites a sus erogaciones y topes en los gastos de precampañas y campañas electorales, se determinó el establecimiento de procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos y las sanciones que debían imponerse en su caso, así como un procedimiento para liquidación de obligaciones, adjudicación de bienes y remanentes de los partidos políticos por pérdida de registro y el otorgamiento del uso permanente de los medios de comunicación, así también la reducción de la duración de las precampañas y las campañas, entre otras disposiciones.

En lo relativo al apartado de autoridades electorales, se precisó que solamente podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos de la Constitución y la ley, liberándose el secreto bancario, fiduciario y fiscal. En lo que respecta al Instituto Federal Electoral, se le otorga una mayor estructura robustecida por una Contraloría General y un órgano técnico encargado de la supervisión, vigilancia y control de las finanzas de los partidos políticos, y se le otorga el carácter de única autoridad encargada para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión.

En lo concerniente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le otorgó permanencia a las salas regionales y se determinó que sólo podían decretar la nulidad de una elección por las causas previstas

en la ley, confiriéndole competencia para conocer de la no aplicación de leyes en la materia contrarias a la Constitución y la facultad para conocer sobre imposición de sanciones a los diversos actores políticos, entre otras atribuciones. Asimismo, se estableció que los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberían ajustar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en el Decreto respectivo, a más tardar en un año a la entrada en vigor del mismo, puntualizando las bases para la adecuación respectiva en el apartado IV del art. 116 Constitucional.

No puede dejarse de lado la modificación al art. 122 de la Carta Magna, toda vez que el hecho de eliminar el que en las elecciones sólo podrían participar los partidos políticos con registro nacional, implica necesariamente la aceptación de las libertades políticas de los ciudadanos del Distrito Federal, para conformar sus partidos políticos, lo que redundó en un enorme avance para la democracia participativa de esta entidad federativa.

En ese tenor, el 10 de enero de 2008, se expide un nuevo Código Electoral del Distrito Federal, abrogando mediante el artículo tercero transitorio el diverso, publicado el 5 de enero de 1999 (*GODF*, 250, 2008: 2-129).

Para llegar a esto, se presentaron treinta y cuatro iniciativas de diferentes corrientes ideológicas y cubriendo diversos aspectos, no obstante, la discusión sostenida en la sesión ordinaria del 20 de noviembre de 2007, en la que se planteó la que crea el nuevo Código Electoral del Distrito Federal.

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los meses finales de 2007 y en los primeros de 2008 no fueron simples ajustes ni cambios menores a la normatividad. Por el contrario, se trató de reformas de gran calado que si bien no tocaron todos los aspectos relacionados con las elecciones, sí modificaron radicalmente algunas partes medulares. En otras palabras: si bien no fue una reforma total, sin duda se trató de una reforma trascendental (IEDF, 2010: 250).

El diputado Juan Carlos Beltrán Cordero señaló que los trabajos de la mesa de para la Reforma Electoral abarcó el análisis de los temas relativos a campañas y precampañas; medios de comunicación; prerrogativas y fiscalización; candidaturas; equidad y género; organización y facultades del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal; delitos electorales; voto electrónico; representación proporcional en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y reelección legislativa; segunda vuelta electoral; y, partidos políticos locales (ALDF, *Estenográfica*, 20 de noviembre de 2007).

Asimismo, señaló que derivado de la reforma electoral aprobada por el Constituyente Permanente y en estricto acatamiento al principio de

supremacía de la Carta Magna que opera sobre las entidades federativas; así como a lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del Decreto de reformas constitucionales aprobado por el revisor de la Constitución antes referido, la Asamblea se encontraba obligada a realizar los ajustes pertinentes a la legislación electoral del Distrito Federal en concordancia con la Constitución Federal; por ello, se generó un nuevo Código Electoral del Distrito Federal como ley sustantiva en la materia electoral, el cual se dividió en seis libros, a saber: Libro uno, Disposiciones Generales; Libro dos, del Sistema Electoral; Libro tres, de las Asociaciones Políticas; Libro cuatro, del Instituto Electoral del Distrito Federal; Libro cinco, del Tribunal Electoral del Distrito Federal; Libro seis, del Proceso Electoral.

Se estableció la figura de los partidos políticos locales y se restablecieron los frentes, se señala el financiamiento como público y privado, con la definición de ser directo o indirecto permaneciendo la prevalencia del público sobre el privado; se crea la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, sin la autonomía que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que lo supedita al Consejo General del Instituto Electoral; se establecen plazos más cortos para las campañas y se regulan los de precampañas; se hicieron especificaciones sobre la votación electrónica; se crea la figura de partidos políticos locales y una modalidad para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y se escindió lo relativo al sistema de medios de impugnación al crear una ley específica; y se elimina la figura de los magistrados suplentes; así como la obligación de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos; aunado a lo anterior, se produce una modificación a la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal, creando áreas nuevas como la Secretaría Administrativa; la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional que se escindió del área administrativa; la Unidad Técnica de Planeación, Seguimiento y Evaluación, entre otras.

Sin embargo, los partidos políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, así como el Procurador General de la República, promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad, cuyo punto cuarto de resolución, estableció:

CUARTO. Se declara la invalidez de los arts. 14, fracción IX, incisos *a*), párrafos primero, en la porción normativa que dice: «... de restar el porcentaje de votación obtenida por el candidato, menos el porcentaje de votación obtenido por el partido o coalición en la elección de diputado por el principio de mayoría relativa en el mismo distrito en la elección ordinaria inmediata anterior», y segundo, *c*) y *d*), 72, fracciones V y VI, 74 y 244, penúltimo y último párrafos, todos del Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de enero de 2008 (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/126inconst_21jul08.doc, 18 de marzo de 2011).

Sostiene la consejera electoral Carla Humphrey Jordan, integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, que derivado de las insuficiencias legales en determinar alcances y efectos de la normatividad, o bien, en virtud de algunas deficiencias de definiciones o incluso, antinomias, el Consejo General tuvo la necesidad de emitir criterios para dotar de certeza a los partidos políticos y ciudadanos respecto de la definición puntual de los procesos internos de selección de candidatos, precampañas y campañas electorales; el tipo de actividades que podían desempeñarse durante cada una; los periodos a que se ciñen; y las infracciones que podrían cometerse durante los mismos (IEDF, 2010: 253)

Posterior a la reforma del Código Electoral, el 24 de abril de 2008 se llevó a cabo una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre otros, a los arts. 123, 124 y 125, desaparece la figura del consejero presidente como tal, es decir, ahora refiere la existencia de siete Consejeros Electorales, pares, de entre los cuales se elige a quien hará las funciones de Presidente, por un periodo de dos años improrrogables.

La Asamblea Legislativa elaboró reformas al Código, mismas que no fueron publicadas por existir observaciones por parte del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo anterior, una vez desahogado el proceso electoral de 2009, se llevan a cabo diferentes trabajos legislativos, mismos que dieron como producto, entre otros, la Ley de Participación Ciudadana, y la creación de un nuevo Código, el de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que abroga en su artículo Tercero Transitorio, el Código Electoral publicado el 10 de enero de 2008.

IV. ANÁLISIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL

1. Libro primero: Disposiciones Generales

Establece las normas que regulan los derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos, como de los partidos políticos locales y nacionales; así como de las agrupaciones políticas locales y el régimen sancionador, los procedimientos de investigación para la fiscalización; las elecciones libres, periódicas y auténticas mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; y la estructura y atribuciones de las autoridades electorales del Distrito Federal, es decir, del Instituto y Tribunal, ambos electorales y de esta entidad federativa.

La interpretación será conforme a los criterios gramatical, sistemático, armónico, histórico, funcional y en los principios generales del

Derecho, siendo los principios rectores de la materia, el de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad. Además, el de transparencia y publicidad procesal.

Señala la competencia de las autoridades para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, sólo para lo que expresamente se les confiera.

Establece la prohibición expresa de utilizar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre partidos o candidatos, así como hacer difusión de imágenes personales, con programas sociales.

Establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos; agregando a los derechos de votar y ser votado, así como al de asociarse libremente para participar en forma pacífica en asuntos políticos de la ciudad; el de ser observador electoral en los procesos electorales y de participación ciudadana; el de solicitar información pública tanto a las autoridades electorales, como a las asociaciones políticas; así como el de solicitar el resguardo de los datos personales proporcionados a dichas instancias.

Como obligaciones refiere el inscribirse en el Registro Federal de Electores; contar con credencial para votar; emitir el sufragio en la sección electoral que corresponda; desempeñar las funciones electorales para las que sean designados por las autoridades electorales, y desempeñar los cargos de elección popular para los que fueron electos.

Establece como fines de la democracia el garantizar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos de votar y ser votados; el fomentar y garantizar el derecho fundamental de asociación política de los ciudadanos; ofrecer opciones políticas a la ciudadanía para elegir a sus representantes mediante procesos electorales; impulsar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas; fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades electorales y asociaciones políticas hacia los ciudadanos; fomentar una ciudadanía informada, crítica y participativa, dotada de valores democráticos; y favorecer la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados en la solución de los problemas de la Ciudad.

Refiere que la forma de elegir a los Diputados, a los Jefes Delegacionales, y al jefe de Gobierno, será a través del voto universal, libre, directo y secreto; los dos primeros cargos, cada tres años, en tanto que el último, cada seis años; conforme al marco territorial que se determine, esto es, 40 diputados de mayoría relativa, conforme a los 40 distritos en que se divide el Distrito Federal y 26 serán según el principio de representación proporcional con base a una sola circunscripción, que también sirve de base territorial para la de jefe de Gobierno; en tanto que los jefes delegacionales, se elegirá a uno por cada demarcación territorial o Delegación Política.

2. Libro segundo: De las Autoridades Electorales

Este libro habla de las autoridades electorales de la entidad federativa, entendiendo por ellas al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral, ambos del Distrito Federal.

Refiere de manera general que son depositarias de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, expresamente previstos en la ley de la materia; así como de la función jurisdiccional en materia electoral. Ejercen su competencia en el Distrito Federal, conforme a lo que establece la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno, la Ley Procesal, este Código y demás leyes aplicables a cada caso en concreto; son órganos de carácter permanente y profesionales en su desempeño, gozan de autonomía en su funcionamiento y administración, así como independencia en la toma de decisiones; con personalidad jurídica, patrimonio propio; y pueden requerir el apoyo y colaboración de los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal, así como de las autoridades federales, estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Título segundo de este Libro está dedicado al Instituto Electoral del Distrito Federal en específico, regula la integración y funcionamiento del Consejo General y establece de manera clara las atribuciones con que cuenta; refiere dentro de su estructura, a las Comisiones Permanentes y Provisionales, así como los Comités que en su caso se pueden crear; como órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos internos del Instituto Electoral; así como de la supervisión de los recursos financieros, humanos y materiales considera a la Junta Administrativa.

Como parte de la estructura misma del Instituto, habla de los órganos ejecutivos que comprenden las secretarías Ejecutiva y Administrativa; las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas. De manera específica, regula a los órganos con autonomía técnica y de gestión como son la Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; y por último, lo referente a los órganos desconcentrados y de las mesas directivas de casilla.

Cuenta con un capítulo específico del ingreso, permanencia, derechos y obligaciones de los servidores del Instituto, tanto de la rama del servicio profesional electoral, como de la administrativa.

Por su parte, el Título tercero de este Libro, habla en concreto del Tribunal Electoral del Distrito Federal, de la naturaleza, integración, funcionamiento y atribuciones tanto del Pleno como de sus integrantes y de la Comisión de Conciliación y Arbitraje que tiene a su cargo el conocimiento de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus trabajadores.

Refiere como órganos técnicos a las Secretarías General y Administrativa, así como a la Dirección General Jurídica; y como órganos auxiliares, a las Coordinaciones que tienen a su cargo las tareas de Archivo, Difusión, Transparencia y Comunicación Social; así como su Centro de Capacitación; mereciendo un capítulo aparte, el órgano fiscalizador interno, su Contraloría General.

3. Libro tercero: De las Asociaciones Políticas

El Código considera como asociaciones políticas al conjunto de ciudadanos que se reúnen para tomar parte en los asuntos políticos del país; reconociendo como tales a las agrupaciones políticas locales y a los partidos políticos tanto locales como nacionales.

Las asociaciones políticas promoverán el análisis y presentación de propuestas sobre problemas nacionales y locales, contribuyendo a elevar la participación de los ciudadanos en la solución de los mismos.

Las agrupaciones políticas locales, por su parte, son organizaciones de ciudadanos cuyos fines son el coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática mediante el desarrollo de una cultura política sustentada en la tolerancia y respeto a la legalidad; la creación de una opinión pública mejor informada y serán un medio para promover la educación cívica de los habitantes y la participación ciudadana en las políticas públicas del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

La temporalidad para obtener su registro, es en el año posterior a la jornada electoral, a más tardar el 15 de marzo, debiendo reunir algunos requisitos tales como contar con un mínimo de afiliados del 1 por 100 de todo el Padrón Electoral del Distrito Federal; contar con Estatuto, Declaración de Principios y Programa de Acción; que deben estar acreditados con fecha límite del 31 de julio del mismo año.

Para constituirse, deben realizar Asambleas Constituyentes en cada uno de los distritos electorales, contando con la participación de por lo menos el 60 por 100 del mínimo de afiliados requeridos, eligiendo a un delegado por cada veinte asistentes, que participarán en la Asamblea General Constituyente cuya validez dependerá entre otras cosas, de que asistan el 60 por 100 de los delegados electos.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal tiene la obligación de verificar los requisitos de constitución y, por lo menos cada tres años, su vigencia.

Como causas de pérdida de registro como agrupación política local, están el haber dejado de cumplir con los requisitos de constitución; incumplir de manera reiterada (tres o más veces) con las obligaciones que les establece el Código, en un plazo de cinco años; o por declaración de

sus miembros, entre otras; para lo que será necesario el pronunciamiento del máximo órgano de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin principal podría decirse que es contribuir a la integración de los órganos públicos de elección popular haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Nuestra legislación local reconoce tanto a los partidos políticos nacionales que son los que cuentan con su registro ante el Instituto Federal Electoral; como a los locales que obtengan su registro ante la autoridad electoral administrativa del Distrito Federal; cuentan con derecho a participar en los procesos electorales para elegir a Diputados de la Asamblea Legislativa; jefes delegacionales y jefe de Gobierno.

Para constituirse en partido político local debe previamente existir una organización reconocida con el carácter de agrupación política local; la temporalidad para la solicitud es del 20 al 31 de enero del año previo a la jornada electoral; acreditar, entre otros requisitos, que cuenta afiliados de por lo menos el 2 por 100 de la Lista Nominal en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; se establecen reglas específicas para los procesos de selección interna que conllevan a la designación de candidatos a los cargos de elección popular.

Asimismo, constan dispositivos para que dos o más partidos políticos puedan competir de manera conjunta con otras fuerzas políticas, tales como los frentes, coaliciones o candidaturas comunes; de igual forma reglas claras sobre el financiamiento y la forma en que habrá de fiscalizarse el origen y el uso de los recursos; así como las causas de pérdida de registro con la consecuente extinción de derechos y obligaciones.

4. Libro cuarto: De los Procedimientos Electorales

Define el procedimiento electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código y demás leyes relativas, realizado por las autoridades electorales locales, los partidos políticos o coaliciones y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de diputados a la Asamblea Legislativa, jefes delegacionales y jefe de Gobierno.

Debe existir convocatoria, en el caso del ordinario, a más tardar treinta días antes del inicio del procedimiento electoral ordinario, que es en el mes de octubre previo a la elección.

Durante los procesos electorales y de participación ciudadana, todos los días y horas son hábiles; los plazos se cuentan por días completos y de momento a momento cuando se señalen en horas.

Las etapas del proceso electoral son *la preparación de la elección*, que inicia con la primera sesión del Consejo General y comprende el registro de candidatos; *la jornada electoral* empieza a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la entrega de los paquetes electorales a los Consejos Distritales; *la de cómputo y resultados* inicia con la recepción de paquetes y termina con el cómputo de las elecciones respectivas; y *declaratorias de validez* al concluir el cómputo se entregan las constancias de mayoría y las declaratorias de validez para el caso de las elecciones de diputados y de jefes delegacionales; en tanto que para la elección de jefe de Gobierno concluye con el bando expedido por la Asamblea Legislativa que da a conocer la declaración que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Para las elecciones extraordinarias establece como plazo para convocar, el de treinta días posteriores a la conclusión de la última etapa del proceso ordinario; resalta el caso de los jefes delegacionales, puesto que será ocupado por quien designe el órgano legislativo local en carácter de provisional, hasta en tanto se desahoga la elección extraordinaria.

En el Distrito Federal existe una ley específica para la participación ciudadana; no obstante, el Código establece que la organización, desarrollo y cómputo del plebiscito y el referéndum, están a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En el caso de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana, el Instituto coordinara los mismos, desde expedir la convocatoria, instrumentar el proceso de registro, la elaboración y entrega del materia y documentación para la jornada electiva y la publicación de resultados en cada colonia.

En todos los casos, se dice inicia con la convocatoria y establece un plazo máximo de setenta y cinco días desde la emisión de la convocatoria hasta la conclusión del mismo.

Todo proceso electoral requiere de su propia geografía, que en el caso, está en el Título segundo, para lo cual el Consejo General dentro de los seis meses posteriores a que oficialmente se den a conocer los resultados del Censo General de Población y Vivienda, ordenará la revisión de la distribución poblacional y determinará la conformación de cada distrito electoral uninominal, tomando en cuenta el número de habitantes procede a dividirlo entre el número de distritos (actualmente 40 a nivel local) procurando que las delegaciones abarquen distritos completos y tomando en consideración aspectos culturales y de vías de comunicación.

La manzana es la base geográfica de las secciones electorales, las cuales son la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y Lista Nominal, con un mínimo de 50 electores y como máximo, 1.500.

Existe la posibilidad de celebrar convenios y acciones necesarias en materia de Catálogo General de Electores, Padrón Electoral y Listas Nominales de Electores, con la autoridad electoral federal (IFE para precisar), autoridad que en términos de lo dispuesto por la fracción V del art. 41 Constitucional, podrá realizar trabajos de ejecución en la organización de las elecciones locales, pero de ninguna manera se le otorgarán atribuciones de decisión sobre el proceso electoral.

En el Título tercero se establecen las reglas de la representación proporcional de los Diputados de la Asamblea Legislativa, para lo cual señala que se elaboran dos listas, la «A», se conformará con 13 fórmulas del mismo género, listados en orden de prelación; la «B», contendrá de igual forma 13 fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo por mayoría relativa, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección y se intercalan las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciando por los de la lista «A».

Como cláusula de gobernabilidad está que ningún partido podrá contar con más de 40 integrantes del órgano legislativo.

Por lo que toca a los requisitos de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular, el Título cuarto señala que además los que señala el Estatuto de Gobierno del DF, debe estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contra con credencial para votar, cuyo domicilio corresponda a esta entidad federativa; no desempeñarse como magistrado electoral, consejero electoral u ocupar un cargo de dirección o en el servicio profesional de carrera en los órganos electorales federal, local o del Distrito Federal, salvo que se haya separado de su cargo cinco años antes del inicio del proceso electoral de que se trate; y no estar inhabilitado para el desempeño del servicio público.

Como reglas generales, se establece que ninguna persona puede ser registrada como candidato a dos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral u otros paralelos, con la excepción al cargo de diputados que puede hacerse de manera simultánea, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, hasta en cinco casos.

La equidad de género es algo que se privilegia y como límite se establece que no podrá haber más del 60 por 100 de candidatos propietarios del mismo género; para el caso de la representación proporcional el límite es de 54 por 100 con la condicionante de que se garantice que en los primeros cinco lugares de las listas, haya dos candidatos de género distinto. Como excepción se marcan las candidaturas que sean producto de un proceso de selección interna.

Como actos previos a la jornada electoral, la legislación considera el registro de plataformas electorales y candidatos; la aprobación del mate-

rial y documentación electoral, incluyendo lo relativo a los instrumentos electrónicos; la fijación de los topes de precampaña y de campaña para cada elección; el desarrollo de las campañas; los debates y encuestas de opinión; la ubicación de las mesas directivas de casillas; la designación de quienes habrán de fungir como funcionarios en dichas mesas directivas el día de la jornada electoral, y el registro de los representantes de partidos y de observadores electorales.

Para la presentación de las plataformas electorales, los partidos cuentan con un plazo de quince días que concluyen cinco previos al inicio del registro de candidatos; el cual se llevará a cabo, para jefe de Gobierno, del 2 al 8 de abril por el Consejo General; para diputados de mayoría relativa y jefes delegacionales, del 10 al 20 de abril, por los Consejos Distritales y los Consejos Distritales Cabeceras de Delegación, respectivamente; y por último, para Diputados de representación proporcional, del 25 al 30 de abril, ante el Consejo General, órgano que está facultado para recibir y aprobar todas las candidaturas, de manera supletoria.

Los partidos políticos pueden realizar la sustitución de candidatos de manera libre, si es en el plazo de registro; si se trata de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad jurídica, estará permitido fuera de dicho plazo, y sólo si se trata de renuncia podrá realizarse a más tardar veinte días antes de la elección pero siempre con la obligación de cumplir con todos los requisitos para ser candidatos.

El Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo del material electoral, actas de casilla, boletas electorales y, en su caso, los instrumentos electrónicos que se utilizarán para la elección de representantes populares.

Si se trata de votación tradicional, las boletas se imprimirán dentro de los treinta días posteriores al registro de candidatos; si existiese alguna modificación por cancelación o resolución, el Instituto, de acuerdo con la viabilidad técnica, imprimirá las boletas con los cambios correspondientes, existiendo imposibilidad para contar con dicho instrumento, los votos contarán para los partidos políticos y candidatos legalmente registrados.

Tratándose de votación electrónica, se deberá cargar el *software* electoral en el mismo plazo que el de la impresión de las boletas, con la salvedad de que en este caso, aun cuando exista resolución jurisdiccional de sustitución, no se podrá modificar el *software* de las boletas virtuales.

A las mesas directivas de casilla deben hacerseles llegar la lista nominal de su sección; la relación de representantes de partidos políticos, tanto por casilla, como generales; las boletas electorales, que no será superior a 750 o instrumento electrónico; las urnas y el líquido indeleble, así como la documentación, útiles de escritorio, instructivos y cancelos o modulares que garanticen la secrecía del voto.

El Consejo General determina el límite de recursos que los partidos políticos pueden ejercer en las campañas; para fijar dichos topes de gastos, se suma el financiamiento público, con el estimado de financiamiento privado; el resultado se divide entre el número de días de la campaña y se divide entre los días que duran las campañas.

Se entiende por campañas electorales, el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos o coaliciones, para la obtención del voto, a través de reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, y en general todo aquel acto que realicen los candidatos o sus voceros para promover las candidaturas; o bien con la propaganda electoral, conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de barda expresiones las candidaturas registradas.

Inician, en el caso de jefe de Gobierno, sesenta días; en tanto que para jefes delegacionales y diputados por el principio de mayoría relativa, es de cuarenta y cinco. Deben concluir, tres días antes de la jornada electoral.

Está prohibido utilizar propaganda y mensajes que impliquen diatriba, injuria, difamación o calumnia; tanto para los partidos políticos y candidatos, como para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; por lo que la única limitante es el respeto a las instituciones y a los demás candidatos.

Otra prohibición que establece la legislación local es la de fijar propaganda al interior o exterior de oficinas de los órganos de gobierno del Distrito Federal y poderes públicos y en monumentos históricos, arqueológicos, artísticos, de valor cultural, árboles; en cambio puede hacerse en equipamiento urbano, en propiedad privada mediando permiso escrito; y en lugares de uso común, entendiendo por éstos los que son propiedad del Gobierno local, bienes abandonados o mostrencos. Dichos lugares de uso común, son repartidos de forma igualitaria y por sorteo.

Cualquier violación a las reglas de propaganda y su fijación, ameritarán que la autoridad electoral administrativa notifique al partido político, para que en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas, la retire.

Respecto de las autoridades, de manera expresa tienen la obligación de suspender las campañas publicitarias de programas y acciones gubernamentales, salvo las encaminadas a la salud, la educación y de protección civil en casos de emergencia.

Por lo que se refiere a los tiempos de radio y televisión, a efecto de dar cumplimiento al mandato constitucional que dispone que el Instituto Federal Electoral es el encargado de dichos tiempos, la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, realizará las acciones conducentes para obtener de la instancia federal, los tiempos necesarios para la difusión ordinaria y de campaña de los partidos políticos, así como su distribución entre éstos.

En razón de lo anterior, los institutos políticos no podrán contratar ni por sí, ni sus candidatos o a través de otra persona, tiempos en radio y televisión; quedando fuera la posibilidad de que alguna persona física o moral pueda ceder gratuitamente esos tiempos y espacios.

Cuando se considere que se difunden hechos falsos o sin sustento, los partidos políticos y/o candidatos podrán ejercer el derecho de réplica; si se trata de comentarios editoriales o información tendenciosa o insuficiente que afecte la imagen ante el electorado, podrá solicitarse la aclaración.

La propaganda electoral debe ser retirada por el Gobierno del Distrito Federal y enviarse a centros de reciclaje; el material que se utilice para la propaganda, debe ser preferentemente reciclado o bien de naturaleza biodegradable.

Otra forma de dar a conocer las plataformas electorales es a través de debates públicos, los cuales serán organizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, previo consenso de los partidos políticos, cuidando que el nivel de difusión procure garantizar la totalidad del área geográfica de la elección de que se trate; el esquema será el que acuerden previamente los representantes de los partidos políticos.

Respecto de las encuestas de opinión, debe entregarse dentro de los tres días siguientes un ejemplar del estudio completo, que debe incluir la metodología, la empresa que lo realiza y en su caso, el patrocinador; los resultados que se obtengan que tengan relación con las preferencias electorales, no se pueden difundir durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre oficial de las casillas.

El periodo para informar la celebración de encuestas o sondeos de opinión, es de por lo menos treinta días a que se desarrolle.

Como regla general se establece que en toda sección, por cada 750 electores o fracción, se instalará una casilla; si el número de electores es mayor, se instalarán las que sean necesarias, de manera contigua.

Existen casillas especiales, que se encargan de la recepción del voto de aquellos que se encuentren fuera de su distrito electoral, estableciéndose un máximo de tres en cada distrito, de acuerdo con la densidad poblacional, y a las características geográficas y demográficas.

Las casillas deben instalarse en lugares de fácil y libre acceso, que permitan la instalación de cancelas que garanticen la secrecía del voto; preferentemente escuelas u oficinas públicas, que además faciliten el acceso a personas con discapacidad o bien sean adultos mayores.

No pueden ser casas habitadas por funcionarios públicos, candidatos o familiares de los mismos, ni ser establecimientos fabriles, templos, locales de asociaciones políticas o cantinas.

Para el caso de las casillas en las que habrán de utilizarse instrumentos electrónicos, deben ser lugares con tomacorrientes, techados y con iluminación adecuada.

La determinación de los lugares en que habrán de instalarse las mesas directivas de casillas, entre el 15 de febrero y 15 de marzo del año de la elección, se hacen recorridos en las secciones para localizar lugares que cumplan con los requisitos señalados, para que en la última semana de marzo, en sesión del Consejo Distrital, se examinen los lugares y se verifiquen para su aprobación definitiva, o cambios correspondientes en su caso.

A más tardar el 15 de junio, el secretario ejecutivo del Consejo General, ordenará que se publique el listado de ubicación, pudiendo hacerse una segunda publicación en la última semana de dicho mes, en caso de haber ajustes.

Los funcionarios de mesas directivas de casilla, serán seleccionados por insaculación.

Los partidos políticos y coaliciones, tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, por cada mesa; así como designar representantes generales hasta por cada diez casillas, acreditados por escrito en hoja membretada del partido o coalición, con denominación, nombre del representante, clave de elector y tipo de representación, el carácter de propietario o suplente; número de distrito electoral, sección y casilla en que actuarán y el nombre y firma del representante del partidos ante el Consejo Distrital o del dirigente que haga el nombramiento. El presidente y el secretario del órgano desconcentrado, firmarán y sellarán los nombramientos respectivos, haciendo una lista de los mismos y los devuelve a cada partido o coalición.

Los representantes podrán, entre otras cosas, acreditarse ante el presidente de la casilla con su nombramiento; participar en la instalación de la casilla y coadyuvar en el buen desarrollo de sus actividades; presentar escritos de incidentes y solicitar que los mismos se asienten en las respectivas actas; acompañar en la entrega del expediente electoral y la documentación; y recibir copia legible de las actas de jornada electoral, de escrutinio y cómputo y, en su caso, de incidentes, debiendo firmar las actas, con la posibilidad de hacerlo bajo protesta con mención de la causa que la motiva.

La posibilidad de ser observador electoral es para aquellos ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; que no hayan sido miembros de órganos directivos de un partido político, ni sean servidores públicos de nivel mando medio o superior, y que no fueran candidatos a puestos de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

Pueden asistir a las sesiones públicas de los órganos del Instituto, presenciar la jornada electoral en las casillas y solicitar información sobre

el proceso electoral, en cualquier ámbito del Distrito Federal, e incluso presentar informes de sus actividades sin que tengan carácter vinculante; pero no pueden hacer proselitismo, ni declarar el triunfo o derrota de ningún contendiente.

Para el caso de visitantes extranjeros, el Consejo General podrá acordar las bases y criterios en que habrá de atenderseles, pudiendo en su caso, celebrar convenios sobre esta materia, con el órgano federal para llevar a cabo la coordinación de visitantes extranjeros en elecciones concurrentes.

El primer domingo de julio del año de la elección, a las 8:00 horas se instala la casilla, la apertura será a esa hora y no podrá recibirse la votación antes de la misma; de no integrarse a las 8:15 el presidente recorrerá el orden de los propietarios presentes y habilitará a los suplentes para cubrir la ausencia de los faltantes y si no hay funcionarios, se tomarán de los electores que se encuentren formados en la fila.

Otro supuesto que se contempla es que no asista ninguno de los funcionarios en el que el Consejo Distrital tomará las medidas para la integración y sólo en el caso de que sean las 10:00 horas si no es posible la intervención del personal designado por dicho Consejo, estando presentes más de dos representantes de partidos políticos y coaliciones designarán por mayoría a quienes la habrán de integrar de entre los electores presentes. Para este supuesto, el presidente del Consejo Distrital requerirá de la presencia de un notario público para dar fe de los hechos; pero de no ser posible, bastará con la expresión de conformidad de los representantes de los partidos políticos.

La casilla se podrá instalar en lugar distinto cuando no exista el local o se encuentre cerrado o se pretenda instalar en un lugar prohibido.

Previo al inicio de la recepción del voto, se verificará que veinte metros a la redonda y en la casilla, no haya propaganda partidaria; se levantará el acta de jornada electoral haciendo constar que las urnas se armaron en presencia de los funcionarios, representantes y electores, para comprobar que estaban vacías; los incidentes ocurridos durante la instalación y, en su caso, de la sustitución de funcionarios; y un representante de partido, designado por sorteo, rubricará o sellará las boletas electorales.

Iniciada la votación no podrá suspenderse, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, los electores votan en el orden en que se presenten y se dará preferencia a los mayores de sesenta años y personas con discapacidad; quienes no sepan leer o tengan incapacidad física para marcar las boletas, podrán asistirse de una persona de su confianza que los acompañe, pero deberá dar aviso de esta situación al presidente de la casilla.

La votación cierra a las 18:00 horas, puede ser antes si votó la totalidad de los electores de la Lista Nominal o cuando las boletas se hayan

agotado en las casillas especiales; o puede cerrarse después, cuando hubiere electores formados y el secretario tomará nota de los mismos.

El presidente declarará cerrada la votación, el Secretario llenará el apartado correspondiente en el acta de la jornada electoral anotando la hora del cierre y en su caso, la causa por la que cerró antes o después de las 18:00 horas.

Concluida la votación se procede al escrutinio y cómputo de los votos para determinar el número de electores que votó; el número de votos emitidos en favor de cada partido político, candidato o coalición; el número de votos nulos y las boletas sobrantes, no utilizadas de cada elección.

Se inicia con la elección de jefe de Gobierno, se continúa con la diputados y al final como la de jefe delegacional.

El secretario inutiliza las boletas sobrantes con dos rayas diagonales con tinta y las guarda en un sobre en el que anota el total; el escrutador cuenta el número de electores que votaron conforme a la lista nominal; el presidente saca las boletas y muestra a los presentes que la urna quedó vacía; el escrutador cuenta las boletas extraídas de la urna, quien en voz alta las clasifica para determinar el número de votos a favor de cada uno de los partidos políticos, candidatos o coaliciones y el número de votos nulos. El secretario anota los resultados en el acta correspondiente, una vez verificados.

Como voto válido se considera el que se emite marcando un solo recuadrote tal forma que de forma indubitable se advierta que se votó en favor de determinado candidato o fórmula; así como el que se emita en favor de un candidato común, aun cuando se marque más de un recuadro, cuando se trate de los partidos que lo postularon.

En cambio, voto nulo será aquél que esté en blanco o el que se emita en forma distinta a la señalada.

Al término del escrutinio y cómputo, se formará el expediente de casilla que contendrá un ejemplar del acta de jornada electoral, dos del acta final de escrutinio y cómputo; los escritos de incidentes, en su caso y en sobres separados, las boletas sobrantes ya inutilizadas y las que contengan votos válidos y nulos para cada elección; la lista nominal de electores y demás material sobrante. Se envuelve y firman la envoltura los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que deseen hacerlo.

Se levanta constancia de la hora de clausura de la casilla, se fijan los resultados en el exterior y se procede a la entrega del paquete electoral al Consejo Distrital que corresponda.

En el caso del uso de instrumentos electrónicos, una vez integrada la mesa directiva de casilla, se verifica el estado que guarda el mismo, y que el dispositivo receptor del voto que se imprima de cada elector, se

encuentre vacío; los ciudadanos votarán accediendo al instrumento, y realizando en lo general, el procedimiento del voto de forma tradicional.

El cierre de la votación en la casilla, es declarado pro el presidente con auxilio del secretario y se procede al cierre en donde el presidente leerá en voz alta el número de votantes registrados en el instrumento electrónico; el número de votos nulos por elección y el número de votos emitidos en favor de cada candidato, partido o coalición; hecho lo anterior, el secretario anexa el comprobante al acta de jornada electoral y asentará la relación de incidentes que se hubieren presentado y el número de electores que conforme a la lista nominal, acudió a votar. Se levantan las actas correspondientes que deben ser firmadas obligatoriamente por los funcionarios y por los representantes en caso de que estos lo quisieren.

De igual forma se forma un paquete que se entrega en el Consejo Distrital correspondiente.

Siendo el cómputo distrital la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas o de los contenidos en los medios magnéticos, tratándose de votación electrónica, se realiza en el orden en que se hayan entregado, iniciando con el de jefe de Gobierno, jefes delegaciones y por último, de diputados a la Asamblea Legislativa, para ello existen dos posibilidades, la utilización de instrumentos electrónicos autorizados por el Consejo General, o bien la lectura que en voz alta haga el presidente del Consejo Distrital.

En caso de que hubiere alteraciones evidentes en las actas de casilla o no existieren éstas, se procederá a realizar el cómputo de las casillas de que se trate; o bien que hubiere sido solicitada la apertura por algún partido político o coalición, donde el secretario abre el paquete y contabiliza en voz alta las boletas no utilizadas, los votos nulos y los válidos; y los anota en el acta circunstanciada correspondiente.

El cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras de la elección de diputados de mayoría relativa, con los obtenidos en las casillas especiales. El secretario anota los resultados.

El presidente del Consejo Distrital debe mandar de manera inmediata al Consejo Distrital cabecera de Delegación el cómputo de jefe delegacional; y al Consejo General, los de Jefe de Gobierno y diputados de representación proporcional.

Los cómputos finales para la elección de jefes delegacionales, se realizan en los Consejos Distritales cabeceras de Delegación, el jueves siguiente al día de la jornada electoral, posterior a que se hayan entregado en cada órgano distrital, las constancias de diputados de mayoría relativa.

Por último, el Consejo General lleva a cabo el cómputo total de la elección de jefe de Gobierno y el de circunscripción de Diputados por el principio de representación proporcional, el domingo siguiente a al día de la elección, y expide las constancias correspondientes.

Dichos resultados pueden ser impugnados, en cuyo caso, el Instituto Electoral del Distrito Federal realizará las rectificaciones a los cómputos afectados, así como la expedición o cancelación de constancias de mayoría o de asignación, según se trate.

A la conclusión de todo lo anterior, el presidente del Consejo General tiene la obligación de presentar un informe del desarrollo y de la conclusión del proceso electoral a la Asamblea Legislativa, unos días antes de que se instale la nueva.

5. Libro quinto: De las Faltas Administrativas y Sanciones

Establece las quejas y los procedimientos; así como los sujetos y las conductas que en su caso serían objeto de sanción.

Mediante las quejas, los partidos políticos o los ciudadanos, podrán solicitar la investigación por parte de la autoridad electoral administrativa de actos que presumiblemente puedan constituir una infracción a las normas electorales, con la obligación de aportar los medios probatorios idóneos.

Por otra parte y con supuestos más específicos, se tienen el procedimiento ordinario sancionador electoral para faltas genéricas a Código, sujetándose al principio dispositivo; asimismo, el procedimiento especial sancionador electoral, primordialmente inquisitivo con supuestos específicos de procedencia.

Se establece un plazo de quince días a partir de que quede firme la resolución en que se imponga una sanción, para que se cumpla mediante el pago que se haga a la Secretaría Administrativa, de no ser así y si se trata de un partido político, se harán las reducciones correspondientes a la siguiente ministración; en cualquier otro caso, se notificará a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal para que proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

Por último, contiene un catálogo de sujetos que pudieran considerarse infractores, y otro de sanciones a aplicar en cada caso.

V. CONSIDERACIONES ADICIONALES

La reforma del 2008 al Código Electoral, si bien es cierto que significó un avance en algunos aspectos, también lo es que fue omisa en

ampliar el catálogo de sujetos sancionables, previendo, por ejemplo, la posibilidad de sancionar a precandidatos o candidatos y no únicamente a los partidos políticos, sobre la base de que son responsables de que sus militantes, simpatizantes, afiliados y, en general, cualquier tercero que actúe o incida en su esfera jurídica, ajuste su conducta dentro de los cauces legales. También lo fue en ampliar el catálogo de sanciones que la autoridad puede imponer por la comisión de infracciones a la normatividad, de manera que no sólo existiera una única sanción para todos los casos, sin importar las circunstancias particulares de la infracción, a saber, la negativa de registro como candidato o la cancelación del mismo, pues esta sanción, al repercutir de forma directa en el ejercicio de un derecho político-electoral previsto constitucionalmente, podría resultar excesiva (IEDF, 2010, 254).

La reforma del 2008 trajo consigo la obligación de que los partidos políticos debían retirar la totalidad de propaganda que difundían o desplegaban durante sus procesos internos de selección de candidatos o de campaña electoral; no obstante, en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, ahora dispone el art. 313 «La propaganda electoral deberá ser retirada por el Gobierno del Distrito Federal y los Órganos Político-Administrativos, en cada una de sus demarcaciones...», es decir, ahora es responsabilidad del órgano ejecutivo.

Como este caso, es posible advertir que en la nueva legislación pareciera que se busca la comodidad de los partidos políticos, basta leer lo que señala la fracción III del art. 299, que establece que «... los candidatos deberán instrumentar acciones tendientes a dar a conocer sus compromisos de campaña. En todo momento, los ciudadanos podrán solicitar a los candidatos información sobre sus compromisos de campaña ya sea directamente o por medio de los Partidos Políticos o el Instituto Electoral» (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2010, 104), de donde se traslada la obligación de informar a los ciudadanos de los actos de campaña, cuando en atención a la naturaleza propia de los partidos políticos, debiera ser responsabilidad exclusiva de éstos y de quienes por su conducto pretenden acceder a un cargo de elección popular, y no transferirla al órgano que se encarga de organizar las elecciones.

VI. CONCLUSIONES

Primera. El art. 41 Constitucional establece que la fiscalización de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión; disposición que para el Distrito Federal se reitera en el numeral 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, esa autonomía de gestión no se entiende en el caso concreto de esta entidad federativa, en virtud de que existe una Comisión de Fiscalización, que si

bien tiene atribuciones acotadas, de alguna manera interfieren en los trabajos de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización al tener que, por ejemplo, emitir opinión sobre los proyectos de normatividad que dicho órgano técnico elabore; o bien, el tener que supervisar los resultados finales del programa de fiscalización, entre otros, aunado a lo dicho, es el Consejo General quien debe aprobar o rechazar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución que presente la Unidad Técnica, en razón de ello, se considera necesario hacer una revisión sobre la pertinencia de que exista la Comisión de Fiscalización, así como la autonomía que en su caso tiene dicho órgano, pues podría plantearse una autonomía como la de la Contraloría General, que es quien emite sus propias resoluciones.

Segunda. El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal contiene disposiciones expresas de los procesos de participación ciudadana; se considera inadecuada esta situación, toda vez que existe una norma específica que regula de manera expresa lo relativo a las formas en que la ciudadanía puede participar y contribuir en las tareas de gobierno, como lo es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por esa razón se propone que debiera excluirse de la legislación que atiende procesos electorales para la renovación de poderes y el nombramiento de cargos de elección popular, toda referencia a la participación ciudadana, y en su caso, hacer los ajustes que resulten pertinentes en la legislación específica.

Tercera. Resulta necesario revisar algunas disposiciones, como en el caso de la determinación de topes de gastos de campaña, aplicar la fórmula tal como está, deriva en hacer una división y una multiplicación por el mismo factor; o bien, el capítulo de Generalidades de la Jornada Electoral que contiene disposiciones que no se relacionan con ésta; o que se anulen las actas que no hayan sido utilizadas en la votación electrónica; y suprimir las referencias a candidatos ciudadanos o candidatos independientes.

Cuarta. Se considera desafortunada la denominación que se le dio a la nueva legislación en materia electoral, «Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal», en virtud de que se confunde proceso con procedimiento, como puede advertirse en el art. 274 que señala: «El **procedimiento** electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno, este Código y demás leyes relativas, realizado por las autoridades electorales locales, los Partidos Políticos o Coaliciones y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de Diputados a la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales», en tanto que en el numeral siguiente prescribe que el Consejo General convocará al **proceso** electoral ordinario a más tardar treinta días antes de su inicio. Para el caso de elección extraordinaria, se estará a lo que determine el Consejo General, cuestión que se reitera en los numerales 277 y 279, entre otros.

Quinta. Es de destacar la obligación que se impone al Instituto Electoral del Distrito Federal, de crear un Comité que se encargue de explorar y de realizar los trabajos tendentes a la obtención del voto de los ciudadanos del Distrito Federal que se encuentren fuera de nuestro País, pues amplía el campo de acción de los chilangos en cualquier parte del mundo en que se encuentre, sólo falta regular de manera más específica las formas de acceso al sufragio de los co-ciudadanos.

Sexta. Si bien el derecho es dinámico, considero que debiera analizarse con mayor profundidad la pertinencia de realizar tantas reformas a un mismo ordenamiento, más aún, cuando ni siquiera se le da la oportunidad de aplicarse y en su caso de verificar los resultados que podrían obtenerse; cada Legislatura de la Asamblea Legislativa ha realizado por lo menos una reforma y pudiese conllevar a trabajos inconclusos que implican esfuerzos, tiempo, recursos, pero que por una reforma, se ven afectados y no pueden llevarse a puerto.

Séptima. No obstante lo manifestado, es menester hacer una revisión integral e individual de cada dispositivo del Código, a fin de evitar malas referencias, conceptos equívocos e incluso confusión o vacíos legales, que posteriormente tengan que cubrirse a través de la interpretación que haga el Instituto Electoral del Distrito Federal como órgano electoral administrativo para su aplicación, o la autoridad jurisdiccional local o federal, para la revisión de la aplicación.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ÁLVAREZ, R. A. (2002), *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México, Grupo Parlamentario del PRD*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura (1998).
- ANDRADE, M. V. (2002), «Balance y perspectivas de la justicia electoral en México», en *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- BECERRA, P. (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, 1.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLANOS, E. (1998), *Las Reformas de 1996*, 1.^a ed., México, Centro de Investigación Científica «Ingeniero Jorge L. Tamayo», A. C.
- CORONA, L. A. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- GARRIDO, M. R. (2002), *Reflexiones en torno al Tribunal Electoral del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- IEDF, (2007), *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, vol. 2, *Elecciones y geografía electora*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- (2008), *La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal (2007-2008)*, México, Colección Sinergia.
 - (2009), *Una Carta Informativa del IEDF*, año 10, núm. 54, México.
 - (2009), *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México.

- (2010), *Democracia, participación ciudadana y justicia electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- IFE, (1997), «Sistemas electorales y de partidos», *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 7, 3.^a ed., México.

Legislación

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Tribunal Electoral del Distrito Federal*, 2.^a ed., México, 2008.
- Código electoral de Distrito Federal, *Asamblea Legislativa*, Colección de Ordenamientos Jurídicos, México, 1998.
- (Actualizado), *Instituto Electoral del Distrito Federal*, 1.^a ed., 1999, 1.^a reimp., 2000, México.
- *Instituto Electoral del Distrito Federal*, 3.^a ed., México, 2004.
- *Instituto Electoral del Distrito Federal*, 4.^a ed., México, 2005.
- *Instituto Electoral del Distrito Federal*, 5.^a ed., México, 2006.
- *Tribunal Electoral del Distrito Federal*, 2.^a ed., México, 2008.

Otros

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de Motivos, *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, núm. 19, México, 1998.
- *Diario de los Debates...*, año 2, núm. 19, México DF, 5 de noviembre de 1998.
- *Diario de los Debates...*, año 2, núm. 25, México DF, 17 de noviembre de 1998.
- *Diario de los Debates...*, año 2, núm. 31, México DF, 3 de diciembre de 1998.
- *Diario de los Debates...*, año 2, núm. 34, México DF, 15 de diciembre de 1998.
- *Diario de los Debates...*, año 3, núm. 6, México DF, 28 de septiembre de 1999.
- *Diario de los Debates...*, año 3, núm. 7, México DF, 29 de septiembre de 1999.
- DOF, de 6 de enero de 1988. Decreto por el que se adiciona el Capítulo noveno al Código Federal Electoral.
- de 15 de agosto de 1990. Decreto por el que se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- de 3 de enero de 1991. Decreto por el que se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- de 23 de diciembre de 1993.
- GODF, 9.^a época, núm. 126, México, 30 de septiembre de 1999.
- 9.^a época, núm. 136, México, 15 de octubre de 1999.
- 11.^a época, núm. 7, México, 18 de enero de 2001.
- 11.^a época, núm. 39 bis, México, 15 de mayo de 2003.
- 11.^a época, núm. 102 ter, México, 30 de diciembre de 2003.

- 15.^a época, núm. 115 bis, México, 30 de septiembre de 2005.
- 15.^a época, núm. 123 bis, México, 19 de octubre de 2005.

Sitios de internet

<http://bibliojuridica.org/libros/2/956/11.pdf>.

<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo1.htm>.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=16>.

<http://www.iedf.org.mx>.

<http://www.tedf.org.mx>.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/08inconst_26abr99.doc.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/126inconst_21jul08.doc.

CAPÍTULO CUARTO

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Gabriela Dolores RUVALCABA GARCÍA
Bernardo VALLE MONROY

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONSOLIDACIÓN EN LOS RÉGIMENES DEMOCRÁTICOS.—1. La noción de ciudadanía y su expresión participativa.—2. Democracia y participación ciudadana.—3. La participación ciudadana en las democracias contemporáneas.—III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.—1. Esbozo histórico de las formas y organizaciones de participación ciudadana en el Distrito Federal.—2. La nueva configuración de normas y mecanismos de participación ciudadana a partir del nuevo estatus jurídico político del Distrito Federal.—IV. LA ELECCIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PUEBLOS Y LA CONSULTA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.—1. La elección de los comités ciudadanos y consejos de pueblos.—2. La consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la formación del Estado moderno y con el traslado de la legitimidad divina a una legitimidad popular, la participación ciudadana se convirtió en un puntal y un marco de referencia en la viabilidad de los poderes públicos, independientemente de su espectro ideológico.

A su vez, el cauce histórico en Occidente demostró que la democracia como régimen político y como forma de Estado, era la forma más

acabada y perfectible en las formas y fondos de organizar y ejercer el poder político, en gran parte merced a que potencia la participación de la ciudadanía en los asuntos de la *polis*, no sólo en la elección de las autoridades que los representan, sino también en las decisiones que afectan sus interacciones y en su cotidianidad.

No obstante, en las naciones que tienen relativamente poco tiempo inmersas en el fenómeno democrático —México entra en este conjunto—, la generación de instrumentos formales y legales donde intervenga la ciudadanía se encuentran un paso atrás de aquellos mecanismos formales de la acción política. Pero no sólo ello, sino que dentro del concierto globalizador, el fenómeno de la participación pública por parte del entramado social adquiere también relevancia por el nivel de información que se maneja, la pluralización y la emergencia de nuevos actores; pero además se suma el factor territorial, toda vez que son los espacios más acotados donde esta participación adquiere un valor agregado.

Al aterrizar este marco de referencia en nuestra realidad, una de las muestras más interesantes lo constituye el Distrito Federal, cuya participación ciudadana adquirió un cariz especial desde su actuación durante los sismos de 1985 ya que demostró gran sentido de agregación, organización y solidaridad ante la tragedia más significativa en la historia de la ciudad en los últimos tiempos.

Sin embargo, esta participación había estado acotada toda vez que desde hace poco menos de tres lustros, a quienes habitamos la Ciudad de México se nos fueron otorgados derechos políticos ligados a la representación y la participación política, siendo el más importante la posibilidad de votar por el Jefe de Gobierno, máxima autoridad en la ciudad y, posteriormente, se pudo elegir a los titulares de las Demarcaciones Territoriales (comúnmente llamados Delegaciones Políticas), espacios en las que está dividida la ciudad y que son equivalentes los municipios, aunque con singularidades propias de un territorio que aún no tienen un estatus como estado de la República, por ser la sede de los poderes federales y la capital del país.

Frente a este escenario que la ciudad vivió se fueron construyendo un conjunto de normas, procedimientos e instituciones que establecieran las condiciones donde esta participación tuviera mayores espacios de interacción, a las que históricamente tenía en la normatividad. En este sentido se generaron mecanismos de participación de vanguardia en pos de fomentar, desde diversos frentes, una sinergia de ciudadanos con autoridades en los asuntos de la *polis*.

De tal suerte, la incorporación de los habitantes de la Ciudad de México al proceso de renovación de los poderes públicos trajo como consecuencia una vigorización de la participación ciudadana, así como nuevas fuentes legales e institucionales que le dieran sentido y mayores alcances en la dinámica política y social cada vez más compleja.

Así, los alcances del presente trabajo tienen como finalidad establecer un breve recorrido por el cual se ha ido constituyendo la participación ciudadana en el Distrito Federal. Para ello consideramos necesario establecer los principales referentes teóricos de lo que significa la noción de ciudadanía y su vertiente participativa dentro de un contexto democrático y globalizador; para la cual se parte de la premisa de que la participación ciudadana encuentra mejores derroteros dentro de un régimen político de corte democrático, liberal representativo.

Esto dará pie para que posteriormente se pueda ofrecer un panorama general de la construcción de la participación ciudadana sobre todo a partir de su nuevo estatus jurídico-político merced a la reforma de 1996, confiriéndole al mosaico social nuevos espacios de participación que fueron incorporados a la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, así como las modificaciones que se han dado en la norma y que se han traducido en nuevas experiencias de corresponsabilidad ciudadana.

Finalmente, se describirán los dos últimos ejercicios de participación ciudadana realizados en el Distrito Federal en la segunda década del milenio: la elección de los Comités Vecinales y Consejos de Pueblos y la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo

II. LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CONSOLIDACIÓN EN LOS RÉGIMENES DEMOCRÁTICOS

Dentro de la historia de las ideas y regímenes políticos en el mundo, uno de los rasgos más significativos en la diferencia entre un Estado monárquico es el origen de la legitimidad del soberano, cuyos fondos y formas de ésta determinan en gran medida la forma en que se ejerce el poder político. La posibilidad de eliminar el referente inmaterial (Dios) en la legitimidad de origen abría la posibilidad de intervención por parte de otras instituciones y actores en la toma de decisiones, acotando (aunque con las debidas excepciones) su discrecionalidad. Es en este marco que la participación ciudadana se convirtió en uno de los puntales en esta interacción.

A su vez esta idea de la participación ciudadana fue apuntalada con los preceptos del liberalismo político que de acuerdo con la doctrina, los individuos debían ser libres para sí, respecto a sus propias preferencias en materia religiosa, económica y política y, en general, en la mayoría de las cuestiones que afectaban a la vida cotidiana (MARTÍNEZ, 2011), lo cual generaba un punto de partida en la injerencia en los asuntos públicos.

De tal suerte, la participación era entendida como la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas, siendo la primera y a veces única instancia establecer quién o quiénes lo representarán, siendo el voto

el mecanismo por excelencia para lograr este fin. Empero, esto sólo expresaba una idea de participación reducida a una representación política acotada donde los ciudadanos sólo realizaban ejercicios periódicos de renovación de su clase política, pero quedaban como meros depositarios de la decisiones públicas.

En estos esbozos de la génesis de la participación ciudadana en los asuntos del Estado subyace una idea más amplia, esto es, la noción de ciudadanía como eje articulador y paradigma explicativo en el tema que nos ocupa.

1. La noción de ciudadanía y su expresión participativa

En una primera acepción, la noción de ciudadanía la entendemos como la capacidad que tienen aquellas personas quienes en un determinado territorio y de acuerdo con el marco normativo vigente, tienen para participar en los quehaceres cotidianos del Estado. Empero, para quienes han estudiado el fenómeno de la ciudadanía, desde su origen, desarrollo y perspectivas actuales, coinciden en que no hay una sola óptica.

Florencia Peyrou (2002) hace una excelente historiografía de aquellos autores que han trabajado el concepto de la ciudadanía y el mosaico de referentes filosóficos, jurídicos, políticos, sociológico y analíticos contenidos en ésta. Por ejemplo, desde el Derecho, la ciudadanía consiste en un estatuto legal: es decir, el conjunto de derechos contenidos en una normatividad —escrita o no escrita— que une al individuo con el Estado.

La visión politológica, tal como refiere PEYROU (2002, p. 145) —a partir de la visión de Somers—, establece que la ciudadanía puede entenderse como un grupo de prácticas institucionalizadas políticas, económicas, jurídicas y culturales, constituidas por redes de relaciones y lenguajes políticos que ponen de manifiesto la pertenencia y la universalidad de derechos y obligaciones en una comunidad nacional. Pero también se inscribe en la categoría de personas incluidas en un círculo de participación política plena, tal como referenciaba Lipset, o la pertenencia a un Estado-nación definida por la igualdad en la posesión de derechos y obligaciones (PEYROU, 2002, p. 145).

Por último, se recrea la visión desde el plano sociológico por parte de Tilly donde la ciudadanía puede definirse como una serie continua de transacciones entre las personas y los agentes estatales en la que cada individuo posee derechos y obligaciones en virtud, ya sea de una pertenencia a una categoría exclusiva, como la de ser nativos o naturalizados en un espacio territorial, pero también de la relación que se establece entre la sociedad y el Estado.

Por ejemplo, Rousseau confiere en la participación individual directa un elemento *sine qua non* en la conformación de la voluntad general.

En la concepción de este pensador se concibe a la participación como un medio que contribuiría al mejoramiento de la conciencia cívica y la virtud del ciudadano (PARTIDO, 2003, p. 10). De igual manera, Alexis de Tocqueville percibía en el siglo XIX que el asociacionismo en la entonces joven nación norteamericana, como una expresión derivada de la necesidad de articulación social a través de un conducto institucional (PARTIDO, 2003)

Asimismo, y de acuerdo con el mismo PARTIDO (2003, p. 11), se puede establecer una línea de tiempo en la construcción de ciudadanía, a partir de lo señalado por Marshall en las postrimerías de la década de los cuarenta del siglo pasado. De acuerdo a éste, se pueden identificar tres momentos en la construcción del ciudadano. En primer lugar, la lucha ciudadana en el siglo XVIII se concentró en la obtención de derechos civiles. La obtención de los derechos políticos fue el resultado de la lucha que abanderó la ciudadanía en el siglo XIX. Por último el siglo XX se caracterizó por la obtención de los derechos sociales.

Para nuestro caso la ciudadanía, no sólo la entendemos como parte de un estatus jurídico a partir de derechos y obligaciones, sino también como esta interacción entre la esfera social y el entramado institucional que integra al Estado. De ahí que la participación ciudadana sea la expresión dinámica de una ciudadanía que se reinventa con el transcurso del tiempo, siendo la democracia el régimen político y la forma de organización del Estado donde se potencia su actividad y se reproducen las mejores condiciones jurídico, político e institucionales que permiten su cauce y reproducción.

2. Democracia y participación ciudadana

Siempre hablar de la democracia puede conducirnos a un galimatías, porque su concepto puede ser tan amplio, ya que puede ser la forma de adjetivar un régimen político, una forma de Estado, sin descontar las múltiples vertientes en que se torna el concepto, sea directa, indirecta, representativa, semi directa, participativa, deliberativa entre otros.

De ahí que partamos de una visión meramente instrumental sobre la democracia, más allá de las connotaciones y alcances de carácter filosófico o normativo que pueden albergarse con la noción de democracia. Siguiendo a Norberto BOBBIO (2008, p. 24), podemos establecer que la democracia es un sistema estructurado de reglas que permiten establecer quién toma las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Por tanto, se considera que en la democracia la toma de decisiones es tutelada a ciertos individuos que representarán a todo el grupo, de modo que no es factible que «todos» los ciudadanos puedan decidir, toda vez que tal actividad se complica debido a la cantidad de ciudadanos y a otras circunstancias conforme las sociedades se hacen más complejas.

Para que se puedan establecer las reglas que hacen posible la democracia, se deben garantizar condiciones o premisas básicas. Por ejemplo, que todos los hombres tengan un estatus de igualdad ante la ley, lo cual se traduce en que tienen derecho a participar de igual manera en las decisiones importantes para la comunidad. A su vez, la forma de que se participa en los asuntos públicos queda exenta de todo matiz económico, religioso, racial, entre otros. De igual manera, deben existir libertad de expresión y asociación, así como libertad de prensa, factores que favorecen la información y la pluralidad de las ideas.

Para el sociólogo Alain TOURAINE (2000), las características más importantes de la democracia liberal son las reglas y los procedimientos que son necesarias para su existencia. Es a través de estas reglas como la voluntad y los intereses de la mayoría toman forma y se expresan. De tal suerte «la democracia liberal es el conjunto de garantías institucionales que se otorgan a los individuos a fin garantizar su acceso a las decisiones y a la formación de los gobiernos» (TOURAINE, 2000, p. 25).

Asimismo, en un régimen democrático un principio importante es el equilibrio entre los poderes legislativo ejecutivo y judicial, como una forma de garantizar que el ejercicio del poder político se mantendrá con cierto control de los partidos y, en forma indirecta, de los ciudadanos. Este principio de equilibrio de poderes permite idealmente que exista una limitación al ejercicio del poder y que la justicia se aplique a todos los ciudadanos por igual, sean parte o no del gobierno (GÓMEZ, 2001, p. 235).

A su vez, Larry Diamond —retomado por Judith Bokser—, explica que la concepción de la democracia liberal hoy, junto a los procesos electorales y las garantías de que las decisiones públicas descansan en funcionarios electos y el Poder Ejecutivo está constreñido constitucionalmente y de facto por el poder autónomo de otras instituciones gubernamentales, el hecho de que los ciudadanos tienen múltiples canales de expresión y de representación más allá de las elecciones (BOKSER, 2002, p. 46).

De igual manera, se disponen de fuentes alternativas de información tienen igualdad política frente a la ley aunque sean desiguales sus recursos políticos; las minorías tienen canales de expresión las libertades individuales y grupales son protegidos por un poder judicial autónomo y no discriminatorio cuyas decisiones son respetadas por otros centros de poder (BOKSER, 2002, p. 46).

No obsta destacar que es en la democracia donde esta participación adquiere un sentido más profundo, toda vez que el entramado institucional que le es inherente al régimen dota de forma y contenido a la participación y le da un cauce vinculatorio. Esto es, en la democracia se aterriza el gobierno del pueblo y para el pueblo transforma la noción inmaterial de pueblo a una más acotada y con mayores contenidos como lo es el de ciudadanía.

Con el correr del tiempo y conforme las sociedades se pluralizan y se hacen más complejas, en la democracia se consolidan y amplían derechos políticos y se institucionalizan nuevas formas de gobernar que se traducen en nuevos instrumentos que permiten a los ciudadanos «decidir» en la toma de decisiones, la participación de los aquellos va adquiriendo otros roles, no sólo consultivos periódicamente, a través de los procesos electorales, también más activos a través de consultas a los ciudadanos.

Es en esta parte donde el Derecho adquiere forma y sentido porque es a través de él que se desarrollan los medios jurídicos que tienen por objeto la configuración de las instituciones y los procedimientos en el que los individuos toman parte de las decisiones públicas. Pero no sólo ello sino que el conglomerado ciudadano que participa en la democracia no se articula únicamente a través de los órganos representativos clásicos como los partidos políticos, sino que también se establecen una serie de preceptos jurídicos que dan otros cauces institucionales y no sólo en la renovación de los poderes públicos.

En este sentido, resulta necesario destacar que otra de las características que el sistema democrático —en su vertiente liberal representativa— ofrece es que la participación ciudadana se puede inscribir en una suerte de fiscalizador social. Es decir, la democracia concibe un espacio jurídico-institucional de rendición de cuentas que puede acotar la discrecionalidad de las autoridades y abre la posibilidad que la ciudadanía esté en permanente evaluación y vigilancia.

Sin embargo, al plantearse de esta manera normativa, la democracia parecería una panacea donde todos los problemas en la legitimidad para la transmisión del poder político y el buen gobierno se resuelven al interior del régimen, en una especie de círculo virtuoso entre la esfera gubernamental y la esfera social, donde la participación ciudadana interactúa de manera activa no sólo porque cuenta con los elementos jurídicos necesarios, sino porque en el imaginario colectivo se tiene la percepción que sus acciones impactan en el quehacer gubernamental.

Empero, esta premisa se encuentra completamente alejada de la realidad, sobre todo en países que están emergiendo a la democracia, se encuentran en transición o se están consolidando en ella. En efecto, la contrastación empírica demuestra que muchos casos no se llegan a concretar las condiciones que ofrece la democracia, sea porque el entramado de instituciones democráticas no funciona como debe y/o que la cultura política de los ciudadanos no se exprese en una participación activa en los asuntos públicos, o que las inercias autoritarias frenen los canales institucionales que den cauce a esta participación y/o que los partidos políticos, grupos de interés o, incluso, poderes fácticos tengan capturada esta potestad que ofrece el régimen democrático.

Otro de los problemas que entraña la democracia representativa surge como un proyecto en el que se trata de conciliar en cuanto a la represen-

tación política (MORA, 2009); ésta tiene un estrecho vínculo con la participación política, al ser ambos elementos centrales en el funcionamiento los sistemas políticos a partir de que se adoptan técnicas de representación como mecanismos que tratan de establecer acciones vinculantes de ciudadanos con el gobernante. Sin embargo, para un adecuado ejercicio de la representación se tienen que resolver dos preguntas básicas ¿a qué se representa? y ¿a quién se representa? (MORA, 2009, p. 36).

En otras palabras, la representación política en la democracia —al sustituir la representación tradicional estamentaria (por ejemplo, la monarquía o el clero)—, encarna en una igualdad política que uniforma y atomiza la participación a partir de la noción de ciudadano con derechos políticos consagrados en la ley, pero esta pluralidad genera un cúmulo exponencial de intereses, los cuales son imposibles de incorporar en los asuntos de Estado o, en su defecto, que grupos de interés capturen los espacios de representación y participación política.

Esto nos lleva a otro dilema ya que por antonomasia en la democracia es el gobierno de las mayorías quien priva en la conformación de una agenda pública, lo cual puede generar un problema de exclusión a los grupos minoritarios. Esto es, si bien la democracia se puede concebir como el gobierno de las mayorías, esto no quiere decir que las minorías deban ser anuladas por el simple hecho de no haber alcanzado cierto número de votos, sino que por el simple hecho de existir deben de estar representadas, ya que toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes.

Finalmente, con el devenir de la democracia, ya no es suficiente que ésta se refiera en exclusiva al voto y ni siquiera al arbitrio de un mecanismo electoral para la designación de los gobernantes. La legitimidad de un proceso electoral tiene que satisfacer otros requerimientos más complejos y amplios. En este sentido, es importante recuperar la noción de la justicia electoral porque a través de ella se pretende dar cumplimiento de las normas que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes (MELGAR, 1999).

De tal suerte, al poner en perspectiva los alcances y los problemas dentro de esta breve reconstrucción de la noción de democracia en su vertiente liberal representativa, entramos de lleno en el momento actual que vive la participación ciudadana en la democracia de nuestros tiempos y de nuestros espacios.

3. La participación ciudadana en las democracias contemporáneas

A partir del parteaguas que representó el multicitado artículo de KYMLICKA y NORMAN (*Return of the citizen: A survey work on citizenship theory*),

hacia mediados de la década de los noventa del siglo pasado cuando se abrió un debate en la palestra académica sobre el resurgimiento del ciudadano y su impacto en los asuntos públicos. Las explicaciones de acuerdo oscilaban entre quienes ponían el acento en el debilitamiento de la política, lo cual se traducía en varias pérdidas de credibilidad, de representatividad y de participación ciudadana. Sin embargo, había quienes subrayaban que la vigorización de la ciudadanía había sido motivada por la reconstrucción del espacio político, sus nuevas formas y actores (BOKSER, 2002, p. 13).

Así, en el primer escenario se establecía que el agotamiento de la política tenía como resultado una inconformidad ciudadana con el desempeño de los actores gubernamentales y las instituciones públicas; además de que existía una incertidumbre de una ciudadanía que no se podía reconocer en los actores políticos tradicionales y un minimalismo de la política, expresado en el desplazamiento de las demandas ciudadanas hacia el espacio social (BOKSER, 2002, p. 14).

El argumento principal que se esgrime en el desarrollo de la política muchas veces se ha subordinado de manera exclusiva a las funciones más acotadas del Estado, por tanto, se deja poco margen de entrada a las variadas formas de gestión y participación social que requiere una ciudadanía cada vez más diversa y particularista.

Contraria a esta posición, se estableció una postura que pone énfasis en un redimensionamiento de la política redefiniéndose los rumbos y modalidades de la convivencia colectiva, lo cual se traducía en el reconocimiento de la diversidad social. Asimismo, se reivindica, en el marco del pluralismo político, la solidez de las instituciones y su eficiencia, basadas en la paz y la creación de consensos ciudadanos a partir de las perspectivas que recuperó la importancia del Estado en el marco de sus transformaciones contemporáneas (BOKSER, 2002, p. 14).

En suma, podemos establecer que si bien ambas posiciones parecieran contrapuestas no son necesariamente excluyentes. El resurgimiento del ciudadano y los alcances de su participación obedecen, por un lado, al desgaste paulatino que ha tenido el entramado institucional, pero también es innegable que las formas y los fondos de hacer política y las dinámicas que se han generado en la esfera social se han transformado.

Una de las posibles explicaciones consiste en que las transformaciones de un Estado benefactor keynesiano, hacia uno de mercado —comúnmente llamado neoliberal— con el concomitante adelgazamiento motivó que múltiples potestades del aparato institucional, incluyendo los aspectos políticos fueran descentralizándose hacia una esfera social, pero también económica, lo cual motivó un nuevo empoderamiento de los actores sociales y de la participación ciudadana.

Pero no sólo ello, sino que en la configuración de sociedades modernas, se incorporó una variable de suma importancia: el fenómeno de

la globalización, ya que bajo este nuevo paradigma se redimensiona la idea de ciudadanía con los cambios en el espacio público, la pluralización y emergencia de nuevos actores, la construcción de identidades con diferentes niveles de agregación así como las nuevas interacciones entre sociedad y Estado.

En el sentido de que BOKSER, Alicia ZICCARDI señala que la globalización afecta las relaciones entre sociedad y Estado con la intervención de nuevos actores (ZICCARDI, 1998, p. 19), ya que la globalización económica implica redefinir su papel tanto espacio organizador de gran parte de la economía nacional y de la integración del país en el circuito internacional.

Esto ha impactado en nuevas oportunidades asociadas a los procesos de democratización que contiene una creciente fuerza expansiva a su propuesta para ampliar la participación y legitimar el ejercicio de la autoridad política en la que se perfila aspiración y demanda de la participación ciudadana como ámbito esencial de construcción de la esfera pública (BOKSER, 2002, p. 25).

Así, los procesos de globalización se han caracterizado por una creciente diversidad y velocidad institucional que se expresa, a su vez, en la pluralización de actores en las diferentes esferas y dimensiones del sistema social, tanto locales y nacionales como en las redes sociales, lo cual trae como consecuencia que la sociedad civil tenga diversas formas de reagrupamiento que se expresan en una mayor participación política.

De acuerdo a WALZER y recuperado por BOKSER (2002, p. 25), la civilidad que hace posible la política democrática pueden solamente ser aprendidas y aprehendidas en las redes asociativas, tal y como lo vislumbraba Tocqueville con su idea de *asociacionismo*, tomado del esquema norteamericano en el siglo XIX. Por ello desde la perspectiva de la ciudadanía, el desafío consiste en fortalecer los vínculos entre diversidad, civilidad e institucionalidad, siendo el derecho el eje vertebrador, por ser donde se plasman las normas, los alcances y las atribuciones de autoridades y ciudadanos que inciden en esta triada.

Por tanto, el Estado se encarga de proveer mecanismos institucionales para que las expresiones de aquellos actores inéditos tengan vías de salida. Con ello se materializa la posibilidad de construir una nueva ciudadanía que necesariamente interiorice valores que acompañan una cultura democrática, misma que se puede entender como el conjunto de actitudes, reglas y valores implícitos que guía a la gente en el ejercicio de su ciudadanía (THEDE, 2002, p. 54).

Finalmente, en la actualidad los procesos de transformación son más complejos y las cuestiones que están en juego para crear un nuevo orden económico, social, espacial y ambiental, son mayores y sustancialmente diferentes a los de antaño, la construcción de una nueva noción de la

participación en el nuevo concierto mundial globalizado resulta fundamental, ya que a diferencia de los procesos anteriores de construcción de ciudadanía (incluso en democracias), el factor local juega un papel fundamental, porque son estos espacios donde la interacción sociedad-gobierno tiene una forma y contenido más consistente.

En otras palabras, en nuestro mundo, ahora denominado la aldea global, los factores identitarios se van perdiendo frente a la uniformidad que la globalización impone; siendo el mediano y micro espacio territorial donde las identidades se refuerzan y se revitalizan. De ahí que entender factores locales de participación ciudadana como el Distrito Federal representen un extraordinario marco referencial para entender la participación ciudadana.

III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

La construcción de una participación ciudadana en el Distrito Federal ha sido un camino lento y a veces tortuoso, toda vez que su estatus jurídico político denominado de excepción, dejaba a sus habitantes sin espacios de representación propia autónomos; o sea que la constitución sui géneris del Distrito Federal como sede de los poderes federales, pero también como entidad federativa tuvo un efecto retardador en el proceso de constitución de una ciudadanía organizada, así como la generación de canales institucionales adecuados que dieran voz a sus demandas.

Es decir, como señala PESCHARD (2001), la capital era una entidad con una «ciudadanía disminuida». Es hasta 1997 cuando la Ciudad de México deja de ser un Departamento, cuya característica principal era que el presidente de la República poseía la facultad de delegar su jefatura en una persona por él designada (el Regente); y tanto los órganos de representación política, como las instancias de representación ciudadana-vecinal hasta entonces existentes, estaban capturados por las inercias y dinámicas de un sistema corporativizado y autoritario.

Pese a esta situación, es la misma PESCHARD quien establece cuatro características que distinguen a la entidad en materia de comportamiento electoral, al menos desde la década de los setenta cuando se establecieron las primeras mediciones en la materia:

a) Altos niveles de participación electoral, siempre por encima de los promedios nacionales de votación.

b) Una marcada inclinación pluripartidista. Es decir, la existencia de una tierra fértil para que florezca una variedad de alternativas y corrientes políticas, lo cual se manifiesta en el hecho de que desde los años setenta ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de los votos ya que lejos de polarizarse en torno a dos grandes ofertas

políticas como sucede en la gran mayoría los Estados, dicha oferta se diversifica.

c) Existe una volatilidad del electorado que provoca que los resultados de las elecciones de un año a otro cambie notablemente, lo cual habla de la existencia de un voto de opinión más que de uno de fuerte identificación partidaria, y acorde con esta circunstancia.

d) El órgano de representación local se ha caracterizado por su composición plural, al ofrecer espacios no sólo para partidos más asentados sino para partidos emergentes (PESCHARD, 2001, p. 255).

Es así como a pesar de estas variables y a los procesos de cambio político acaecidos en las postrimerías de la década de los setenta que transformaron paulatinamente la dinámica, los procedimientos y las instituciones del sistema político mexicano, la dinámica político-ciudadana del Distrito Federal pasó inadvertida. No fue sino hasta 1996 con la reforma política más acabada de la última década que abriría un espacio de oportunidad para dotar de un nuevo estatus jurídico-político al Distrito Federal con miras a rearticular una participación ciudadana institucionalizada, restituir sus derechos políticos y reavivar el espacio participativo.

Cabe señalar que si bien se ha comentado a lo largo del trabajo la noción de participación ciudadana, conviene retomar la definición de ALARCÓN (2002, p. 103), quien la conceptualiza como el

«Conjunto de métodos consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales completan y fortalecen a los existentes a nivel nacional».

1. Esbozo histórico de las formas y organizaciones de participación ciudadana en el Distrito Federal

La representación ciudadana históricamente en la Ciudad de México se ha regido normativamente por dos modelos de participación generados por el Estado como tendencias organizativas. El primer esquema responde a la noción asambleística, es decir, por un grupo de «notables» constituidos corporativamente y designados como observadores de una concesión del poder gubernamental y por otra parte, la organización vecinal, la cual también estaba bajo la égida del poder gubernamental a través de asociaciones de residentes y jefes de manzana.

Desde el último gran cambio que se había dado en la capital del país en 1928 cuando se dio fin a la estructura de municipios y hasta la reforma de la Ley de Participación en 1995, las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante largo periodo del Estado por el entonces Departamento del Distrito Fe-

deral fueron las organizaciones inmersas en el sistema por corporativo, y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Para el primer caso se construyó en la ciudad un extenso aparato corporativo de organizaciones sociales de diverso orden, que operaron principalmente sobre una base territorial y se configuraron más que como instancias de participación ciudadana, como espacios privilegiados para la gestión de demandas, articuladas mediante un complejo conjunto de prácticas clientelares, que a la postre constituyeron un sistema de control muy eficaz, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) fundada el 28 de febrero de 1943, y cuyas ramificaciones a lo largo del tiempo se materializaron en la creación de las asociaciones en pos del mejoramiento de colonias populares; ejemplo de ello fue la creación de la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal en 1951 (ÁLVAREZ, 2006, pp. 56-57).

Por su parte el Consejo Consultivo de la Ciudad de México se creó 1929 y constituyó por varias décadas prácticamente la única instancia con funciones más encaminadas a la participación de la ciudadanía, y fue por esta razón un espacio disputado por muchos sectores que aspiraban a tener alguna incidencia en los asuntos de la ciudad (ÁLVAREZ, 2006, pp. 56-57). Cabe destacar que en esta dualidad en el sistema políticos mexicano —que Octavio Paz denominó acertadamente el *Ogro filantrópico*—, el Consejo Consultivo fue concebido en buena medida como un espacio que compensara la pérdida de los derechos políticos de los capitalinos perdidos con el fin del régimen municipalista, y un sistema de representación ciudadana en el plano local.

Concomitantemente con la creación del Consejo Consultivo, fueron creados los Consejos Consultivos Delegacionales, una para cada una de las demarcaciones territoriales en que estaba dividido la Ciudad de México, a través de los cuales se pretendía establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía, y a la vez construir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios en esas sesiones profesionales.

Los miembros del Consejo consultivo de la Ciudad de México eran elegidos por el entonces titular del Departamento del Distrito Federal, y los integrantes de los consejos delegacionales por los titulares de las delegaciones; de ahí que estos órganos estuvieron lejos de ser expresiones independientes de la ciudadanía y constituyeron, por el contrario, una estructura más bien subordinada al gobierno local (ÁLVAREZ, 2006, p. 59).

Entre las funciones de los consejos consultivos se reconocían las de opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y de servicios públicos. En este marco, los miembros de estos consejos tenían la posibilidad de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, denunciar

faltas y deficiencias en torno a los mismos y revisar la cuenta anual del departamento del Distrito Federal.

Desde su origen, los consejos consultivos no tuvieron funciones ejecutivas ni decisorias; fueron más bien órganos de colaboración subordinados al Regente y a los delegados, con un margen de actuación autónoma muy estrecho. Con la reforma de la ley orgánica del Distrito Federal en 1941 fueron suprimidos los consejos delegacionales y se estableció que los miembros del Consejo consultivo de la sede México serían designados directamente por el Presidente la República, a propuesta de las organizaciones involucradas. Asimismo con esta reforma también se reducen las funciones del Consejo al anular la facultad para revisar la cuenta pública y circunscribir sus atribuciones al plano de la opinión y la colaboración (ÁLVAREZ, 2006, p. 59).

Posteriormente, hacia finales de 1978 la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal creó a los órganos denominados *Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana*. Dichos órganos de colaboración estaban integrados por: a) los Comités de Manzana; b) las Asociaciones de Residentes, y c) las Juntas de Vecinos.

Adicionalmente se modificó la de nominación del Consejo Consultivo de la Ciudad México por el de Consejo Consultivo del Distrito Federal. Bajo esta estructura, en cada manzana de la Ciudad de México se formaba un comité de ciudadanos, designando entre ellos a un Jefe de Manzana. Los diferentes Comités de Manzana de cada colonia, pueblo, barrio, o unidad habitacional, integraban, por consiguiente a las Asociaciones de Residentes correspondientes (FLORES, 2001, p. 49).

A su vez, en cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se formaban las Juntas de Vecinos. Asimismo, el Consejo Consultivo del Distrito Federal se integraba por los Presidentes de las Juntas de Vecinos de Cada de Demarcación Territorial. Es importante señalar que en el Reglamento Interior del entonces Departamento del Distrito Federal establecía la forma de cómo se integraban estas formas de participación ciudadana (FLORES, 2001, p. 49).

Desafortunadamente, estos esquemas se configuraron en la mayoría de los casos, como esquemas testimoniales que ofrecían una legitimidad *de facto* al delegado y/o a las autoridades delegacionales, toda vez que en la ley no existía un mecanismo de orden vinculatoria lo suficientemente capaz para incorporar temas en la agenda pública de acuerdo a las necesidades genuinas de la población.

No obstante, la participación ciudadana en el Distrito Federal tuvo como un punto de inflexión los sismos de septiembre de 1985 cuando, de manera espontánea y ante la reacción tardía por parte de las autoridades estatales y locales, tomaron en sus manos el rescate y la organización de

los muertos y damnificados frente a la tragedia. Con ello se desmitificaba la idea de una sociedad anómica en la capital del país.

Merced, a esta dinámica ciudadana se comenzaron a generar espacios que dieran una salida legal e institucionalizada frente a la demanda de mejores condiciones de representatividad. Por ejemplo en 1987 se instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), y si bien tenía funciones sumamente acotadas y casi todas de carácter consultivo, por primera vez en la historia moderna de la ciudad se tenía un órgano de representación político local.

El segundo punto de esta revitalización de la participación ciudadana fue una respuesta frente a los controvertidos resultados las elecciones para presidente de la República en 1988, donde al ser la capital de los poderes federales y sede de las movilizaciones más significativas en los últimos 40 años, era previsible que las congregaciones más fuertes en contra de los resultados se concentraran en la capital del país.

La respuesta frente a estas demandas tardó casi un quinquenio. En octubre de 1993 se ampliaron las facultades de la ARDF, pero aún con menos potestades en comparación con los 31 congresos locales. En materia de participación ciudadana se crearon los denominados *Consejos de Ciudadanos* con los cambios en el marco de la reforma política en curso los asuntos relacionados a la capital del país se condensaron en el art. 122 de la constitución Política de los Estados Unidos mexicanos y seguido bajo el marco constitucional se asignó al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De igual modo, se apuntó que en la norma se estableciera la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos y marcó como un derecho y una obligación la participación de los ciudadanos en general (FLORES, 2001, p. 66).

Cabe destacar que en ese 1993 (el 21 de marzo) un grupo de ciudadanos organizó un plebiscito en el que los participantes exigieron convertir al Distrito Federal en un estado de la Federación, elegir por voto universal a sus gobernantes y contar un órgano legislativo propio, o sea, dotar de mayores facultades a la entonces Asamblea de Representantes. (MOCTEZUMA, 2001, p. 320).

No obstante es hasta mediados de la década de los noventa, específicamente el 12 de julio de 1995, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Compuesta por 150 artículos a grupos en tres títulos y 12 artículos transitorios, esta ley tuvo como objetivo principal motivar la participación de los ciudadanos, encausándola a través de las instituciones que regulaba.

Su parte fundamental se refería a la institución de los Consejos Ciudadanos, figura de representación que no existía dentro la reglamentación

del Distrito Federal. Además de normar nuevas instituciones de representación ciudadana como: la *Audiencia Pública*, la *Difusión Pública*, la *Colaboración Ciudadana*, la *Consulta Vecinal*, la figura de *quejas y denuncias de los ciudadanos*, *recorridos obligatorios* de los *Delegados* y lo relativo a los órganos de representación vecinal como son los Jefes de Manzana y las Asociaciones de Representantes (FLORES, 2001, p. 66).

Otra novedad respecto a anteriores figuras fue la posibilidad de elegir por votación directa a los Consejeros Ciudadanos (noviembre de 1995). Si bien no sustituyeron a los Asambleístas, tenían la posibilidad de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y consulta o aprobación de aquellos problemas de organización pública que presentaron los Delegados.

Lo importante de la elección de los consejeros Ciudadanos, fue que la organización de la elección, la hizo un órgano autónomo denominado *Comisión de Integración de los Consejeros Ciudadanos*, cuya estructura abarcaba Comités para cada Delegación Política. Pese a que fue una instancia temporal, se establecía la génesis en la construcción de instituciones autónomas y no politizadas, encargada de llevar a buen puerto los ejercicios de participación ciudadana, como a la postre representó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Si bien, a pesar de que la idea de que los consejeros ciudadanos fueran personas ajenas a los partidos políticos, los institutos políticos sí tuvieron presencia, no sólo en la organización en el proceso de integración de estos Consejos (tal y como lo contemplaba la ley), la realidad es que su injerencia se reflejó en la constitución de los mismos.

De acuerdo a FLORES (2001, p. 68), de los 365 Consejeros electos, 262 tenían identificación partidista con el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 68 con el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 27 con el Partido de Acción Nacional (PAN); y sólo 8 no tenían identificación partidista.

Así, las condiciones estaban encaminadas a generar en el corto plazo una metamorfosis en las condiciones de representación político-ciudadana del Distrito Federal que detonarían el cambio más significativo en la capital del país en casi siete décadas.

2. La nueva configuración de normas y mecanismos de participación ciudadana a partir del nuevo estatus jurídico político del Distrito Federal

Cuando Ernesto Zedillo Ponce de León asumía la presidencia de la República, el primero de diciembre de 1994, una de sus primeras líneas de gobierno estaría encaminada a la generación de una reforma que pudiera «terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México» (SE-

RRANO, 2001, p. 249). Dicho proceso de cambio político, cuyos alcances sólo se comparaban con aquellos de 1977, tenía también como propósito continuidad a los compromisos que se habían signado con la reforma de 1993-1994 para el Distrito Federal, de entre los que destacaban los siguientes:

a) Establecer que la Ciudad de México era el Distrito Federal, con una personalidad propia, con responsabilidades y autonomía política definidas, pero conservando aún su calidad de régimen de excepción, en tanto asiento de los poderes de la nación. Es decir, se delimitaban las competencias de los poderes federal y local.

b) Establecer un gobierno propio que estaría a cargo de los poderes de la Unión.

c) Nombrar a un jefe de Gobierno del Distrito Federal que sería seleccionado por el presidente de la República de entre los candidatos del partido que obtuviera la mayoría en el proceso electoral de ese periodo para los escaños de la Asamblea de Representantes, lo cual ya imponía una restricción de la facultad que tenía el Ejecutivo, dándole a los ciudadanos una facultad indirecta para elección de su autoridad.

d) El establecimiento de tres órganos de gobierno, con atribuciones restringidas: la Jefatura de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal de Justicia (ÁLVAREZ, 2004, pp. 107-108).

De tal suerte, el 17 de enero de 1995, los partidos políticos representados en el Congreso, incluyendo al Partido del Trabajo (PT) convinieron suscribir los compromisos para un acuerdo político nacional con el objetivo de promover a la brevedad el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales animados «por un genuino espíritu de consenso» entre los compromisos asumidos se destacó impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía (SERRANO, 2001, p. 263).

Para el 12 de febrero de 1996 los partidos políticos dieron a conocer los 28 acuerdos a los que se había llevado a partir de las negociaciones de la reforma política en la capital del país.

En el Acuerdo se determinó:

«Al igual que la vía directa de participación ciudadana que se refiere el punto anterior, el estatuto de gobierno y una ley expedida por la asamblea establecerán el régimen a que estarán sujetas las formas representativas de participación ciudadana en el ámbito vecinal» (SERRANO, 2001, p. 263).

Cabe señalar que las formas de participación como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular ya habían sido acordadas por los partidos políticos en las mesas de negociación previas; sin embargo, finalmente no fueron contempladas en los 28 puntos (SERRANO, 2001, p. 287).

Por otra parte, uno de los mayores retos que enfrentó el primer gobierno elegido democráticamente, fue encontrar nuevas modalidades de partici-

pación ciudadana que dieran cauce a la energía vertida por los habitantes de la ciudad, quienes por primera vez tenían la posibilidad legal de participar en un proceso electoral. Por ello la participación ciudadana, fue uno de los tres temas torales en el proceso de reforma política del Distrito Federal iniciado el 26 de febrero de 1998 (MARTÍNEZ y ADAME, 1998, p. 8).

El debate durante este proceso de reforma política no sólo fue la generación de mecanismos de la democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, sino la facilitación de los mismos y el carácter vinculatorio o no de estas formas de consulta (LORÍA, 2001, p. 248).

Al concluir los trabajos de la reforma política en materia de participación ciudadana se acordó dar a conocer la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el 26 de noviembre de 1998, siendo una de características la incorporación de los Comités Vecinales, cuyas atribuciones eran las siguientes:

Los comités vecinales se establecerían en una colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Cada uno se integraría por un mínimo de siete y con un máximo de 15 ciudadanos por medio del voto universal, libre, secreto y directo, según los inscritos en el padrón electoral. Es importante destacar que las planillas se integrarían por el número de participantes que decidiera el ya constituido Instituto Electoral del Distrito Federal, procurando la composición equitativa de hombres y mujeres.

De acuerdo con la convocatoria para esas elecciones establecía que se elegirían 1.352 Comités Vecinales, los cuales se conformarían por 14.097 ciudadanos (MARTÍNEZ, 2005, pp. 394-395). La elección de estos Comités se realizó el 4 julio 1999, organizadas por el por IEDF, con una participación del 9,5 por 100 de la lista nominal de electores (573.251 ciudadanos), porcentaje muy disminuido que contrastaba con el 20,7 por 100 de la participación (1.125.878) en la elección de los Consejos Ciudadanos de 1995 (BECERRA, 2001, p. 122).

Para el proceso electoral de 1999-2000, se gestó un movimiento singular de participación ciudadana para decidir si el entonces candidato a la jefatura del gobierno por parte del PRD, Andrés Manuel López Obrador tenía derecho a postularse a Jefe de Gobierno, a pesar que ya se había dado el aval por parte del IEDF, aunque los partidos de oposición habían interpuesto un recurso de impugnación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Dicho ejercicio participativo sucedió el 14 de mayo de 2000 y el 95 por 100 de la gente que participó estuvo a favor.

Este suceso en gran medida anticipaba un matiz de la participación ciudadana, ya que a pesar de que el tema pudiera ser propio de la militancia del PRD, convocó a cerca de 500.000 ciudadanos, es decir, el 10 por 100 del padrón electoral de la capital del país (MARTÍNEZ, 2005, p. 403).

El marco legal de la participación ciudadana durante el sexenio 2000-2006, quedó plasmada de una nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana de 1998. La característica principal de esta ley fue el ajuste y establecimientos de nuevas figuras de participación ciudadana que tendían a la ciudadanización de la política en el Distrito Federal, tales como el derecho a la información, la consulta popular, el derecho de audiencia, presentación de quejas y la colaboración vecinal (MARTÍNEZ, 2005, p. 402).

Bajo ese contexto, por primera ocasión en la historia del Distrito Federal, el 22 de septiembre de 2002 se llevó a cabo un plebiscito para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo a la construcción de segundos niveles de vialidad en el Viaducto Miguel Alemán y un tramo en el anillo periférico. Para esta consulta se instalaron 6 mil 166 mesas de votación, distribuidas en 5 mil 532 centros de votación. La participación ciudadana fue del 6,64 por 100, y de la cual dos terceras partes de los electores se manifestaron por la construcción de los segundos pisos.

Para el 17 de mayo de 2004, la tercera gran reforma a la LPCDF mantuvo la centralidad en las instancias institucionalizadas de participación. Empero, en esta versión se introdujeron tres nuevos instrumentos valiosos por sí mismos: *la rendición de cuentas*, *la red de contralorías ciudadanas* y *la Asamblea Ciudadana*, que norman nuevas prácticas y amplían, así, el abanico de la participación (ÁLVAREZ, 2006, p. 77).

Por ejemplo, la Asamblea Ciudadana aparecía con atribuciones importantes, puesto que establece su capacidad para decidir sobre el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano político-administrativo de la demarcación, en relación con programas específicos, y se estipula también que las resoluciones de la asamblea ciudadana tengan un carácter obligatorio tanto para el Comité ciudadano como para los vecinos de la unidad territorial (ÁLVAREZ, 2006, p. 77).

De igual manera, y retomando a ÁLVAREZ (2006, p. 77), en el ámbito de la representación, la estructura de instancia se amplió igualmente, de los comités vecinales se pasó a un esquema de dos instancias: los *Consejos Ciudadanos* y los *Comités Ciudadanos*, cuya diferenciación estriba en los ámbitos territoriales de competencia, es decir, una en el plano delegacional y otro en el de las unidades territoriales.

Por último es pertinente señalar que la LPCDF, desde 2005 y hasta 2009 ha sido reformada en cinco ocasiones, éstas son: el 28 de enero, 16 de mayo y 13 de julio de 2005; el 15 de mayo de 2007 y el 30 de diciembre de 2009. Sin embargo, aquellas reformas realizadas en el 2010 (el 27 de mayo, el 30 de noviembre, el 20 de diciembre, respectivamente) y, finalmente la del 17 de enero de 2011 han dado cabida no sólo a la posterior instalación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, sino también a los dos ejercicios participativos recientes en la capital del

país como son la elección de los *Comités Vecinales* y la consulta sobre *presupuesto participativo*.

IV. LA ELECCIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PUEBLOS Y LA CONSULTA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El año 2010 representó un parteaguas en la representación ciudadana en la capital del país, no sólo porque va adecuando la normatividad para encausarla de manera más eficaz a la elección de las instancias representativas de los ciudadanos, sino porque incorpora una de las formas más novedosas de interacción entre la esfera social y el gobierno.

En efecto, el 27 de abril de 2010, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Dictamen que presentó la Comisión de Participación Ciudadana mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, mismo que fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo del año en comento.

A partir de esa fecha, el Distrito Federal contó con un nuevo marco normativo rector de los instrumentos y órganos de representación vinculados a la participación ciudadana. En éste se preveían nuevas atribuciones a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal, entre las que destacaban:

- a) La coordinación del proceso de elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.
- b) La realización de consultas ciudadanas en materia de presupuesto participativo, la cual como se verá más adelante, es una herramienta que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, que en el caso del Distrito Federal, es el relativo al 3 por 100 del presupuesto otorgado a la Jefatura Delegacional), así como otras figuras jurídicas de democracia directa.

1. La elección de los comités ciudadanos y consejos de pueblos

En el caso de la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, por única ocasión, la jornada electiva se realizó el 24 de octubre de 2010, ya que las subsecuentes jornadas deberán realizarse cada tres años, el primer domingo de agosto.

En este sentido, conviene resaltar que, después de 11 años de vida, el principal centro político, económico y social del país volvió a ser el escenario privilegiado donde la ciudadanía ejerció su derecho a elegir a sus más directos intermediarios comunitarios frente a las autoridades

gubernamentales, quienes tendrán la encomienda de poner en la agenda pública delegacional y de la entidad federativa, los asuntos que tienen el mayor interés y prioridad de la gente, sin someterse a ningún filtro de índole política ni coyuntural.

Desde esta perspectiva, la elección de Comités y Consejos entrañó una serie de retos que la autoridad electoral debió sortear utilizando como apoyo únicamente los instrumentos que le otorga la Ley; dichos retos se enmarcaron en una serie de vacíos normativos que el Instituto Electoral tuvo que colmar a través de la aprobación de una serie de criterios operativos y técnicos cuya aplicación no se prestara a interpretación ni a confusiones (IEDF, 2010, p. 8).

Con el objeto de brindar operatividad a las normas establecidas en la Ley, el legislador del Distrito Federal facultó a la autoridad administrativa electoral, con base en su Artículo Cuarto Transitorio, para expedir los acuerdos y procedimientos específicos que resulten necesarios para la organización y desarrollo de la elección de los Comités y Consejos. Esta facultad reguladora no sólo autorizó al IEDF para expedir los acuerdos que se deriven de una aplicación directa de las disposiciones contenidas en la Ley, sino que concedió un margen amplio para garantizar los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, propios de una democracia.

Para ello se creó el *Comité Especial para la Coordinación y Seguimiento del Proceso para la Elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del año 2010* (Comité Especial). Dicho Comité creado por Acuerdo del Consejo General no sólo respondió a un marco normativo cuya aplicación requería el diseño de nuevas formas institucionales y colegiadas para la toma de decisiones, sino que, además, constituyó en la práctica una estructura eficaz y ágil que hizo posible dar puntual seguimiento de todas las etapas del proceso de participación ciudadana, cuya cúspide fue el desarrollo de la jornada electiva (IEDF, 2010, p. 8).

Este nuevo diseño orgánico requirió de reglas novedosas de funcionamiento, más aún si se considera que los procesos de participación ciudadana difieren en su naturaleza y objeto de los procesos electorales. Mientras que los primeros se dirigen a definir un nuevo tejido de representación vecinal para construir decisiones vinculantes que deberán ser atendidas por las autoridades, los segundos están diseñados para erigir cuerpos gubernamentales y de representación política de la sociedad, los mismos que diseñarán políticas públicas y marcos legales que busquen satisfacer las principales demandas y necesidades sociales.

La primera dificultad a la que se enfrentó el Comité Especial fue la definición de la cartografía que se utilizaría en la elección de Comités y Consejos, ya que de acuerdo con lo previsto en el art. 92, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Ley de Participación Ciudadana, los

Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos tendrán como unidad territorial la colonia.

Por lo anterior, el Instituto Electoral procedió a dividir las colonias con más de tres mil habitantes, procurando respetar en esa división la identidad cultural de los habitantes, factores históricos, el trazo de las vialidades y de la infraestructura urbana con la finalidad de facilitar la identificación de la subdivisión por parte de los ciudadanos, en el entendido de que, tratándose de la elección de los Consejos de los Pueblos, se consideró que el ámbito territorial correspondía a los pueblos originarios listados en el Transitorio Décimo Tercero del Decreto de Reformas a la Ley de Participación Ciudadana

Vinculado a lo anterior, y en relación con lo que se establece en el Artículo Sexto Transitorio del Decreto referido en el párrafo anterior, el Instituto Electoral realizó los estudios necesarios para que la elección de Comités y Consejos tuviera como base de división territorial a las colonias. Sin embargo, este Instituto Electoral advirtió que existían por lo menos tres hipótesis de interpretación relativas a la forma en que debe realizarse la división territorial del Distrito Federal teniendo como base la colonia, de acuerdo a lo siguiente:

a) Una primera hipótesis consistió en dejar de aplicar las determinaciones establecidas en el párrafo segundo del art. 92 de la Ley de Participación Ciudadana, considerando que el artículo Sexto Transitorio del Decreto dispuso que, por lo que hace a la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos a celebrarse el 24 de octubre de 2010, el Instituto Electoral debería realizar los estudios conducentes a efecto de determinar la división territorial de las colonias.

b) Una segunda hipótesis fue la de aplicar estrictamente las determinaciones contenidas en el segundo párrafo del citado art. 92, tomando en consideración exclusivamente el criterio cuantitativo respecto a que las colonias que rebasen los tres mil ciudadanos son susceptibles de dividirse, teniendo como segundo referente la identidad cultural de los habitantes, los factores históricos, el trazo de las vialidades, así como la infraestructura urbana.

c) Una última hipótesis consistió en considerar de manera integral lo previsto en los numerales 2, 6, fracción IV, 92, segundo párrafo y 106, así como el Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Participación Ciudadana, y sobre esa base, determinar que el dato cuantitativo de los tres mil ciudadanos no obliga a esta autoridad administrativa a realizar los cortes poblacionales de las colonias de forma tajante, sino que éste solamente representó una referencia que serviría al Instituto Electoral para poder identificar qué colonias podrían ser divididas, tomando en consideración los citados criterios cualitativos, para hacerlos compatibles con la utilización de los instrumentos electorales exigidos para el proceso de elección de los representantes (IEDF, 2010: 20).

Derivado de un análisis exhaustivo de los tres escenarios, la autoridad electoral optó que se realizaría la división territorial de las colonias del Distrito Federal, para efectos de la participación y representación ciudadanas, con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, además de hacer compatible el trazado con la utilización de los instrumentos que exige la *Ley de Participación Ciudadana* para la elección de los representantes, tales como la credencial para votar y la lista nominal de electores.

Conforme al sistema previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la credencial para votar y la lista nominal de electores se construyen considerando la agrupación de las secciones electorales, en cuya formación no se toma en cuenta a la colonia como base territorial, por lo que fue necesario que en dicha división de las colonias se integraran secciones completas para lograr la mayor correspondencia de los ciudadanos en la lista nominal de electores. En los casos en donde no fue posible hacerlo, la separación de la sección se hizo sobre la base de las manzanas incluidas en ella, a efecto de lograr que el ciudadano sólo quedara registrado en la lista nominal correspondiente a la comunidad a la que pertenece, procurando evitar lo más posible problemas de referenciación del elector.

El catálogo de colonias y pueblos originarios que se utilizó en la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos tuvo las siguientes características:

- a) Tomó como base el listado preliminar de colonias elaborado por el área de organización electoral del Instituto, el cual identificó 1.684 asentamientos.
- b) Consideró en sus términos, el listado de pueblos originarios contenido en el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Participación Ciudadana.
- c) En la delimitación se aplicaron como criterios orientadores la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica.
- d) Se respetaron los límites de las secciones electorales, con el propósito de asociar la identidad cultural de los ciudadanos a una aproximación de las divisiones territoriales en donde habitan.
- e) Las secciones electorales que no pudieron ser asignadas completamente a una colonia, por rebasar el límite geográfico de la misma, se fraccionaron para incluirlas en las colonias respectivas, respetando en todo momento las determinaciones territoriales de las propias manzanas, con la finalidad de lograr una adecuada delimitación territorial y distribución de los ciudadanos en una sola demarcación.
- f) En los casos en donde dos o más colonias compartían manzanas, éstas no fueron fraccionadas, por lo que se asignaron a cada una de ellas.

Así, el 24 de octubre de 2010 se desarrolló la jornada electiva ordinaria para la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Se instalaron el 100 por 100 de las 2.599 Mesas Receptoras de Votación (MRV), para que los electores acudieran a elegir a cada uno de los 1.700 Comités Ciudadanos y 40 Consejos de los Pueblos Originarios. Las MRV estuvieron abiertas desde las 09.00 horas y hasta las 17.00 horas.

Durante el ejercicio participaron 5.198 funcionarios en las MRV; 2.599 presidentes y 2.599 secretarios-escrutadores, los cuales fueron capacitados en su oportunidad por el propio IEDF. Además estuvieron presentes representantes de las fórmulas contendientes por cada MRV. Estos lugares fueron equipados con 2.599 tableros; 5.198 sillas y 1.481 lonas (IEDF, 2010, p. 40).

De acuerdo con la lista nominal del Distrito Federal que se utilizó para la elección, 7.444.969 ciudadanos tuvieron la oportunidad de participar en este ejercicio participativo. En conformidad con la Ley de Participación Ciudadana, el cómputo total de la elección e integración del Comité Ciudadano por colonia, se efectuó en las direcciones distritales en la semana siguiente a la fecha de la realización de la jornada electiva, es decir, del 25 al 30 de octubre de 2010, y las constancias de asignación del Comité o Consejo se expidieron entre el 1 y 6 de noviembre del mismo año.

Con motivo de diversos medios de impugnación que se presentaron en contra del cómputo y escrutinio de la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como la entrega de las constancias respectivas, los órganos jurisdiccionales competentes (Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), impusieron al resolver las sentencias de los expedientes TEDF-JEL-327/2010 (Agrícola Oriental VII), TEDF-JEL-440/2010 (San Clemente), TEDF-JEL-459/2010 (Ex-Hacienda San Juan de Dios), SDF-JDC-202/2010 (Colonia Santa María Aztahuacan [Pablo.]), SDF-JDC-208/2010 (Vistas del Pedregal), SDF-JDC-213/2010 (Ferrería [U.Hab.]) y SDF-JDC-214/2010 (Salvador Díaz Mirón), decretándose la celebración de una jornada electiva extraordinaria, por haberse ordenado la nulidad de la elección en dichas colonias.

Por lo anterior, y con base en una interpretación sistemática y funcional de las previsiones que estaban contenidas en los arts. 106, 109, 123 y 126 de la Ley de Participación Ciudadana, la jornada electiva extraordinaria se realizó el 19 de diciembre de 2010, en virtud de que dicha fecha permitió cumplir en tiempo y forma con todas las actividades y etapas necesarias para su celebración.

En ese contexto, y en cumplimiento a lo ordenado en las citadas ejecutorias, la Presidencia del Comité Especial sometió a la consideración de los integrantes de esa instancia la propuesta de contenido de la Con-

vocatoria dirigida a los ciudadanos del Distrito Federal que residieran en las colonias antes citadas.

De igual manera y a fin de mantener y reforzar las condiciones de seguridad que permitieran a los electores acudir a las MRV a emitir su voto, y de conformidad con lo ordenado por el Tribunal Electoral local, el Instituto Electoral consideró pertinente solicitar el apoyo del Gobierno del Distrito Federal y, en particular, de las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Tlalpan para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomaran las medidas necesarias a efecto de garantizar el pacífico y libre desarrollo de la jornada electiva extraordinaria que se desarrollaría en las colonias que se encuentran ubicadas dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales.

Finalmente, la jornada electiva extraordinaria, realizada en las colonias Salvador Díaz Mirón, Ferrería Unidad Habitacional, Agrícola Oriental VII, Santa María Aztahuacan (Pueblo), San Clemente, Vistas del Pedregal y Ex Hacienda San Juan de Dios, transcurrió sin ningún incidente y con la participación de 3.814 ciudadanos.

Posteriormente levantaron el acta respectiva, se fijaron los resultados al exterior del inmueble que ocupaba cada una de las MRV, y trasladaron los 13 paquetes electivos a las sedes de las siete Direcciones Distritales. Y, finalmente, el mismo día, los funcionarios de las Direcciones Distritales IV, V, XV, XXIII, XXV, XXXVII y XXXVIII realizaron los cómputos, y entregaron las constancias a los ciudadanos que integrarían los Comités Ciudadanos.

En adición a lo anterior, durante el proceso de elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010, se presentaron 577 medios de impugnación en el desarrollo de la elección ordinaria y 3 en la elección extraordinaria. En este contexto, el Instituto Electoral del Distrito Federal tanto en su sede central como en sus órganos desconcentrados tramitaron los medios de impugnación de conformidad con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana, la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal y el otrora Código Electoral del Distrito Federal, siendo únicamente revocados y modificados 8 de sus actos, que representan el 1,38 por 100 de los medios de impugnación presentados (IEDF, 2010, p. 55).

2. La consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo

Al igual que en el caso de la elección de los Comités Ciudadanos, el caso de las consultas ciudadanas en materia de presupuesto, nace de las reformas y modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del

Distrito Federal (LPCDF) publicadas el 27 de mayo de 2010, en el Distrito Federal se contaba con un nuevo marco normativo rector de los instrumentos y órganos de representación vinculados a la participación ciudadana, previendo nuevas atribuciones a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La participación en consultas ciudadanas en materia de presupuesto participativo se convertía en un mecanismo novedoso en la interacción con las autoridades locales, toda vez que este presupuesto participativo representa una herramienta que permite a la ciudadanía incidir en la toma de decisiones referentes a los presupuestos públicos, que en el caso del Distrito Federal puede ser el equivalente al 3 por 100 del total del presupuesto otorgado a las Jefaturas Delegacionales (IEDF, 2011).

Asimismo, el 30 de noviembre de 2010, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* un Decreto aprobado por la Asamblea Legislativa mediante el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley, mismo que entró en vigor el 1.º de diciembre del mismo año; sin embargo, dicha enmienda legislativa en modo alguno trastocó los fundamentos que sustentaban los instrumentos de participación ciudadana que ya se encontraban configurados por esa normatividad.

En el mismo sentido, el 20 de diciembre del mismo año se publicó en el referido medio de difusión oficial, un nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual trasladó las atribuciones y responsabilidades contenidas en la Ley de Participación Ciudadana, a una Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, la cual es supervisada por su respectiva Comisión Permanente.

Once días después se publicó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio 2011, el cual determinó en su artículo Décimo Tercero Transitorio, la obligación del Instituto Electoral de emitir la Convocatoria para la realización de la Consulta Ciudadana en materia de presupuesto participativo, dentro de la primera quincena del año.

Al respecto, es necesario señalar que este instrumento de participación ciudadana era totalmente novedoso, tanto para el Distrito Federal, como para todo nuestro sistema político-electoral, ya que incluso hablando en términos académicos, su conceptualización es una asignatura pendiente.

Para algunos autores como Ubiratan DE SOUZA (2003), el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población decide el presupuesto y las políticas públicas, de manera que su participación no se limita a votar cada cierto tiempo, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno. Por su parte, Tarso GENRO (2002), lo plantean a modo de una especie de esfera pública no estatal de cogestión. Finalmente Luciano FEDOZZI —retomado

por BUENROSTRO (2004, p. 72)— lo conceptualiza como una esfera pública de cogestión del fondo municipal que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semidirecta.

En suma, el presupuesto participativo como señala Francisco FRANCÉS (2010) es un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas, concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructuras). Dicho proceso conecta la acción del gobierno con las demandas ciudadanas.

Su funcionamiento puede consistir en la celebración de reuniones y asambleas periódicas en las cuales la población debate y decide cuáles son las prioridades en la aplicación de recursos, los resultados son trasladados a un documento o constancia para que sea entregado a la instancia gubernamental, una vez hecho esto se realizan reuniones deliberativas de tipo técnico, enmarcadas por el consenso de ambas instancias (la participativa y la gubernamental), en la concretización de cada una de las epatas de ejecución del referido presupuesto y la concretización del bien o servicio.

En el caso del Distrito Federal —y en atención al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio 2011, de 31 de diciembre de 2010—, el Consejo General del Instituto Electoral, aprobó el 14 de enero de 2011, el contenido de la *Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana, que se efectuará con la finalidad de determinar los proyectos a los que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativa*. Del contenido del referido Acuerdo, se desprende que la Consulta se efectuaría el domingo 27 de febrero de 2011, en donde la recepción de las opiniones se realizó a través de Mesas Receptoras de Opinión (MRO) que para tal efecto se instalarían en las colonias y pueblos originarios del Distrito Federal, considerando las necesidades de éstos.

En el citado Acuerdo precisaba que concluida la recepción de opinión, las y los integrantes de cada MRO procederían a realizar el escrutinio y cómputo para obtener los resultados de la Consulta. En este escenario, la validación de los resultados de la Consulta por colonia o pueblo originario se llevaría a cabo el 27 de febrero de 2011 y estaría a cargo del IEDF, a través de las Direcciones Distritales, en conjunto con el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo Originario que en su caso correspondiera.

Sin embargo, y aun cuando el IEDF efectuó en tiempo y forma, todas y cada una de las acciones que la ley y la Convocatoria le asignaron, éste se encontró impedido materialmente para llevar a cabo por sí mismo el citado instrumento participativo, lo anterior por motivo de que la Ley de Participación Ciudadana determinó que la Consulta Ciudadana debería prepararse y ejecutarse a través de la concurrencia de diversas autorida-

des mediante una coordinación interinstitucional, por lo que ante la falta de recursos materiales y apoyos logísticos de parte de las autoridades en esta materia, la Consulta tuvo que ser pospuesta.

Ante dicho panorama, y después de diversas reuniones de trabajo entre las autoridades en materia de presupuesto participativo, se acordó publicar el 16 de marzo de 2011, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el *Decreto por el que se reforma el artículo Décimo Tercero Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011*, en donde se contempló que la determinación de las acciones específicas que con cargo al presupuesto participativo ejecutarán los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en cada una de las 1815 colonias y pueblos originarios que no se encontraran en el supuesto de asentamientos irregulares, o que en su determinación no contraviniera disposiciones jurídicas vigentes, se haría con base en los resultados de las consultas ciudadanas que se efectuarían el último domingo del mes de marzo de 2011.

El 18 de marzo de 2011, se emitió en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la *Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la consulta ciudadana para determinar los proyectos a los que las autoridades delegaciones habrán de aplicar en sus demarcaciones territoriales, los recursos presupuestales que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal autorizó como presupuesto participativo en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011*, la cual fue suscrita por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Instituto Electoral y los Jefes Delegacionales, todos del Distrito Federal.

En dicha convocatoria se contempló que en cada colonia o pueblo de acuerdo con el Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2010 (catálogo), donde se haya elegido e integrado un Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, se llevaría a cabo una Consulta Ciudadana.

La forma en que habrán de aplicarse los recursos en materia de presupuesto participativo, se hará mediante los proyectos que elija la ciudadanía, los cuales deberán corresponder tanto al Rubro Genérico como Específico, que a continuación se enlistan:

Obras y servicios: pavimentación; guarniciones y banquetas; construcción de cancha deportiva multifuncional; construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo, y construcción de muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos.

Equipamiento e infraestructura urbana: paquete juegos infantiles; rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en unidades habitacionales, y rehabilitación de áreas verdes o camellones.

Prevención del delito: módulo de seguridad pública tipo; sendero seguro (luminarias poste corto); luminarias, y vehículos de seguridad.

Los ciudadanos de las colonias o pueblos, conforme a la delimitación geográfica establecida en el Catálogo, pudieron registrar sus proyectos del 22 al 24 de marzo de 2011, ante los integrantes del Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo.

Los proyectos contaron con las siguientes características:

- a) Estar vinculados con un rubro específico.
- b) Presentar un costo aproximado del proyecto.
- c) Población que aproximadamente sería beneficiada.
- d) Proponer la ubicación exacta.

Las áreas técnicas de las Delegaciones proporcionaron información y apoyo técnico para la elaboración de los proyectos, tanto a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a los ciudadanos que acudieron para tal efecto. La mayoría de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, seleccionaron de uno a cinco proyectos entre las propuestas que fueron registradas y que cumplían con las características que anteriormente se mencionaron.

Los proyectos que resultaron elegidos se hicieron constar en el «Acta Circunstanciada» que para esos efectos elaboró el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, y de la cual se remitió copia a la Dirección Distrital que correspondía. En los casos, en donde no se registraron proyectos, los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos seleccionaron Rubros Específicos que se consultaron a la ciudadanía el 27 de marzo de 2011.

Las Direcciones Distritales realizaron reuniones de orientación y de logística con los Coordinadores Internos o de Concertación Comunitaria, con el propósito de comunicar las reglas básicas de operación de la Consulta Ciudadana.

De igual forma, para la recepción de la opinión ciudadana, el Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales facilitaron los lugares conforme al catálogo propuesto por el IEDF, el cual fue publicado y difundido por los Jefes Delegacionales y demás autoridades involucradas.

La Consulta Ciudadana se realizó a través de dos etapas que se efectuaron consecutivamente el domingo 27 de marzo de 2011 (un foro informativo y la recepción de la opinión ciudadana).

Cabe destacar que esta consulta ciudadana tuvo una variante importante en su desarrollo, ya que se incluyeron los foros informativos los cuales tenían como objetivo informar a los ciudadanos y a la comunidad en general de las colonias o pueblos sobre los proyectos elegidos por el Comité o Consejo, así como elegir dentro del catálogo de rubros previstos hasta cinco proyectos.

En los referidos Foros pudieron participar todos los ciudadanos y habitantes de las colonias o pueblos, y fueron coordinados y realizados

por el Comité Ciudadano o por el Consejo del Pueblo, conforme a las reglas siguientes:

a) En un tiempo de hasta 10 minutos por proyecto, el Coordinador Interno o de Concertación Comunitaria informó a la comunidad sobre cada uno de los proyectos seleccionados, así como sus características.

b) Posteriormente, se dio un periodo de 20 minutos para que los presentes pudieran plantear preguntas y comentarios a los integrantes de los Comités o Consejos, o a los ciudadanos que hubieran registrado los referidos proyectos.

c) Una vez finalizada dicha etapa, se fijó en un lugar visible un «Cartel Guía» en donde se indicaron los proyectos que serían considerados para la recepción de la Consulta Ciudadana.

La segunda etapa de la Consulta Ciudadana fue la recepción de las opiniones, en la cual se consultó a los ciudadanos de las colonias o pueblos del Distrito Federal lo siguiente: *¿De los proyectos seleccionados por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, cuál consideras prioritario realizar en tu colonia o pueblo?*

Pudieron emitir su opinión las ciudadanas y ciudadanos del Distrito Federal que contaban con credencial para votar, cuyo domicilio correspondiera a una sección electoral de la colonia o pueblo respectivo.

Pese a que era la primera vez que se realizaba una consulta de esta naturaleza, la participación de la ciudadanía reflejó pluralidad de opiniones en torno a los diversos rubros genéricos y específicos considerados para el ejercicio del presupuesto participativo, teniendo como resultado una afluencia ciudadana aproximada de 142.332 opiniones, que representan el 2,17 por 100 de la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal correspondiente al 31 de enero de 2011.

Asimismo, la participación decidida de vecinas y vecinos de las colonias y pueblos, tanto en los foros informativos como al momento de emitir su opinión en las MRO instaladas por el IEDF, evidenciaron su compromiso por involucrarse en las decisiones que pueden beneficiar a su comunidad.

La validación de resultados se realizó del 27 de marzo al 1 de abril de 2011. Conforme a la Convocatoria respectiva, dicho proceso estuvo a cargo de las Direcciones Distritales del IEDF, en conjunto con el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo que correspondiera, previa calendarización. Al respecto, de conformidad con la información proporcionada al seno de la Comisión de Participación del IEDF, resulta importante señalar que los cinco rubros específicos que resultaron seleccionados de manera más frecuente en primer lugar, fueron:

a) Luminarias.

b) Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en Unidades Habitacionales.

- c) Sendero seguro (luminarias poste corto).
- d) Vehículos de seguridad.
- e) Guarniciones y banquetas.

Si bien no se puede tener todavía un parámetro sobre los alcances de este ejercicio de presupuesto participativo, podemos concluir que este mecanismo de participación ciudadana tiene la intención explícita de reformular las relaciones de los ciudadanos con los gobiernos, proponiendo, en última instancia, una nueva alternativa a lo que se denomina el déficit democrático actual.

Puede resultar un instrumento útil para articular capacidades públicas (asociacionismo) y concretar prácticas, valores e ideas sobre la ciudadanía con la acción del gobierno. Ya desde la década de los noventa se habla del «retorno de la ciudadanía» para debatir sobre la posibilidad de una ciudadanía plena y una democracia sostenible.

La apuesta por difundir y apoyar un modelo participativo a la hora de confeccionar los presupuestos, tiene como justificación última no sólo la eficacia de los mismos, sino también la clara necesidad de revitalizar la participación ciudadana en la política; de «activar» la ciudadanía; de abrir canales para ser un «buen ciudadano», porque esa será una forma de reproducir las mejores prácticas de gobierno y mantener vigente la idea de la democracia como el mejor y el más perfectible gobierno que la sociedad ha construido a lo largo de su historia.

V. CONCLUSIONES

Estamos convencidos que es en la democracia donde esta participación ciudadana adquiere un sentido más profundo y el entramado jurídico-institucional que le es inherente este régimen genera una interacción productiva entre gobierno y sociedad. Esto es, que la renovación periódica del voto no es suficiente para cimentar la legitimidad de los poderes públicos y que la representación legítima de las demandas sociales también se puede realizar al margen de los partidos políticos, como un aspecto no excluyente y sí de complementariedad.

Las democracias representan un modelo dinámico, que incorpora en el transcurso del tiempo nuevos contenidos resultantes de las transformaciones sociales y la emergencia de nuevas demandas. Por ello la revisión continua de su interacción con los ciudadanos reviste particular importancia (IEDF, 2006, p. 9).

El devenir histórico ha incorporado nuevas variables a nuestra realidad, siendo el caso más paradigmático el de la globalización y todos los condicionantes que presenta para los países en el concierto mundial. Así, democracia y globalización se han convertido en un binomio que detona la participación ciudadana porque los niveles de participación

se potencian con el acceso a diversas redes sociales, siendo el espacio local el punto nodal en la construcción de una ciudadanía acorde con los tiempos.

Los países que son democracias jóvenes resienten esta transformación y buscan nuevos referentes que den legitimidad a los poderes públicos no sólo con buenas políticas públicas, sino con mecanismos que generen inclusión en una ciudadanía cada vez más atenta a lo que sucede en su entorno. México no ha sido la excepción, y si extrapolamos este fenómeno a un espacio local nos daremos cuenta que el Distrito Federal ha sido testigo de esta realidad.

En un lugar como la Ciudad de México, la dinámica poblacional, cultural y geopolítica de los últimos 50 años, no sólo la ha catapultado como una de las ciudades más cosmopolitas de Latinoamérica, sino que pertenece a una red de ciudades globales que trascienden el rol que juegan en sus ámbitos nacionales. En este sentido, se han construido espacios que dan cuenta de la convivencia y también de la expresión de la diferencia, lo que ha obligado a nuevas articulaciones entre cultura, política e instituciones.

La capital del país ha sido de las entidades que fehacientemente reflejan las continuidades y discontinuidades en la generación de espacios para dar voz a la ciudadanía y que esto se traduzca en políticas públicas. No obstante en el lento y muchas veces tortuoso camino que ha transitado la participación ciudadana en la Ciudad de México se ha visto recompensado por una serie de mecanismos institucionales que no sólo ha significado una injerencia más directa en la elaboración de la agenda pública.

En la génesis normativa de la participación ciudadana la primera Ley se redujo a mecanismos de representación vecinal corporativizados y, en menor medida, a instrumentos plebiscitarios sin alcances suficientes. De igual manera, la construcción de los procesos participativos en el Distrito Federal nos hemos dado cuenta que ha corrido en dos vías: una que se ha consolidado paulatinamente con el tiempo y la cual fue catapultada por la vía institucionalizada.

También, encontramos que uno de los factores más importantes en la revitalización de la sociedad fue el nuevo estatus jurídico-político de la capital, merced a los procesos de reforma política de 1996, con lo cual se daba un piso sólido a la construcción de una legitimidad democrática, la cual necesitaba darle contenido con una participación ciudadana más activa.

Asimismo, el proceso de reforma política del Distrito Federal en 1998, no sólo puso en la palestra de los asuntos torales el tema de la participación ciudadana, sino que a partir de ahí se han dado una serie de propuestas, ajustes y nuevas figuras de participación ciudadana contenidas en la ley en la materia.

Así, el objetivo de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal es el instituir y regular los instrumentos de participación y representación ciudadana; a través de los cuales la ciudadanía de la capital participe en las decisiones de gobierno. Hasta el primer cuatrimestre del año 2011, los instrumentos de participación contemplados y los órganos de representación ciudadana son los siguientes: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del jefe delegacional, Organizaciones Ciudadanas y Asamblea Ciudadana, Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano, Consejo del Pueblo y Representante de manzana.

Al comparar las formas y mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México y su expresión en la ley, con respecto a lo que sucede en el país, en el Anexo 1 se aprecia un cuadro comparativo, donde se sintetiza lo establecido en los 31 ordenamientos en la materia, correspondientes a cada Estado de la República además del Distrito Federal.

Por otra parte también el proceso de cambio político en la capital del país creó un entramado institucional especializado, autónomo y profesional, como el Instituto Electoral del Distrito Federal cuyo rol no sólo se limita a los procesos electorales sino que ha conducido con imparcialidad, legalidad y certeza los procesos de selección de aquellos ciudadanos que han integrado las diversas instancias de participación ciudadana, siendo la elección de los Comités Vecinales y de Pueblos originarios, la última elección de esta figura de representación social.

Sin embargo, consideramos que el aporte más significativo en los últimos años ha sido el mecanismo del presupuesto participativo que incentiva la participación ciudadana en el ejercicio de codecisión de los recursos públicos.

Para muchos autores y especialistas, los mejores beneficios —cualitativos y cuantitativos— son la aceptación y expansión del presupuesto participativo por parte de amplias capas de la población, como un instrumento para reconocer o ejercer derechos ciudadanos.

No obsta mencionar que para que se lleve a cabo este ejercicio fue necesario tener en cuenta otro aspecto clave: la voluntad política del gobierno para ejecutar el proceso. Que no sólo se traduce en el hecho de compartir el proceso de toma de decisiones sino darle un carácter obligatorio y ofrecer los recursos económicos para llevar a buen puerto esta figura de vinculación ciudadana.

Finalmente, y pese a que en las últimas décadas han existido llamativas movilizaciones, se han gestado valiosas iniciativas, la respuesta de la ciudadanía capitalina no ha sido la esperada. Lejos de suscitar mayor

compromiso y entusiasmo, compartimos lo que señala ÁLVAREZ, que se ha registrado en las experiencias recientes el aumento del abstencionismo entre la población local en la elección de sus representantes vecinales, el desinterés del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión, así como la emergencia de numerosos conflictos entre las instancias institucionalizadas y las organizaciones sociales y civiles que funcionan en el ámbito territorial (ÁLVAREZ, 2006, pp. 51-52).

Esto no debe significar que los esfuerzos tanto de la ciudadanía como de los poderes públicos mengüen para seguir construyendo mecanismos que fomenten la participación ciudadana y mantengan esta idea de construcción de ciudadanía en el Distrito Federal de cara a un proceso democrático de constante renovación.

Al contrario, autoridades, organizaciones de la sociedad civil, academia, y por supuesto el IEDF debemos seguir coadyuvando en la apertura y generación de nuevos instrumentos de participación ciudadana que no sólo reviertan esta anomia, sino que sigan su labor de hacer una democracia con calidad y sentido para aquellos que vivimos en la ciudad y sirva como un modelo para otras entidades.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALARCÓN, V. (2002), «Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado», en J. BOKSER *et al.*, *Democracia y Formación Ciudadana* (pp. 103-139), México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 2).
- ÁLVAREZ, L. (2004), *La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores Sociales, Oportunidades y Esfera Pública*, México, Plaza y Valdés.
- (2006), «Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México», en J. ACKERMAN *et al.*, *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal* (pp. 51-86), México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 6).
- BECERRA, P. (2001), «La reforma político electoral del Distrito Federal: Evolución reciente y perspectivas», en J. FERNÁNDEZ *et al.*, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal* (pp. 99-153), México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 1).
- BOBBIO, N. (2008), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOKSER, J. (2002), «Ciudadanía, procesos de globalización y democracia», en J. BOKSER *et al.*, *Democracia y Formación Ciudadana* (pp. 13-52), México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 2).
- BUENROSTRO, I. (2004), «Ciudadanía y Presupuesto Participativo: Anotaciones al Caso de Porto Alegre como Práctica Ciudadana», *Revista Araucaria*, Segundo Semestre, año/vol. 5, núm. 12 (67-82). Recuperado el 13 de abril de 2011 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/282/28251203.pdf>.
- DE SOUZA, U. (2003), *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo*, Madrid, El Viejo Topo.

- FERNÁNDEZ, G. (2004), Democracia, ciudadanía y justicia, *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, 6, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FLORES, O. (2001), *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- FRANCÉS, F. (2010), *La participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática de base local. El caso de los presupuestos participativos y los foros ciudadanos*, Disertación publicada, Universidad de Alicante, España.
- GENRO, T. (2002), *La esperanza de otra democracia*, Madrid, Síntesis.
- GÓMEZ, S. (2001), «Representación en el Distrito Federal: Carencias y excesos», en IEDF, *Memoria sobre la Reforma Política del Distrito Federal* (pp. 235-244), México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- IEDF (2006), «Presentación», en J. ACKERMAN *et al.*, *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal* (pp. 9-10), México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 6).
- (2010), *Informe que presenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal sobre los Procesos Electivos Ordinario y Extraordinario de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- (2011), *Informe que presenta el Instituto Electoral del Distrito Federal con relación a la Consulta Ciudadana en Materia de Presupuesto Participativo que se celebró el 27 de marzo de 2011, con motivo del Punto de Acuerdo, Segundo, que emitió la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada el 29 de marzo del año en curso*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- LORÍA, C. (2001), «La representación ciudadana en el Distrito Federal: un tema a debate», en IEDF, *Memoria sobre la Reforma Política del Distrito Federal* (pp. 245-252), México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- MARTÍNEZ, C. (2005), «Las (e)lecciones de la participación ciudadana del Distrito Federal», en G. EMMERICH, *Las Elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005* (pp. 359-415), México, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana.
- MARTÍNEZ, F. (2011), *El sistema de procuración de justicia penal electoral en México. Análisis de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (1994-2009)*, Disertación doctoral no publicada, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, Distrito Federal.
- MARTÍNEZ, F. y JESÚS A. (1998). «La reforma política del Distrito Federal. Compromisos contra la inercia», en *Diario de México*, 11 de noviembre, p. 8.
- MELGAR, M. (1999), *La justicia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Colección Cuadernos para la Reforma de la Justicia).
- MOCTEZUMA, P. (2001), «El futuro de la participación ciudadana», en IEDF, *Memoria sobre la Reforma Política del Distrito Federal* (pp. 319-326), México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- MORA, S. (2009), «Una interpretación de la representación política: del gobierno representativo al gobierno local», en A. GONZÁLEZ (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa* (pp. 35-51), México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

- MORENO, A. (2008), *Valores, ciudadanía y democracia. Encuesta sobre valores ciudadanos en el Distrito Federal 2008*, México, Secretaría de Educación-Unesco México-Instituto Electoral del Distrito Federal.
- PARTIDO, O. (2003), *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Tercer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento).
- PESCHARD, J. (2001), «La representación política en el Distrito Federal», en IEDF, *Memoria del Foro sobre la Reforma del Distrito Federal* (pp. 253-260), México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- PEYROU, F. (2002), Ciudadanía e historia. Perspectivas historiográficas en torno a la ciudadanía, *Revista Historia Social*, 42 (pp. 145-166).
- THEDE, N. (2002), «Los desafíos de una cultura democrática en un mundo globalizado» (pp. 53-70), en J. BOKSER *et al.*, *Democracia y Formación Ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 2).
- TOURAINÉ, A. (2000), *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZICCARDI, A. (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

CAPÍTULO QUINTO

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA
MARÍA DE LA PAZ CORDERO ESPINOSA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PARTIDOS POLÍTICOS.—III. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL.—IV. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL.—V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA MODERNA.—VI. EL PLURIPARTIDISMO Y LA EXISTENCIA DE NUEVOS PARTIDOS.—VII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y LA PERSPECTIVA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.—VIII. CONCLUSIONES.—IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos imprescindibles para considerar a un país como democrático es el estado de sus partidos y el sistema de partidos. Hoy no podemos hablar de democracia y de acceso al poder de una manera institucional, si no es a través del sistema de partidos.

En México, el sistema electoral y el sistema de partidos han adquirido mayor presencia en la vida nacional. Acotar la centralidad del presidencialismo significó la promoción de la democracia, y con ello, que los partidos tengan mejores perspectivas tanto en la representación política como en la toma de decisiones públicas.

En forma significativa la cuestión de la credibilidad electoral pasó a ocupar el centro del debate político. La demanda de la ciudadanía exigía que las elecciones en México se realizaran con transparencia y confiabilidad. Al entrar en crisis el viejo orden autoritario corporativo y aparecer como indispensable el democrático, el sistema de partidos en México empezó a gravitar con mayor fuerza en el sistema político.

Los cambios observados en los partidos en los últimos años, en su identidad ideológica, en su definición estratégica y en su composición orgánica, prefiguran la consolidación de un sistema de partidos, ya que se convierten en estructuras intermediarias entre la sociedad y el Estado, buscando responder a los cambios y a las preferencias del electorado.

La forma en que las fuerzas políticas están adaptando sus estrategias y posiciones ideológicas, nos permite entender la profundidad y característica del cambio del sistema de partidos. Ello implica considerar a los partidos como organizaciones que influyen en la ciudadanía y, sobre todo, la manera en que ellos se definen y presentan ante el electorado.

El Distrito Federal ha estado inmerso en ese proceso evolutivo que engloba la organización de los comicios, los ciudadanos que habitamos esta Ciudad Capital hemos demostrado civilidad y madurez en el ejercicio de nuestros derechos político-electorales, logrando con ello un desarrollo democrático en esta entidad federativa.

Así, los partidos políticos en México con representación en el Congreso de la Unión, aprobaron el decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estableciendo en su art. 121 que en las elecciones locales del Distrito Federal podrían participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local del Distrito Federal.

Para efectos del referido ordenamiento, considera a los partidos políticos nacionales, aquellos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), y partidos políticos locales, aquellos que cuenten con registro otorgado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Dichos partidos podrán constituirse por ciudadanos del Distrito Federal, sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación coaccionada.

Así, siguiendo estas directrices, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el 10 de enero de 2008, publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal, el cual, entre sus disposiciones previó la Constitución y registro de partidos políticos locales.

Sin embargo, las agrupaciones políticas locales que mostraron su interés en constituirse como partidos políticos locales desde el año 2008, sufrieron un duro golpe al ver acotadas sus aspiraciones con la abrogación del Código Electoral del Distrito Federal y la promulgación del nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal, ya que dicho ordenamiento legal impone una serie de requisitos legales que difícilmente serán satisfechos por estas agrupaciones por varias causas; legales (requisitos rigurosos), y, políticas (intervención de partidos políticos con registro nacional que cuentan con representación en el órgano legislativo del Distrito Federal), mediante diversas estrategias que coartan la participación de los ciudadanos, tratando de evitar la conformación de partidos políticos locales.

En suma, podemos advertir que existe un problema real para las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos, al encontrar diversos obstáculos; y que, de no existir el endurecimiento de esa serie de requisitos (legales y políticos), podrían convertirse en una verdadera opción electoral para los habitantes del Distrito Federal.

Por este motivo, el presente trabajo tiene como finalidad realizar de manera muy sucinta un análisis de la concepción de partidos políticos, la constitución de institutos políticos a nivel federal y local, la importancia del pluripartidismo; así como tratar de establecer la democratización del sistema de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

II. PARTIDOS POLÍTICOS

El compromiso constitucional del sistema político mexicano con las formas democráticas de gobierno, exige que haya un sistema de partidos que haga creíble los procesos electorales que se desarrollan en nuestro país.

Ello es así, conforme las sociedades se van haciendo complejas, los partidos políticos asimilan la necesidad de captar la pluralidad de intereses y condiciones sociales, que les permite avanzar como entidades de interés público.

Bajo ese contexto, la conformación de partidos hace posible, merced a la identidad política e ideología que establecen ante la sociedad; y que definen en propuestas y decisiones, lo que trae como resultado para los habitantes de este país la forma de representar esos intereses generales de la sociedad.

Es preciso recordar que la doctrina considera que «un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos» (SILVA, 1999: 512).

Para Carl J. Friedrich: «un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales» (ANDREA, 2002: 60).

A su vez, Max Weber señala que un partido es «la forma de socialización que, descansado en un reclutamiento libre, tienen como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales» (ANDREA, 2002: 60).

Por su parte, Giovanni Sartori señala que «un partido político es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos» (ANDREA, 2002: 61).

Por ende, podemos establecer que los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno a una ideología común, que tiene por objeto acceder al ejercicio del poder público en un Estado, o influir en él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable.

Dieter Nohlen (1995: 321), señala que se deben destacar dos directrices generales en la evolución del desarrollo político mexicano, por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde la situación de partido único hacia un multipartidismo; es así, paulatinamente, debido a varias reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley electoral, como se han ido reconociendo legalmente distintos partidos políticos que han podido entrar en la contienda electoral.

En nuestro país a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado «registro de partidos políticos», el cual actualiza en su esfera jurídica imponiéndole una serie de derechos y obligaciones. La Constitución Federal les otorga el carácter de entidades de interés público, constituyéndose como intermediarios entre los sectores de la sociedad y el Estado.

A su vez, la norma fundamental les otorga prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con el objeto de que puedan cumplir con los fines públicos que nuestra Carta Magna les confiere.

A todo esto, el art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

«... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible

el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio, libre, universal, secreto y directo».

En consecuencia, los partidos en México buscan responder a los cambios que se presentan y cumplir con las preferencias de los ciudadanos, pero, sobre todo, la manera en que éstos se muestran ante el electorado con el fin de conquistar el voto.

III. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

La regulación legal de los partidos políticos determina el marco legal dentro del cual se desenvuelven estas asociaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y principios de organización.

Los partidos políticos fueron ignorados por el mundo del Derecho: «Constituyendo los partidos políticos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde, por lo menos, la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el Derecho» (VEGA, 1977: 21).

En México, como se estableció, se encuentran regulados en el art. 41 Constitucional, los partidos políticos a los cuales se les otorga el carácter de entidades de interés público. Lo anterior no significa que sean órganos del Estado, pero tampoco que sean asociaciones privadas de ciudadanos con fines políticos para poder participar en las elecciones y postular candidatos a cargos de elección popular.

También la Carta Magna los define como organizaciones de ciudadanos y no de corporaciones, dentro de una tradición claramente liberal, que plantea la superación de la organización corporativa como base fundamental de los partidos.

Al ser entidades de interés público, tienen acceso a los medios de comunicación, bajo el control del IFE. También disfrutan de financiamiento público —recursos del Estado que provienen de los contribuyentes— para realizar sus tareas. El financiamiento público puede ser ordinario, de campaña y para actividades específicas. Además, del financiamiento público, reciben apoyo del Estado para franquicias postales y telegráficas. En adición, pueden recibir financiamiento privado que consiste en aportaciones de sus simpatizantes.

En fin, para que una organización de ciudadanos pueda constituirse como partido político nacional requiere cumplir diversos requisitos contemplados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para Gómez-Palacio, el ordenamiento legal en cita:

«... es de orden público, que establece las disposiciones constitucionales que consagran: los derechos político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión» (CORONA, 2010: 69).

Así pues, en su numeral 24 refiere las siguientes obligaciones:

«Para que una agrupación política nacional pueda alcanzar el registro como partido deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0,26 por 100 del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate».

En ese sentido, la declaración de principios debe contener como aspectos mínimos los siguientes:

Art. 25.

«...

a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule.

c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o ministros de cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos.

d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres».

Por su parte, el programa de acción determinará para los institutos políticos:

Art. 26.

«...

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios.
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales.
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política.
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales».

A su vez, los estatutos de las asociaciones como mínimo deberán contener:

Art. 27.

«...

a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales.

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido.

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido, con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas.

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas.

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere este Código.

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos.

e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción.

f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.

g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita».

Como podemos apreciar, la ley reglamentaria resulta especialmente sensible a la necesidad de garantizar la libre asociación de los ciudadanos a través de los partidos políticos siendo un principio básico de un régimen democrático.

En tales circunstancias, los partidos políticos pueden ser instrumentos de expresión de la voluntad popular de los ciudadanos, toda vez que el Derecho público garantiza los derechos políticos como derechos fundamentales dentro del Estado Constitucional.

IV. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL

En el caso del Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hace las veces de Constitución local, establece en su art. 121 que en las elecciones locales que se celebren en esta Ciudad Capital podrán participar tanto partidos políticos con registro nacional, como partidos políticos con registro local en el Distrito Federal.

Por cierto, el citado ordenamiento legal considera a los partidos políticos nacionales a aquellos que cuenten con registro ante el IFE, y a los partidos políticos locales del Distrito Federal, aquellos que cuenten con registro otorgado por el IEDF.

Así las cosas, los partidos políticos con registro nacional y los partidos políticos con registro en el Distrito Federal, cuentan con el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos para las elecciones de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales.

Huelga decir, que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, define a los partidos políticos locales como entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos en su organización política y constituidos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política y el Código en mención. Los partidos políticos tienen como fin:

Art. 205

«...

I. Promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática.

II. Contribuir a la integración de los órganos públicos de elección popular.

III. Hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

IV. Formar ideológica y políticamente a los ciudadanos integrados en ellos y prepararlos para el ejercicio de los cargos de elección popular, así como para las labores de gobierno».

A su vez, establece que los partidos políticos tanto nacionales como locales que cuenten con el registro respectivo ante el IFE, o ante el IEDF, tienen el derecho de participar en los procesos electorales del Distrito Federal, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, es importante destacar que conforme al ordenamiento legal en cita, es facultad exclusiva de las agrupaciones políticas locales constituirse en Partidos Políticos locales.

Para lo anterior, las agrupaciones que pretendan obtener su registro ante el IEDF de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la ley, deberán formular al igual que en la legislación federal una declaración de principios y de acuerdo con ellos, su programa de acción y los Estatutos que normen sus actividades.

En ese tenor, la declaración de principios deberá establecer, al menos:

Art. 211.

«...

I. La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellas emanen.

II. Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule.

III. La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o Partidos Políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros, de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias, y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe sobre el financiamiento para los Partidos Políticos.

IV. La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

V. La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres».

A su vez, el programa de acción determinará:

Art. 212.

«...

I. La forma en que realizarán sus postulados y pretenden alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios.

II. Las medidas para sostener permanentemente programas para que los militantes propongan alternativas democráticas y de políticas públicas para el Distrito Federal.

III. Los postulados para formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la contienda política.

IV. Las propuestas políticas que impulsarán sus militantes en los procesos electorales».

Por último, los Estatutos deberán contener como mínimo:

Art. 213.

«...

I. La denominación del partido, el emblema y los colores que lo caractericen y diferencien de otros Partidos Políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas, raciales o a los símbolos patrios.

II. Los procedimientos para la afiliación libre, pacífica e individual de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos de sus miembros se incluirán el de la participación directa o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrantes en los órganos directivos, procurando en todo momento la ocupación de sus órganos directivos por militantes distintos.

III. Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

- a) Una asamblea general o equivalente.
- b) Un comité directivo central que tendrá la representación del partido en todo el Distrito Federal.
- c) Comités territoriales constituidos en todas las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.
- d) Un responsable de la administración del patrimonio y de los recursos financieros del partido y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de campaña y de precampañas, que formará parte del órgano directivo central.
- e) Un integrante del órgano directivo central que será responsable del cumplimiento de la Ley de Transparencia.
- f) Un órgano autónomo encargado de vigilar y preservar los derechos y obligaciones de los afiliados, mismo que también se encargará de sancionar las conductas contrarias a los Estatutos.

IV. Los procedimientos democráticos para la selección de candidatos a puestos de elección popular.

V. La obligación de presentar y difundir una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva.

VI. Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas».

En suma, si una agrupación política local pretende constituirse en partido político local, deberá cumplir con los requisitos señalados con anterioridad y ejecutar determinados actos en los plazos señalados por el Código local de la materia.

Realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político local, la organización interesada deberá presentar al IEDF, durante julio del año previo a la jornada electoral, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

Art. 215.

«a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros.

b) Las cédulas de afiliación individual y voluntaria de sus miembros, donde conste el nombre, apellidos, domicilio, ocupación, firma y clave de la Credencial para Votar de cada uno de los interesados, bajo el formato que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal.

c) Las listas nominales de afiliados por Delegación.

d) Las actas de las asambleas celebradas en las delegaciones y de la asamblea constitutiva en el Distrito Federal, certificadas por el representante del Instituto Electoral del Distrito Federal acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público».

Dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de los documentos, el Consejo General resolverá lo conducente, con base en el dictamen con proyecto de resolución que le presente la Comisión de Asociaciones Políticas.

Cuando la Agrupación cumpla con los requisitos señalados anteriormente, el IEDF expedirá un certificado en el que se haga constar el registro del Partido Político Local, y lo publicará en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Para el caso de que la solicitante no cumpla con los requisitos y criterios, el IEDF emitirá la resolución en que, de manera fundada y motivada, declare improcedente el registro como Partido Político Local.

Ahora bien, resulta relevante establecer la diferencia en cuanto a los actos que deben realizar las agrupaciones políticas locales que pretenden constituirse como partidos políticos en el Distrito Federal, respecto del Código Electoral del Distrito Federal abrogado con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, para así establecer los obstáculos que impone la normatividad electoral vigente a los ciudadanos que pretenden agruparse y, con ello, convertirse en una opción electoral para los que habitamos nuestra Ciudad Capital.

A continuación se exponen las diferencias:

<i>Código Electoral del Distrito Federal</i>	<i>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal</i>
Art. 22. Es facultad exclusiva de las agrupaciones políticas locales constituirse en partidos políticos locales. La agrupación política local interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral del Distrito Federal entre el 2 y el 15 de enero del año previo a la jornada electoral, y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumplen con los requisitos señalados en los artículos anteriores: I. Contar con un número de afiliados no menor al 0.5 por 100 de la lista nominal en el Distrito Federal, distribuidos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, sin que el número de sus miembros en cada uno de ellas sea inferior a 200 ciudadanos; II. Celebrar en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, una asamblea en presencia de un notario público, y de un representante del Instituto Electoral del Distrito Federal acreditado por el órgano directivo del mismo para tal efecto, quien certificará: a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, estatutos y el programa de acción, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; b) Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de	Art. 214. La agrupación política local interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral del Distrito Federal, entre el 20 y el 31 de enero del año previo a la jornada electoral, debiendo cumplir con los requisitos señalados en los artículos anteriores y deberá realizar los siguientes actos previos en los plazos señalados por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal: I. Contar con un número de afiliados no menor al 2 por 100 de la Lista Nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal. II. Celebrar en presencia de un representante del Instituto Electoral del Distrito Federal acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público, en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no será inferior a 1.000 afiliados. Para la realización de dicha asamblea el representante del Instituto Electoral del Distrito Federal deberá registrar, verificar y validar los asistentes, y certificará: a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, estatutos y el programa de acción, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación. b) La conformación de las listas de afiliados con las personas mencionadas en la fracción anterior debiendo precisar nombre, apellidos, domicilio, firma de cada uno o huella digital, en caso de no saber escribir, y la clave de la credencial para votar. c) La elección de la directiva delegacional de la organización, así como delegados para la Asamblea Local Constitutiva del Partido.

afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, firma de cada afiliado o huella digital, en caso de no saber escribir, y la clave de la credencial para votar; y c) Que fue electa la directiva delegacional de la organización, así como delegados para la Asamblea Local Constitutiva del partido. III. Celebrar una asamblea local constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios a que se refiere la fracción II, quien certificará lo siguiente: a) La asistencia de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas delegacionales. b) Que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en el inciso b) anterior. c) Que se aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos.	III. Celebrar una asamblea local constitutiva en presencia de un representante del Instituto Electoral del Distrito Federal acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público quienes certificarán: a) La asistencia de por lo menos el ochenta por 100 de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas delegacionales. b) Que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en el inciso b) de la fracción anterior. c) Que se aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos. A partir de la notificación, la agrupación política interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga y utilice para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal. Debiendo el Instituto Electoral del Distrito Federal establecer los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para realizar las actividades señaladas en este artículo.

Por consiguiente, se puede apreciar que los requisitos que impone el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal son restrictivos, pues determinan que la agrupación política local que pretenda obtener su registro como partido político local deberá contar con un número de afiliados no menor al 2 por 100 en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, aspecto que no estaba contemplado en la legislación anterior, pues únicamente se requería contar con un número de afiliados no menor al 0,5 por 100 de la lista nominal en el Distrito Federal, distribuidos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, sin que el número de sus miembros en cada uno de ellas fuese inferior a 200 ciudadanos.

Es más, la legislación vigente requiere que en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, esto es en las 16 Delegaciones, se celebre una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no sea inferior a 1.000 afiliados.

Lo cual, a todas luces, tergiversa la naturaleza democrática de la representación ciudadana y obliga a quien pretenda el registro definitivo como instituto político local a depender de métodos innobles para reunir a sus afiliados, incluso, existe el temor fundado de comprar conciencias para reunir los mencionados requisitos. Lo que favorece la existencia únicamente de partidos con registro nacional que no representan a la ciudadanía que habita en el Distrito Federal.

Por tanto, esta situación impone una grave contradicción en nuestra Ciudad Capital, ya que se precia de ser un espacio de libertades y democracia para la sociedad en general.

V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA MODERNA

Los partidos políticos surgieron justamente como una evolución positiva de las facciones políticas. Mientras las facciones persiguen el beneficio de sus miembros, los partidos persiguen el beneficio del conjunto, o por lo menos eso se cree, de una parte de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de los sectores que conforman a la sociedad en que se encuentran inmersos.

Bajo ese esquema, los partidos tienen la obligación de reconocerse como parte de un todo que los supera, porque al sumar todos sus propósitos les permite definir lo que será el proyecto de nación de una sociedad (o más específicamente, la clase política de una sociedad). En consecuencia, están obligados a reconocer la existencia de otros partidos y aceptar que pueden organizar proyectos políticos, inclusive distintos al suyo. Para lograr gobernar, los partidos deben realizar un diagnóstico de la realidad actual que vive el país en todos los sectores de la sociedad, empero, lo más importante, deben formular propuestas viables que traigan consigo un beneficio para los electores que les otorgaron su preferencia.

En todo caso, la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud leal de cada uno de ellos. No obstante, la competencia existente es un tema complejo, recordemos que entre éstos existen desacuerdos o diferencias que constantemente los confrontan.

Con ello, podemos definir al sistema de partidos como «el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político» (VALDÉS, 1997: 29).

En ese sentido, el sistema de partidos es la unión entre intereses y proyectos políticos que formulan los institutos políticos para los ciudadanos a gobernar, consintiendo, con ello, una competencia política que les permite el ejercicio legítimo de gobierno.

Huelga decir que las funciones principales de un sistema de partidos son: «confrontación de opciones; lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas» (VALDÉS, 1997: 30).

Es importante establecer que la capacidad del sistema de partidos para satisfacer las anteriores funciones permite calificar su labor. De ahí que si no son capaces de satisfacerlas dejan de ser intermediarios entre gobernados y gobernantes. En cambio, serían satisfactorios si se cumplen y tendrían como resultado ser el conducto idóneo entre pueblo y Estado.

A mayor abundamiento, los partidos se convierten en voz de las inquietudes y aspiraciones de diversos grupos de la sociedad. Asimismo, transmiten a la sociedad la toma de decisiones gubernativas, de esta forma, el sistema de partidos logra una interrelación entre gobernados y gobernantes.

Por cierto, el punto culminante ocurre en las campañas electorales en donde se disputan los cargos de elección popular, ya que es el momento idóneo en el que los partidos conjuntan todas las aspiraciones e intereses de los sectores sociales de la población que gobernarían y, es en ese espacio de tiempo, donde la población tiene la oportunidad de pensar o meditar los aspectos positivos y negativos, para otorgarles una calificación a dichos actores que buscan ganarse su preferencia.

En esa dinámica, los partidos políticos funcionan como un instrumento de participación y actuación de los gobernados, empero nunca podrán sustituir a la sociedad en su conjunto, ya que el pueblo es la única fuente de poder. O sea, en nuestra democracia los partidos desempeñan un papel importante, que inclusive es reconocido constitucionalmente, pero resulta necesario exigirles y obligarlos que como actores políticos sean democráticos.

Sin embargo, resulta evidente que entre los partidos políticos existen conflictos, «cabe considerar a la democracia en la sociedad moderna en esencia como integradora del conflicto de los grupos organizados que compiten por el apoyo popular. Puesto que muchos grupos organizados, están siempre privados de cargos o privados del favor de quienes desempeñan cargos en un sistema democrático» (MICHELS, 1996: 40).

Siguiendo ese hilo discursivo, actualmente los partidos se han visto debilitados por pugnas al interior (entre las diversas tribus u organizaciones que componen su estructura), porque tienen perfiles ideológicos y subculturas de identidad diversos, que los han convertido en maquinarias electorales cuyo objeto es seducir a los distintos sectores de la población, con lo cual, las promesas que se realizan en las campañas electorales y que se encuentran plasmadas en su programa de acción pierden relevancia y vigencia.

En ese sentido, el desarrollo de los partidos políticos ha sido un proceso que descansa sobre la estructura de intereses de grupos y en ocasiones de individuos, lo que los hace instrumentos que están siendo contruidos por voluntades racionales, a través de la planificación artificiosa y de cálculo para realizar cualquier pretensión particular de poder.

Es importante destacar, que a medida que se van debilitado las identidades partidistas como consecuencia de sus estrategias para poder tener éxito en las elecciones, se pierden también recursos para integrarlos en una voluntad política unificada y, como consecuencia de ello, los partidos ya no pueden refugiarse en principios ideológicos o identidades diferenciadas para retener a los votantes. Esto se traduce en dos conductas, a saber:

En primer lugar, los partidos que han sufrido el desprestigio por diversas causas (mal gobierno, pugnas internas, diferencias ideológicas), buscan negociar ya sea como partidos o como autoridad con las organizaciones emergentes, con la esperanza de integrar una voluntad política unificada y consolidar supuestamente nuevas identidades políticas a través de una representación real.

En segundo lugar, la conducta de los partidos que han obtenido el poder público como efecto del debilitamiento de identidad de su contrincante, se muestran renuentes a propiciar el surgimiento de nuevas expresiones ideológicas, ya que ven como un riesgo al partido que surge como una opción nueva, lo que trae como consecuencia para ellos (supuestamente) que se revierta la votación obtenida.

De estas premisas, destaca que la lucha competitiva dentro de la élite política de este sistema abarca los mecanismos formales del gobierno, las diversas prácticas institucionales que encontramos en una sociedad democrática con sistemas partidarios y organizaciones de intereses que sirven para facilitar el intercambio entre la autoridad y las organizaciones sociales, que tienen intereses específicos (MICHELS, 1996: 36-37).

En esa tesitura, «es importante reconocer que gracias a prácticas oligárquicas por dentro, ayudan a sostener la democracia política de una sociedad mayor, y a proteger los intereses de sus miembros de los avances de otros grupos. La democracia reside, en gran medida, en el hecho de que ningún grupo logra asegurarse una base de poder y mando sobre la mayoría, de manera tal que pueda suprimir o negar, en los hechos, los reclamos de los grupos antagónicos» (MICHELS, 1996: 40-41).

Lo anterior encuentra sustento con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este rol tiende a modificarse sustancialmente, porque los partidos políticos nacionales adquirieron el monopolio de esa instrumentalidad y, en la práctica, se convirtieron en la única opción para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado, es decir, tienen el control sobre el ejercicio de la representación popular.

«... la partidocracia apareció en Europa de la última posguerra para designar la presencia decisoria de los partidos en la vida política, en que prácticamente asumieron el monopolio de la actividad pública europea durante el proceso de la reconstrucción democrática después de la caída del fascismo.

Partidocracia es etimológicamente, el gobierno, el poder o la influencia de los partidos políticos. El neologismo aun no reconocido por la academia de la lengua se ha formado de las voces de partido, del latín *partire*, que significa dividir algo, y del griego *krateia*; “poder” o “gobierno”. Es el gobierno, el poder, la fuerza o la influencia de los partidos políticos en un país. Se designa con esta palabra al régimen por el cual los partidos son los que toman las más importantes decisiones de la vida política del Estado, desde el lanzamiento de los cargos electivos, hasta el control de los elegidos y el sometimiento de ellos a la disciplina partidista en el ejercicio de sus funciones» (CORONA, 2010: 55).

Con base en lo anterior, se puede establecer la antipatía que tienen los partidos políticos nacionales contra el pluripartidismo competitivo no sólo en dictaduras y aquellos Estados en los que gobierna un partido único, sino también en sociedades con sistemas pluralistas de partidos como es el caso del Distrito Federal.

Sirve de ejemplo lo siguiente: con la publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del Decreto por el que se expidió el Código Electoral del Distrito Federal, el cual, entre sus disposiciones, previó la Constitución y registro de partidos políticos locales; el 15 de enero de 2008, tal y como lo establecía el mencionado cuerpo normativo, las agrupaciones políticas locales «Movimiento Social Democrático»; «Agrupación Cívica Democrática» y «Vanguardia Juvenil México» notificaron a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del IEDF su intención de constituirse en partidos políticos locales. Sin embargo, mediante resoluciones identificadas con los números RS-21-08, RS-22-08 y RS-23-08 el Consejo General del IEDF, determinó que por no haber cumplido con los requisitos para constituirse con ese carácter, les negaba el registro.

Inconformes con esa determinación, las citadas agrupaciones interpusieron Juicio Electoral ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, autoridad jurisdiccional que ordenó la revocación de las resoluciones dictadas en contra de las agrupaciones políticas locales «Movimiento Social Democrático» y «Vanguardia Juvenil México» y confirmó la relativa a la «Agrupación Cívica Democrática».

Siguiendo la secuela procedimental, inconforme con ambas determinaciones, el Partido Convergencia en el Distrito Federal promovió Juicio de Revisión Constitucional en contra de la determinación adoptada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Aspecto que resulta relevante, pues pareciera que la autoridad electoral en cuestión tendría aversión en la creación de partidos políticos locales.

A continuación se exponen las consideraciones formuladas por ambas autoridades jurisdiccionales, y que en su momento fueron determinantes

para que no participaran partidos políticos locales en los comicios celebrados en el año 2009.

<i>Agrupación política local denominada «Movimiento Social Democrático»</i>	
<i>Juicio electoral</i>	<i>Juicio de revisión constitucional</i>
1. El actor adujo que fue incorrecto que la autoridad responsable haya determinado que la asamblea delegacional en Benito Juárez no se llevó a cabo por falta de quórum. El Tribunal determinó que el representante del IEDF omitió contar a los ciudadanos afiliados presentes, y por tanto, la autoridad responsable efectivamente analizó y valoró en forma incorrecta las pruebas de referencia. Lo que en la especie, genera incertidumbre o duda en cuanto a si efectivamente, se integró o no el quórum legal establecido para la válida celebración de la asamblea, lo que, se traduce en la violación en perjuicio de la parte actora del principio de certeza. 2. Como motivo de inconformidad la actora alega, que por causas imputables a terceros, como los son los notarios públicos y los funcionarios del IEDF comisionados para asistir a la celebración de las asambleas delegacionales, la agrupación política local se vio impedida a cumplir los requisitos para la Constitución de un partido político local. De un análisis de las pruebas documentales en mención, se advierte que el representante del IEDF comisionado para certificar la celebración de la asamblea delegacional en Azcapotzalco, siendo las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del 30 de julio de 2008, se retiró del lugar al no haberse presentado algún notario público; sin embargo, al ser el día 30 de julio de 2008 la fecha programada para la celebración y el último día para la realización de las asambleas delegacionales, en términos del pro-	1. El Partido Convergencia manifiesta que la responsable viola el principio de seguridad jurídica al no fundar ni motivar debidamente su decisión, de ordenar reponer el procedimiento para la celebración de otra asamblea delegacional en Azcapotzalco, de la agrupación política local, Movimiento Social Democrático. Al respecto, la Sala Regional considera que el agravio es fundado, en virtud de las consideraciones siguientes: En la especie no está justificada la reposición del procedimiento para la celebración de otra asamblea delegacional en Azcapotzalco, de la agrupación política Movimiento Social Democrático, toda vez que las agrupaciones políticas locales deben cumplir con los requisitos que señala el Código Electoral del Distrito Federal en los plazos establecidos en el mismo, atendiendo a lo estipulado en el acuerdo que emite el Consejo General del IEDF. Establecido lo anterior, del acta circunstanciada de certificación de la asamblea constitutiva en la delegación Azcapotzalco, de la organización de ciudadanos Movimiento Social Democrático, suscrita por el secretario técnico jurídico adscrito a la Dirección distrital XII del IEDF, el 30 de julio de 2008 se advierte claramente que el representante del IEDF, siendo las diecisiete horas con veinte minutos (veinte minutos antes de la hora establecida para la verificación), del 30 de julio de 2008 se constituyó en el domicilio señalado para la celebración del mencionado evento; y que a las diecisiete horas con cuarenta y

cedimiento, por tanto, al advertir que la irregularidad no es imputable a la agrupación solicitante de registro, sino a un tercero, no puede haber afectación en su esfera de derechos.

3. La parte actora, en esencia reclama la falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, pues en su concepto, la autoridad responsable, no precisó el folio de las cédulas de afiliación que fueron descontadas, ni tampoco el nombre de los ciudadanos afiliados, por lo que la actora desconoce cuáles de ellos fueron computados.

Respecto a la autoridad responsable, omitió precisar en su resolución los nombres de los ciudadanos afiliados, cuyas cédulas no fueron validadas y, por ende, fueron descontadas, y dejó de señalar los motivos o las causas por las cuales se descontaron; lo que se tradujo en una omisión a fundar y motivar las razones específicas por las cuales dichas cédulas no se contabilizaron.

4. La parte actora se duele de que la resolución impugnada no está lo suficientemente fundada y motivada, con respecto al escrito presentado el 26 de agosto de 2008, mediante el cual se exhibió un nuevo proyecto de estatutos.

Se aprecia que la autoridad responsable manifestó, que aquélla presentó el escrito en forma extemporánea, sin embargo, la falta de pronunciamiento por parte del IEDF, hace que su resolución adolezca de la suficiente motivación.

El Tribunal Electoral revocó la resolución RS-21-08 y ordenó la reposición de las asambleas delegacionales en Benito Juárez y Azcapotzalco. Asimismo determinó dictar nueva resolución.

cinco minutos procedió a verificar que los presentes pertenecieran a la delegación Azcapotzalco.

Sin embargo, el notario público designado para dar fe y otorgar certeza jurídica a la asamblea delegacional en Azcapotzalco, no se presentó dentro del horario comprendido.

Por otra parte, cabe hacer mención que en ninguna parte del instrumento notarial, ni de las constancias de autos, se desprenden las razones o motivos por los que el notario público, no se presentó en el horario fijado para la celebración de dicha asamblea. De lo anterior, se colige que no existe justificación, ni fundamento alguno para que el órgano jurisdiccional responsable ordene reponer el procedimiento para la celebración de otra asamblea delegacional en Azcapotzalco, fuera del plazo establecido.

En esta tesitura, la Sala Regional revocó la resolución recaída en el Juicio Electoral Ciudadano identificado con el número de expediente TEDF-JEL-049/2008, emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, señalando que todo acto realizado debe quedar insubsistente dada la revocación de dicha sentencia, como sería el caso del otorgamiento de registro como partido político local a la agrupación política local, Movimiento Social Democrático, por parte de Consejo General del IEDF en la resolución RS-036-08, de 20 de diciembre de 2008.

<i>Agrupación política local denominada «Vanguardia Juvenil México»</i>	
<i>Juicio electoral</i>	<i>Juicio de revisión constitucional</i>
1. Aduce la actora que el 5 de septiembre de 2008, le fue notificado el dictamen y la resolución RS-022-08, emitida por el Consejo General del IEDF, en la que se niega el registro como Partido Político Local, y que adjunto a la misma; se le notificó también el oficio IEDF/DEAP/1280.08, suscrito por el Encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del propio Instituto, en el que le indica que el expediente íntegro que motivó la resolución impugnada, quedaba a su entera disposición en la Secretaría Ejecutiva. Indica la impetrante, que al acudir a las oficinas de la Secretaría Ejecutiva del IEDF, se pudo percatar que no se encontraba el expediente. Por tanto, se viola en su perjuicio la garantía de audiencia y, por ende, la dejó en Estado de indefensión, ya que a su parecer, se ve impedido para ofrecer y desahogar las pruebas en que finque su defensa. Ahora bien, esta autoridad jurisdiccional requirió a la responsable, un informe, del que se desprende que no fue verdadero lo comunicado a la actora, lo anterior, porque tal y como lo confiesa el secretario ejecutivo, el expediente quedó resguardado en la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas. De lo anterior se concluye que, si bien es cierto, el secretario Ejecutivo afirma que el expediente fue enviado a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas para que pudiera ser consultado por los interesados, no existe constancia en autos de la debida notificación realizada a la organización actora, lo cual en sí mismo constituye una violación al procedimiento. Aunado a lo anterior aduce la actora en su escrito inicial de demanda, que	1. Señala que los argumentos expuestos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, que emitió para justificar la admisión del Juicio Electoral local que promovió la agrupación política Vanguardia Juvenil México, para controvertir la negativa de registro, son contrarios a todo orden jurídico, por virtud de que, el hecho de que un órgano jurisdiccional sea «garantista» —expresión utilizada por la responsable—, y procure facilitar el acceso a la justicia, no implica que pase por alto los requisitos de procedibilidad, particularmente el que prevé la causal de improcedencia relativa a la oportunidad en la presentación de los medios de impugnación. Pues refiere, que debió decretarse su desechamiento en términos del art. 23, fracción II de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, ya que del diverso 16 de la propia legislación, mandata que la presentación de los medios de impugnación debe hacerse dentro de los 8 días siguientes al que se haya tenido conocimiento del acto de molestia y en el caso, la mencionada agrupación de ciudadanos lo presentó fuera de tiempo. Dicha aseveración, la sustenta en que la supracitada asociación, se hizo sabedora de la negativa de registro por parte del IEDF el 5 de septiembre de 2008, por lo que su término para controvertirlo, comenzó a partir del día siguiente hábil, es decir, el 8 del propio mes, feneciendo el 19 siguiente (descontando los días 6, 7 13 y 14, por ser sábado, domingo y días declarados no laborales, por acuerdo emitido por el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral) y, que si la demanda le fue presentada hasta el 22 —es decir, 3 días después de haber concluido el término—, resulta a todas luces extemporáneo.

consultó un expediente que obraba en posesión de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, pero que el mismo no estaba completo, aspecto que fue reconocido por la autoridad responsable.

Lo anterior, vulnera en perjuicio de la actora una debida defensa, ya que es obligación de la autoridad responsable conservar una copia certificada de las constancias de mérito para dar la oportunidad a los solicitantes de poder contrastar los documentos. En tal virtud, se concluye que tal y como la afirma la actora, la autoridad responsable violó en su perjuicio su garantía de audiencia y de debida defensa.

2. La asociación impetrante aduce que diversas cédulas de afiliación recabadas durante las asambleas delegacionales de la asociación hoy actora, celebradas en Milpa Alta, Iztapalapa, Xochimilco, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, mismas que fueron remitidas a la responsable, no fueron tomadas en cuenta.

A efecto de contrastar, se requirió un informe a la Dirección Ejecutiva del referido Instituto. En desahogo al requerimiento en cuestión se advierte que los mismos refuerzan las irregularidades planteadas por la actora en el motivo de inconformidad en análisis, ya que se tienen por acreditadas las inconsistencias alegadas por la actora en su escrito inicial, respecto al total de cédulas entregadas a los funcionarios del IEDF, encargados de certificar las multitudes asambleas delegaciones y lo argumentado por la responsable al desahogar el requerimiento antes indicado, lo que evidencia una falta de certidumbre respecto a la cantidad de las manifestaciones de afiliación entregadas a los funcionarios respectivos y, genera un Estado de indefensión a la organización impugnante.

3. Aduce el actor falta de fundamentación y motivación, respecto a

2. Por otra parte, también manifiesta que el estudio y valoración de los medios probatorios aportados por Vanguardia Juvenil México y por el IEDF que realiza la responsable, conculca el principio de legalidad, dado que los concatena de manera artificiosa y más favorable a la citada organización, sin realizar una valoración objetiva de las pruebas.

Así, se tiene que este órgano de justicia electoral considera que son fundados los motivos de agravio hechos valer por el partido político accionante, como se revelará en las siguientes consideraciones:

Como se observa, el argumento total de desacuerdo con la resolución impugnada, es porque, a juicio de la parte actora, el Juicio Electoral debió desecharse por haber sido presentado en forma extemporánea y que, la valoración de pruebas que realizó la responsable para dar cabida al juicio de cuenta, fue inexacta, concediendo con ello una oportunidad indebida al promovente.

Esta afirmación se sustenta en la controversia suscitada respecto a la hora de presentación de la demanda de Juicio Electoral local. Acto respecto del cual es posible advertir, se dirimió en forma inadecuada.

Conforme al sello de recibido por la Oficialía de Partes del IEDF, plasmado al frente del escrito de demanda del Juicio Electoral, se observa que éste fue ingresado hasta el 22 de septiembre de 2008, es decir, un día hábil después de fenecida la oportunidad de la Organización de Ciudadanos denominada «Vanguardia Juvenil México» para inconformarse de la resolución ahora impugnada.

Así, si se toma en cuenta que obra en autos el parte informativo, signado por los ciudadanos Leobardo Barrientos García y Raymundo Sosa Santiago, cuyas firmas fueron ratificadas ante la fe del Titular de la Notaría

la atribución de descontar cédulas de afiliación corresponde al IFE y no al IEDF.

Lo anterior deviene en fundado; toda vez que de conformidad con lo establecido en los numerales 21, 22 y 23 del «Procedimiento de verificación del cumplimiento de los requisitos de Constitución y registro...», se advierte que la autoridad competente para analizar, validar y/o descontar las cédulas de afiliación exhibidas por la actora, de conformidad con la normatividad aplicable, es la electoral administrativa federal y no la local.

Aunado a lo anterior, en la resolución impugnada, el Consejo General del IEDF fue omiso en precisar cuáles fueron y en que consistieron esas «inconsistencias», lo que se tradujo en un Estado de indefensión para la organización impetrante, al desconocer los motivos o las razones por las cuales la autoridad responsable descontó esas 129 cédulas.

4. La actora alega, que la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del IEDF, mediante oficio IEDF/DEAP/996/2008, niega la posibilidad de agendar una asamblea constitutiva delegacional en Miguel Hidalgo, lo que trasciende el resultado del fallo en la resolución RS-022-08 emitida por el Consejo General del IEDF.

Es fundado el agravio, toda vez que mediante escrito recibido en la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, el presidente de la Directiva provisional de la organización de ciudadanos «Vanguardia Juvenil México», solicita se reprogramme la Asamblea Delegacional en Miguel Hidalgo.

Al efecto, el encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, en respuesta a la petición que le fuera formulada señaló que su solicitud era improcedente, toda vez que no se ubica en alguno de los supuestos previstos en dicha

número 237 del Distrito Federal; en el que sucintamente coincidieron en manifestar que, aproximadamente a las cero horas con cuatro minutos, del 20 de septiembre de 2008, súbitamente ingresó al Instituto, un sujeto del sexo masculino a bordo de una motocicleta y sin hacer caso a las indicaciones de alto, ingresó a la recepción, para ser atendido en la Oficialía de Partes y al encontrar totalmente cerrada y con luz apagada, procedió a registrarse en el libro de registro de visitantes, no obstante uno de los Policías Auxiliares le informó que en ese momento ya eran las cero horas con cuatro minutos, precisando que dicho sujeto se registró con el nombre de Obed Javier Cruz Pérez y que anotó de manera mañosa como hora de entrada las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos, retirándose aproximadamente a las cero horas con ocho minutos del 20 de septiembre.

Acerca de estos testimonios, se puede apreciar que no se trata de una prueba constituida por una parte con intereses contrarios al actor, sino la declaración imparcial de servidores públicos, sobre los que opera el principio de buena fe y que describen hechos sin un propósito afín o adverso a la pretensión de la organización ciudadana. Por tanto, su peso específico de objetividad y por ende, de convicción es, de mayor valía que la declaración del actor, pues en obvia lógica, éste último sí persigue la realización de su pretensión.

Además, obra en autos un video en el que se aprecia a un sujeto del sexo masculino usando un casco de motociclista, que ingresa a las instalaciones a las cero horas cuatro minutos y cuatro segundos del 20 de septiembre de 2008, baja rápidamente de la motocicleta y sube corriendo unas escaleras, siendo seguido por otro sujeto del sexo masculino, al parecer un elemento de la policía auxiliar, quien

normatividad procedimental para que sea reprogramada.

El Consejo General del IEDF, al reglamentar lo relativo a las asambleas delegacionales, e instrumentar los mecanismos para la solicitud de designación de funcionarios de esa autoridad para certificar las asambleas, establece expresamente que las organizaciones de ciudadanos o agrupaciones políticas locales pueden solicitar mediante escrito, la presencia de funcionarios del IEDF para certificar la celebración de Asambleas adicionales a las previstas en el calendario de las 16 asambleas delegacionales.

5. La asociación actora aduce que le causa agravio la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable al considerar como inválidas algunas de las cédulas de afiliación que exhibió a efecto de constituirse como partido político local.

Este órgano jurisdiccional, considera que los motivos de inconformidad son fundados, ya que la autoridad responsable dejó de señalar los motivos o las causas por las cuales se descontaron las cédulas de afiliación que no fueron validadas; es decir, omitió fundar y motivar las razones específicas por las cuáles las referidas cédulas no se contabilizaron; situación que se traduce en un Estado de indefensión para la organización recurrente.

6. Aduce la actora que le causa agravio el dictamen y la resolución, pues en estos se establece que la organización impugnante no realizó la Asamblea Local Constitutiva; alegando la justiciable que es falsa tal aseveración de la autoridad.

Al respecto, el Tribunal Electoral estima que el agravio esgrimido por la actora es fundado, pues la responsable resolvió de manera indebida la solicitud de registro de la ahora actora, pues lo hizo aplicando un criterio restrictivo, por lo que en aras

le da alcance a las cero horas con cuatro minutos y veintitrés segundos, cuando ya había ingresado a otra área, tratándose al parecer de una recepción, en la cual se aprecia sobre un mueble tipo escritorio, un cuaderno abierto en forma horizontal.

Siendo las cero horas, cuatro minutos y cincuenta y seis segundos, se observa que el sujeto de la motocicleta se quita el casco que traía puesto, lo coloca sobre el mueble tipo escritorio, e intercambia palabras con el otro sujeto, al parecer policía, y presumiblemente realiza unas anotaciones en el referido libro, posteriormente continúa hablando con su interlocutor.

Como se evidencia, el video exhibido, como prueba técnica corroborada por el dicho de los agentes de seguridad, en cuanto a la hora en que abandonaron el recinto, es una prueba que tienen la calidad de igualdad en su contenido, lo cual, se considera suficiente e irrefutable de que el actor, se apersonó en las instalaciones de esa institución con el propósito de presentar la demanda de Juicio Electoral, siendo ya el día 20 de septiembre de 2008, es decir, fuera del plazo legal para hacerlo.

En las relatadas circunstancias, al resultar fundados los agravios esgrimidos por el partido político actor, lo conducente es la revocación de la resolución de 29 de octubre de 2008, emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal y decretar el desechamiento del Juicio Electoral intentado por la organización de ciudadanos denominada «Vanguardia Juvenil México», por ser extemporáneo y; como consecuencia de ello, quedan sin efecto todos los actos que derivaron de dicha resolución, como era la revocación del Acuerdo RS-022-08, emitido por Consejo General del IEDF, así como aquellas actuaciones que hubieren realizado el propio Instituto como la citada asociación,

de no restringir o hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho fundamental, debió haber tomado en cuenta los instrumentos notariales entregados por la asociación impugnante y valorarlos adminiculadamente con las actas levantadas para el mismo efecto por los funcionarios del IEDF.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal revocó la resolución y ordenó al Consejo General que reponga el procedimiento y dicte una nueva resolución de conformidad con los siguientes lineamientos:

a) La asociación actora deberá celebrar la asamblea delegacional en Miguel Hidalgo. Dicha asamblea únicamente tendrá por objeto, que el IEDF certifique la asistencia de los afiliados que concurrieron a la misma y suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

b) La actora deberá entregar a la autoridad responsable, la documentación atinente a efecto de acreditar los requisitos establecidos en el Código Electoral del Distrito Federal.

para efecto de cumplimentar lo ordenado en la sentencia que fue objeto de estudio en esta ejecutoria.

Aunado a lo anterior, con la 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 del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010, se prevé un endurecimiento en los requisitos que impuso la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ente colegiado que tiene representación de partidos políticos con registro nacional), para constituir partidos políticos locales para el proceso electoral a celebrarse en el año 2012, en el que se estarán disputando la Jefatura de Gobierno, diputados locales y jefes delegacionales.

En efecto, la Asamblea señaló como causa para imponer esa serie de requisitos en la iniciativa lo siguiente:

«... El Distrito Federal a partir de 1997 ha confirmado a través de los distintos procesos electorales y de participación ciudadana su madurez democrática. La pluralidad de opciones partidistas y agrupaciones políticas locales son muestra de ello.

Derivado de las reformas constitucionales efectuadas en 2007, se dio un cambio trascendente al incorporar la posibilidad de que existieran

partidos políticos locales. Sin embargo, derivado del desfase entre el Estatuto y el Código Electoral del Distrito Federal se presentaron diversas problemáticas al tratar de hacer efectivo este derecho.

En ese contexto es preciso recordar que la constitución de un partido político no es una cuestión menor, se trata en nuestro régimen jurídico de la figura primordial a través de la cual se encauza la representación democrática.

Para ello, se consagran una serie de derechos como el financiamiento público y privado, financiamiento para actividades específicas, la postulación de candidatos, la representación ante la autoridad electoral administrativa, entre otros.

Por esa serie de privilegios que se les consagran legamente, la constitución y registro de partidos políticos no puede verse como un trámite flexible y desapegado de dos principios preponderantes: el acreditar una verdadera representatividad, y el cumplir con una serie de formalidades que den solvencia al papel que juegan dentro de nuestra organización democrática; de no regular adecuadamente ambos aspectos se daría lugar a la posibilidad de que se obtuviera el registro como partido político local, sin que haya una correspondencia entre requisitos de constitución y derechos. Lo subrayado es propio.

Por esa razón, para la Constitución de Partidos Locales en la presente iniciativa, se especifica que se requerirá del 2 por 100 de la lista nominal del Distrito Federal. Asimismo, para asegurar la representatividad en el Distrito Federal, se establece un mínimo del 2 por 100 de la lista nominal de cada Demarcación en por lo menos 14 Delegaciones y, asambleas de 500 afiliados por cada Delegación y, una asamblea constitutiva con al menos 80 por 100 de sus delegados electos en las asambleas delegacionales» (<http://www.aldf.gob.mx/dictamenes-705-7.html>, 17 de marzo de 2011).

Cabe hacer notar que de un total de 58 Diputados presentes el día de la Sesión en el recinto legislativo, 50 votaron a favor y 8 en contra del proyecto de Decreto.

Así pues, los partidos políticos que hasta ahora participan en las contiendas electorales en nuestra Ciudad Capital, deben recordar que surgieron sobre la base de convicciones comunes, políticas de grupos y capas de la sociedad. Actualmente son los intermediarios entre los gobernados y el gobierno; por ende, tienen que aceptar que en el Distrito Federal están surgiendo nuevas formas ideológicas que buscan otorgar al electorado una forma de gobierno distinta que satisfaga sus necesidades políticas y en consecuencia económicas.

Por todo lo anterior, podemos establecer que si los partidos políticos con registro nacional no permiten la creación de nuevas opciones en la Capital del País, se convertirían en instrumentos de formación de la voluntad, pero no del pueblo, sino de sus intereses.

VI. EL PLURIPARTIDISMO Y LA EXISTENCIA DE NUEVOS PARTIDOS

La importancia de los partidos políticos puede ser apreciada a través de la diversidad ideológica y de intereses que se da en una sociedad, pues es en el pueblo en donde reside el poder y, en consecuencia, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de gobernar. Ello es así, pues el crecimiento de la población trajo consigo la diversidad de opiniones y lo que es primordial para unos, no lo es para otros.

De ahí que los partidos políticos reflejan la forma de vida de una sociedad, ya que expresan las necesidades y preferencias de los distintos sectores o niveles que en el país convergen. Por ello, se podría establecer que los partidos políticos resultan necesarios para que la sociedad en su conjunto trate de funcionar adecuadamente, siempre y cuando estén abiertos a la creación de nuevas opciones ideológicas.

En ese sentido, según Giovanni Sartori debemos entender que el sistema de partidos «es el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos» (SARTORI, 1992: 67).

Lo anterior es así, pues el sistema de partidos guarda relación con la forma en que se interrelacionan los partidos entre sí, y su forma de reaccionar sea competitivamente o de otra forma con los demás partidos. Para mejor comprensión, podemos entender que los partidos políticos nunca podrán actuar aisladamente, al contrario, se necesitan o requieren y por eso interactúan, conformando con esto el sistema de partidos.

Ahora bien, Sartori (SARTORI, 1992: 158) sostiene que la tipología tradicional se basa en un criterio numérico, en el que los sistemas de partidos se dividen de acuerdo a si existe uno, dos o más partidos y los clasifica de la siguiente forma:

- Partido único: sólo hay un partido.
- Bipartidistas: la competencia se da entre dos partidos. Si hay sólo dos se le llama perfecto, si hay más de dos se le llama imperfecto.
- Multipartidistas: se da cuando la competencia es entre muchos. Si hay de tres a cinco partidos es considerado moderado; si hay de siete a diez es polarizante, y más de diez atomizado.

En resumidas cuentas los partidos políticos tienen su origen debido a que el hombre, por naturaleza, requiere convivir con sus semejantes, sin embargo, al existir una diversidad ideológica, en ocasiones o la mayoría de las veces esto le impide convivir pacíficamente, requiere de la existencia de grupos que de alguna forma compartan su manera de pensar, aunque sea diferente a otros grupos, logrando así ambos establecer una lucha que tiene por objeto acceder al poder.

Ahora bien, un sistema multipartidista o sistema pluripartidista es un sistema de partidos políticos donde una gran cantidad de partidos políticos tienen amplias posibilidades de obtener el poder ejecutivo, así como el poder legislativo. Se encuentra dividido entre una gran cantidad de bancadas o fracciones (http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_multipartidista, 17 de marzo de 2011).

De ahí se puede establecer que el pluripartidismo o multipartidismo, es un sistema en el que compiten ciudadanos organizados a través de diversos partidos políticos, convencidos de ser una verdadera opción para gobernar, ya sea porque tienen conocimiento de los problemas reales que se ubican en una entidad federativa y cuentan con alternativas suficientes para dar solución a esos problemas. Por cierto, las posibilidades de acceder al poder en el caso del Distrito Federal serían:

- 1) Obtener la Jefatura de Gobierno.
- 2) Lograr escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 3) Lograr el mayor número de Jefaturas Delegacionales.

A propósito, es importante la creación o existencia de nuevos partidos políticos, porque ante la constante evolución de los grupos sociales resulta necesario que la clase política enfoque nuevas tendencias con la finalidad de satisfacer las necesidades que se presentan de la sociedad.

A todo esto, porque a través de los procesos electorales los ciudadanos pueden controlar la acción de los gobiernos siguiendo dos estrategias:

Para Lijphart, una parte de los electores pueden votar ejerciendo un control *ex-ante*; es decir, el votante criba las promesas de los partidos (*screening*) y vota **prospectivamente**. El voto es **una delegación** de poder, es decir, genera un **mandato** a los partidos para que apliquen determinadas políticas. Como los electores votan en función de sus preferencias políticas (y de sus identidades), las instituciones son más **representativas** cuántas más de aquellas preferencias hayan sido tomadas en consideración. Esta exclusividad del sistema suele venir propiciada por la proporcionalidad del sistema electoral y por otros arreglos propios de la democracia **de consenso**.

A su vez Powell, refiere que los electores pueden votar haciendo un control *ex-post*; es decir, el votante pasa cuentas al gobierno en función del rendimiento ofrecido y vota **retrospectivamente**. El voto es el paso final de un proceso de interacción en donde los gobernantes (y los diputados) responden de sus decisiones ante cada uno de los ciudadanos (*accountability*). Esta *accountability* requiere, primero, **claridad de la responsabilidad**, es decir, que sea identificable quien ha generado qué rendimiento y, segundo, **eficacia de la sanción**, es decir, a partir del voto sea identificable qué gobierno se puede esperar (*Sufragio*, 2010: 147).

En esa dinámica, es necesario permitir el surgimiento de nuevos partidos políticos, ya que éstos podrían agrupar de manera organizada

a la sociedad, pues se observa que actualmente existe el nacimiento de movimientos sociales que son dirigidos por ciertos grupos de la sociedad pero sin tener realmente algún control que conlleve a proteger sus derechos específicos.

En suma, la importancia de permitir la creación de partidos políticos que cuentan con posibilidad política e ideológica, es porque tienen la capacidad de desafiar en la lucha política a los institutos políticos legalmente constituidos.

De ahí, el surgimiento y consolidación de nuevos espacios de acceso político son el resultado de la evolución en el pensamiento político y jurídico, que impulsó el reconocimiento de aspectos tales como la libertad individual, los Derechos humanos, el derecho asociarse libre y pacíficamente, y la participación de los individuos de forma directa en los asuntos de gobierno.

A todo esto, el nuevo panorama obliga a la sociedad y a los partidos políticos con registro a nivel nacional, a aceptar la realidad y existencia de una nueva forma de hacer política en el Distrito Federal, que se verá reflejada en la conformación de nuevos partidos, quienes tendrán como fin junto con aquéllos, sacar adelante las labores que los habitantes de esta Ciudad Capital les ha encomendado a sus gobernantes.

Finalmente es posible destacar que los partidos políticos deben ser entendidos como agrupaciones, que en concreto median entre los grupos de interés de una sociedad y el gobierno, luchando siempre por el poder político, así como en la formación de la voluntad política del pueblo.

Lo anterior encuentra respuesta porque los partidos (con registro a nivel nacional) se convierten en un instrumento de conservación y no de transformación de la sociedad, y al no permitir la existencia de espacios en la clase política, nunca se dará respuesta a las verdaderas necesidades de la sociedad.

Por tanto, resulta necesario que los ciudadanos en el Distrito Federal encuentren verdaderas alternativas políticas que satisfagan sus necesidades ideológicas y, con ello, consigan identificarse con una opción política, logrando así que exista una variedad de opciones para la sociedad y, con ello, permita fortalecer el sistema de partidos en esta Ciudad Capital.

VII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y LA PERSPECTIVA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el art. 9.º, establece:

«No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee».

Tomando como base esa garantía individual, el art. 41, fracción I, señala:

«Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley».

Así pues, como establecimos anteriormente, la personalidad jurídica de los partidos políticos se ostenta como rasgo de identidad, porque con ella se exhibe el ejercicio del derecho de la libertad que tienen los ciudadanos de optar por las tendencias ideológicas con las que mejor comulguen, para la satisfacción de sus necesidades y les permita la participación activa para la implementación y aplicación de políticas para acceder al poder público.

Sin embargo, estas nuevas organizaciones son consideradas un riesgo para los partidos políticos ya constituidos, pues representan una competencia emergente, motivo por el que recurren a poner obstáculos para el surgimiento de nuevas opciones políticas.

Empero, no es dable la creación de esas trabas para la formación de partidos locales, pues si bien se retrasa su nacimiento, los grandes partidos tendrán que ajustarse a las decisiones de la sociedad, que será la que de alguna forma impulse su creación, permitiéndoles competir en condiciones de equidad y de acuerdo a las reglas que se encuentran

establecidas en la normatividad electoral. O sea, la sociedad podrá optar por estas nuevas organizaciones, ya que su deseo responde a no depender más de los viejos partidos políticos, ya que las nuevas corrientes van despertando y con ello generando nuevas opciones políticas en esta Entidad.

En todo caso, las agrupaciones políticas (única forma de constituir partidos políticos locales) lograrán su registro cuando en su lucha por el poder, los partidos políticos nacionales acepten la voluntad de politización de los intereses que aquéllos representan.

Por ende, los partidos políticos locales podrán ser considerados como una asociación que representa la voluntad de un grupo de habitantes del Distrito Federal, además, de que cuentan o tienen por objeto determinados fines; es decir, representan los intereses de determinadas esferas de la sociedad, y organizados podrán hacer valer su ideología, para así poder participar en el proceso de formación de la voluntad popular en el Distrito Federal.

No obsta decir, que durante el periodo comprendido entre el 20 al 31 de enero del presente año, nueve agrupaciones políticas locales notificaron al IEDF su interés por constituirse en partido político local. A continuación se detallan a las citadas organizaciones:

<i>Núm.</i>	<i>Agrupación política local</i>
1.	Fuerza Popular Línea de Masas
2.	Movimiento Libertad
3.	Proyecto Integral Democrático de Enlace
4.	Movimiento Social Democrático
5.	Asociación Mexicana de la Familia, Pro Desarrollo Nacional
6.	Agrupación Cívica Democrática
7.	Ciudadanos Activos del Distrito Federal
8.	México Avanza
9.	Asociación Profesional Interdisciplinaria de México

En tales circunstancias, las nueve agrupaciones políticas locales solicitantes de registro como partido político local y que pretenden ser una nueva opción de gobierno para los habitantes del Distrito Federal, tendrán que programar 16 asambleas delegacionales con la presencia de un representante del IEDF acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un notario público, con un mínimo de afiliados que no será inferior a 1.000 para cada asamblea; a efecto de lograr el tan anhelado registro y poder participar en el proceso electoral a celebrarse en el 2012.

VIII. CONCLUSIONES

Primera. Con el decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Senado de la República incluyó en las elecciones a celebrarse en el Distrito Federal la participación de partidos políticos con registro nacional, así como la creación de partidos políticos locales que obtengan su registro como tales, en los términos que disponga la ley.

Segunda. Lo anterior se implementó en el Código Electoral del Distrito Federal, publicado el 10 de enero de 2008, en el que se establecieron diversos requisitos a las agrupaciones políticas locales para constituir en nuestra Ciudad Capital partidos políticos, lo que resultó una oportunidad para los habitantes del Distrito Federal de contar con nuevas opciones para elegir a sus representantes populares.

Tercera. La expedición del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dificultó u obstaculizó la creación de partidos políticos locales, pues el ordenamiento legal en cita, plantea requisitos de carácter restrictivo en el procedimiento de registro de los institutos políticos locales; aspecto que resulta un retroceso para la democracia de la Ciudad de México, ya que más que fortalecer los requisitos, debió simplificarse el registro de nuevos partidos, pues el endurecimiento de los requisitos para las agrupaciones políticas (única forma de constituir partidos políticos locales) coarta su lucha para ser consideradas como una asociación que representa la voluntad de un grupo de habitantes que pretenden hacer valer su ideología y participar en los procesos electorales, logrando con ello el fortalecimiento del régimen democrático del Distrito Federal y estimulando la participación política de sus ciudadanos.

Cuarta. Las agrupaciones políticas no han decaído en su ánimo de constituir partidos políticos locales y, con ello, participar activamente en el proceso electoral a celebrarse en el 2012 en la Ciudad Capital. Muestra de ello, es la intención de nueve agrupaciones que manifestaron su interés al IEDF de constituirse como tales; aunque aún no es posible determinar si cumplirán su objetivo.

Quinta. Una vez que se realicen todas las gestiones y determine la autoridad electoral administrativa si alguna agrupación política local reunió los requisitos legales para constituirse como partido político, los actores políticos que cuentan con registro a nivel nacional deberán reflexionar sobre la reforma electoral, en la que impusieron requisitos que endurecieron la creación de nuevas opciones políticas y determinar si fueron los correctos. Huelga decir que los partidos políticos se precian de su diversidad ideológica y de sus intereses, empero, recordemos que es en

el pueblo donde reside el poder, y en consecuencia, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de gobernar.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ANDREA, F. J. de (2002), *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM.
- CORONA, L. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- GONZÁLEZ, P. (2002), *El Estado y los partidos políticos en México*, 7.^a reimp., México, Era.
- MICHELS, R. (1996), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- NOHLEN, D. (1995), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3.^a ed. aumentada, México, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. (1992), *Partidos y Sistema de Partidos*, 2.^a ed. ampliada [F. Santos (trad.)], España, Alianza Editorial.
- SILVA, M. (1999), *Diccionario de Derecho Electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.
- VALDÉS, L. (1997), *Sistemas Electorales y de Partidos*, México Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, IFE.
- VEGA, P. de (1977), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Dialogo.
- WEBER, M. (2004), *Economía y Sociedad*, 5.^a reimp. [J. Medina (trad.)], México, Fondo de Cultura Económica.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
 Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales.
 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.
 Código Electoral del Distrito Federal de 2008 (abrogado).

Revistas

Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral. Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicación Semestral junio-noviembre de 2010, núm. 5, 3.^a época.

Sitios de Internet

<http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
<http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php?option=com_content&view=article&id=402&Itemid=405.

http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php?option=com_content&view=article&id=404&Itemid=407.

<http://www.aldf.gob.mx/dictamenes-705-7.html>.

http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_multipartidista.

CAPÍTULO SEXTO

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA

NORA ELIA VARGAS GAMA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—1. Régimen político-electoral del Distrito Federal.—2. Evolución político-electoral en el Distrito Federal.—III. NATURALEZA JURÍDICA.—1. Naturaleza jurídica.—2. Marco normativo.—A. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.—B. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.—C. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.—D. Normatividad interna.—IV. CREACIÓN DEL IEDF E INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL.—1. Creación.—2. Primer Consejo General del IEDF.—3. Segundo Consejo General del IEDF.—V. ESTRUCTURA DEL IEDF Y SUS MODIFICACIONES DERIVADAS DE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—1. Estructura orgánico-funcional vigente.—2. Funciones del Instituto.—VI. PROCESOS ELECTORALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—1. Organización de los procesos electorales.—2. Etapas de organización del proceso electoral local.—A. Preparación de la elección.—B. La jornada electoral.—C. Cómputo y resultado de las elecciones.—D. Declaratorias de validez.—3. Procesos electorales y de participación ciudadana organizados por el IEDF.—A. Elección de Comités Vecinales 1999.—B. Proceso electoral 2000.—C. Plebiscito 2002.—D. Proceso electoral 2003.—E. Proceso electoral 2006.—F. Proceso electoral 2009.—G. Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de las reformas políticas llevadas a cabo a lo largo de la historia en nuestro país y, por ende, en el Distrito Federal, entraremos al estudio de los problemas enfrentados para la creación de las autoridades electorales locales en general, pero sobre todo y de manera particular al IEDF.

A consecuencia del régimen especial o de excepción vivido o sufrido por el Distrito Federal, derivado de su condición de ciudad capital del país, y por tanto, sede de los poderes federales de la República Mexicana, durante un largo periodo sus ciudadanos carecieron del derecho de elegir a sus representantes locales.

Después de un largo camino, con la reforma constitucional de 1996, se dieron las modificaciones necesarias a la legislación local, a fin de otorgar a los ciudadanos del Distrito Federal, la facultad de elegir mediante el sufragio a los titulares de los Poderes Ejecutivo y legislativo locales.

En consecuencia, se creó el IEDF como un organismo público autónomo, depositario de la facultad de organizar las elecciones y los procesos de participación ciudadana a nivel local.

Durante el periodo transcurrido desde su instalación en 1999, y hasta la fecha, se han dado diversas modificaciones a la estructura orgánica funcional del IEDF, a su marco legal y normativo y a la forma de llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos con estricto apego a sus principios rectores.

Además, se hace un recuento de los procesos electorales y de participación ciudadana que, en el periodo referido en el párrafo que antecede, ha llevado a buen término el Instituto.

II. ANTECEDENTES

1. Régimen político-electoral del Distrito Federal

En este apartado, se efectúa un breve análisis del régimen político electoral del Distrito Federal, toda vez que, hasta hace poco, la ciudad de México tenía un carácter de excepción respecto a los derechos de sus ciudadanos a elegir a sus autoridades político-administrativas a nivel local.

Si partimos del punto de que el sufragio es el derecho político que la Constitución otorga a los ciudadanos de elegir, a través del voto, a los facultados para desempeñar los cargos públicos entenderemos la

importancia de lo anterior, pues durante un prolongado periodo estuvo vigente un régimen de excepción en el Distrito Federal, toda vez que los poderes legislativo y ejecutivo a nivel local no eran designados mediante elecciones.

En el art. 50 de la Constitución de 1824, se dio al Congreso de la Unión la atribución de «elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación», con lo que se despojó de sus derechos políticos a los ciudadanos de la capital de la República Mexicana (IEDF, 2001: 343).

Con la adopción del federalismo en nuestro país, se llevó a cabo la creación del Distrito Federal, el cual carecía de Constitución, legislación, gobernador o legislatura propios y en estos rubros se dependía exclusivamente de los poderes federales.

Carranza propuso que el presidente de la República nombraría y removería libremente al gobernador del Distrito Federal y el Congreso Federal sería el encargado de emitir la legislación correspondiente (EMMERICH, 2005: 264).

Así en la Constitución de 1917, se instituyó entre otras cosas respecto al Distrito Federal, que este sería sede de los poderes federales; se consideró a la capital como parte integrante de la federación; se estableció que tanto el gobernador como el procurador del Distrito Federal, serían designados y removidos libremente por el presidente de la República, y se mantuvo la facultad del Congreso para legislar lo relativo al Distrito Federal (IEDF, 2001: 39).

Posteriormente en 1928, con la reforma a la fracción VI del art. 73 Constitucional, se determinó eliminar a los todavía existentes municipios, y dejar al Congreso la facultad de definir y desarrollar las bases de organización política y administrativa del Distrito Federal, como lo señaló el entonces presidente en la iniciativa de ley, de acuerdo a lo que se lee en el Diario de debates de la Cámara de Diputados de esa fecha y que es del tenor siguiente:

«Así pues, si se reforma la fracción VI del art. 73 citado, en el sentido que no figuren los ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal como Instituciones Constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública» (www.diputados.gob.mx, enero de 2011).

Al año siguiente, se creó un Departamento Central denominado Departamento del Distrito Federal y el presidente conservó la facultad de nombrar a su titular, es decir, al «jefe del Departamento del Distrito Federal», a quien popularmente se le llamaba «regente», con lo anterior,

se dejó a la ciudadanía al margen de los procesos electorales locales (MEYER, 1988: 376).

Asimismo, se creó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, con el objeto de dar participación del Gobierno de la ciudad a los habitantes del Distrito Federal, en virtud de que con la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, éstos no podían elegir a sus autoridades político-administrativas (AGUIRRE, 1989: 185); sin embargo, esta idea fue fallida, toda vez que el Consejo estuvo siempre integrado con personas allegadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Dentro de las reformas electorales ocurridas entre los años 1946 a 1973, no se incluyó tema alguno relacionado con el régimen político electoral del Distrito Federal.

De lo antes citado se desprende que este régimen de excepción se mantuvo porque los gobiernos del PRI se negaron consistentemente a aceptar la posibilidad de que el Distrito Federal eligiera sus propios órganos de gobierno (VEGA, 2001:19).

2. Evolución político-electoral en el Distrito Federal

En el año de 1976, el entonces presidente de la República, impulsó una reforma política que contenía temas relacionados con el Distrito Federal, fue así que en el año de 1978 se adicionó la fracción VI al art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se incluyeron los instrumentos de participación ciudadana de referéndum y de iniciativa popular, a efecto de permitir a través de ellos iniciar o aprobar leyes referentes a la ciudad capital (EMMERICH, 2005: 313).

Si bien es cierto que dichos temas no se pueden considerar de naturaleza electoral sino de participación ciudadana, éste fue un primer intento para otorgar a los habitantes de la ciudad de México algunas formas de intervención en la vida pública de ésta, aunque en la práctica nunca se implementaron y más aún, en 1987 se reformó el artículo constitucional de referencia, desapareciendo con ello ambos instrumentos.

Al año siguiente, y con Miguel de la Madrid como presidente, se dio inicio a un nuevo proceso de reforma electoral, y al igual que en el anterior, se impulsaba a la participación ciudadana en el Distrito Federal como tema principal.

Otro aspecto a destacar en esta «renovación política electoral», fue la creación de la Asamblea de Representantes, que tuvo su origen en el crecimiento constante de la ciudad, con una sociedad informada y participativa que cada vez más reclamaba mecanismos de real y efectiva representación (EMMERICH, 2005: 317).

Por tal motivo se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con atribuciones parecidas a la de un ayuntamiento pero no se le podía considerar como tal porque carecía de facultades administrativas; además, contaba con algunas características de un poder legislativo local, sin embargo, no tenía la facultad de elaborar leyes (CÓRDOVA, 1992: 28).

Dentro de las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes estaban las de recibir, examinar y emitir opiniones respecto de los informes rendidos por las autoridades administrativas del Distrito Federal; dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, siempre y cuando no contravinieran las leyes emitidas por el Congreso de la Unión y proponer al presidente la atención de los problemas de la ciudad a fin de que fueran considerados en el proyecto de presupuesto del Distrito Federal (VEGA, 2001: 13-14).

A efecto de reglamentar lo anterior, se promovió la iniciativa para adicionar el Libro noveno al Código Federal Electoral, que contiene los principios básicos para la elección de la Asamblea.

En el Decreto por el que se creó la Asamblea de Representantes, se estableció que la elección de ésta, sería simultánea a la elección de los Diputados Federales que integrarían la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, conforme a las disposiciones que en materia electoral se establecían en la Constitución y en el Código Federal Electoral entonces vigente (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987: 6).

Por otra parte en 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari, impulsó la reforma constitucional que produjo modificaciones al sistema electoral a nivel general en nuestro país; respecto al Distrito Federal, no se modificó lo relativo a la elección del jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes, y se mantuvo sin cambios en su estructura.

En 1993, respecto al gobierno de la ciudad de México, se dieron grandes cambios en el tema referente a la estructura legislativa y ejecutiva, toda vez que lo estipulado en el art. 73 de nuestra Carta Magna, se reubicó en el art. 122, permitiendo con ello, que en el Distrito Federal se pudiera emitir normatividad similar a la del resto de los Estados de la federación (EMMERICH, 2005: 329).

Un grupo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, convocó un plebiscito para que los habitantes del Distrito Federal se pronunciasen por la elección directa del jefe de Gobierno; además, se realizó una consulta ciudadana por medio de mesas de debate creadas por el propio gobierno de la ciudad (VEGA, 2001: 16-17).

La reforma incluyó la creación de una figura de representación indirecta del Ejecutivo Federal para el jefe de Gobierno, el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de Gobierno, la Asamblea adquirió facul-

tades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, y se determinó que en cada delegación, por medio de la elección directa, los ciudadanos eligieran a un Consejo de Ciudadanos para la intervención en los programas de administración pública que establecieran las leyes correspondientes.

Así fue como se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, que si bien no tiene parangón jurídico ni político con una Constitución local dado que como lo señala Elisur Arteaga, «se trata de un ordenamiento promulgado y vetable por el presidente de la República, además, de reformable, derogable e incluso sustituible por el propio congreso federal» (ARTEAGA, 1996: 70).

En el mismo sentido, Pablo Javier Becerra menciona que, «es un ordenamiento de excepción y su aprobación no está a cargo de un Poder Legislativo local, sino del Congreso de la Unión» (IEDF, 2001: 104).

En los artículos transitorios de la reforma en cuestión, se determinó que las disposiciones recién aprobadas se aplicaran de forma gradual, así por ejemplo, se determinó que las facultades legislativas otorgadas a la Asamblea se ejecutaran en 1994, y la elección e instalación de los Consejos Ciudadanos se dieran un año después.

En consecuencia, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), adquiriendo desde entonces la atribución de legislar a nivel local en diversas materias, incluida la electoral.

Además, el 12 de julio de 1995 se publicó la Ley de Participación Ciudadana, que fundamentalmente se refería a la institución de la figura de los Consejos Ciudadanos (BÉJAR, 1995: 28).

La elección de consejeros ciudadanos estuvo a cargo del Instituto Federal Electoral, a través de un órgano autónomo, temporal, al que se le llamó Comisión de Integración de los consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, que se integraba por un Comité Central y un Comité para cada delegación del Distrito Federal.

En 1995, se estableció la Mesa Central para la Reforma Política del Estado, con la participación del Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso de la Unión, que trabajaron en mesas específicas y sus conclusiones fueron el punto de partida para las deliberaciones en las comisiones especiales creadas en ambas Cámaras.

En 1996, se dio una reforma constitucional en materia electoral, para garantizar que las autoridades estatales pudieran organizar las elecciones locales. En consecuencia se realizaron adecuaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, derivadas de la reforma constitucional en comento, mediante una iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, Decreto que fue pu-

blicado el 4 de diciembre de 1997, en el *Diario Oficial de la Federación* (www.diario-o.com, enero de 2011).

Con ello, aun cuando su naturaleza no sea la de un Estado, se dio un nuevo estatus al Distrito Federal, otorgando a los capitalinos la oportunidad de elegir por primera ocasión a los órganos locales de gobierno tanto del ejecutivo como del legislativo, y de los titulares de las demarcaciones político-administrativas mediante el voto universal, libre, directo y secreto.

En resumen, dentro de los efectos de esta reforma sobresalen el de la elección directa del jefe de Gobierno; el cambio de la denominación de representantes a diputados de la Asamblea Legislativa; la ampliación de las facultades de dicha Asamblea; la elección directa de los jefes delegacionales, y la desaparición de la figura de consejeros ciudadanos del Distrito Federal (BECERRA, 1997: 13).

Bajo este contexto, en la ciudad capital a partir de 1997, el ahora llamado jefe de Gobierno del Distrito Federal y los diputados a la primera Asamblea Legislativa, accederían a ese cargo por medio del voto; además, se determinó que los 16 jefes delegacionales se elegirían a partir del año 2000 (IEDF, 2007: 121).

La reforma en comento trajo consigo nuevas responsabilidades al Instituto Federal Electoral, verbigracia la organización de los comicios locales celebrados en 1997, para la elección tanto de los diputados a la Asamblea Legislativa como la del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por ello, se instaló el Consejo Local el 31 de diciembre de 1996, y posteriormente, se designaron a los cuarenta coordinadores ejecutivos que serían los presidentes de los Consejos distritales Locales en el Distrito Federal. Lo anterior generó que en esa elección coexistieran con responsabilidades compartidas, órganos distritales locales y federales, ambos dependientes del Instituto Federal Electoral.

Los cuarenta Consejos Distritales Locales establecidos con carácter temporal, se integraron con seis consejeros electorales, un representante de cada partido con derecho a voz, un coordinador ejecutivo y un coordinador secretario.

Dichos consejos tuvieron a su cargo el registro de candidatos a diputados locales, hicieron el cómputo y declaratoria de validez respectivos y dieron trámite a los medios de impugnación presentados.

El 4 de febrero de 1998, en el primer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aprobó el Decreto de Reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Derivado del cada vez mayor interés de la ciudadanía por participar en los temas relativos a la ciudad, se incluyeron en el Estatuto de Go-

bierno del Distrito Federal, los instrumentos de plebiscito y de iniciativa popular, y se acordó encargar la organización de la primera de estas figuras al órgano electoral local, cuya creación se contemplaba en el Título sexto del propio Estatuto, en virtud de que supone un proceso de naturaleza electoral.

El 15 de diciembre de 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó el dictamen por el que se promulgó el Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* núm. 1, de 5 de enero de 1999.

En definitiva, para el caso de la capital de la república mexicana, la reforma de 1996 fue producto del intenso debate sobre la necesidad de democratizar sus instancias de gobierno; debate que inició a raíz de la crisis que generó el terremoto de 1985. El resultado fue la modificación por parte del Congreso de la Unión de la CPEUM y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL IEDF

1. Naturaleza Jurídica

Una de las principales aportaciones de la reforma política de 1996, fue el establecimiento de instituciones electorales especializadas.

El art. 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, define la naturaleza jurídica del IEDF al señalar que:

«... será autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño; sus decisiones serán tomadas de manera colegiada, procurando la generación de consensos para el fortalecimiento de su vida institucional. Contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia» (EGDF, 2010: 89-90).

Al ser el IEDF un organismo autónomo, es preciso hablar de la autonomía, Santiago Nieto Castillo la define como:

«la autonomía puede entenderse desde dos ramas distintas: desde el ámbito procesal que se traduce en la autonomía de la acción, y desde el ámbito del diseño constitucional que se traduce en la facultad de autogobernarse de ciertos órganos» (VEGA, 2001: 121).

Partiendo de este contexto, respecto a la autonomía de que goza el IEDF, es necesario mencionar que existen cuatro ámbitos de autonomía que confluyen en el nivel de autonomía total de los órganos electorales y son: autonomía política, financiera, jurídica y administrativa.

Autonomía política es la que tiene el órgano electoral de ejercer su función de manera independiente, y que la legislación la establezca como la máxima autoridad en la función que realiza (HERNÁNDEZ, 2003: 84-85). El IEDF reúne esta característica al ser un organismo público autónomo, y la autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño.

Autonomía financiera es la garantía de independencia económica del organismo (HERNÁNDEZ, 2003: 84-85). El IEDF aprueba el anteproyecto de presupuesto y lo remite al jefe de Gobierno para su inclusión y posterior envío a la Asamblea Legislativa.

Autonomía Jurídica es la capacidad de autodeterminación a través de la emisión de sus reglamentos (HERNÁNDEZ, 2003: 84-85). El IEDF expide su reglamentación interna, y tiene la facultad de presentar propuestas de reformas en materia electoral.

Autonomía administrativa se refiere a la facultad del organismo de emitir su estructura de organización interna (HERNÁNDEZ, 2003: 84-85). El IEDF delimita su estructura orgánico funcional, designa funcionarios y fija políticas, programas y elige al presidente del órgano superior de dirección de entre los consejeros electorales.

Aunque en algunos aspectos pueda ser limitada, podemos afirmar que el IEDF efectivamente goza de autonomía para el desarrollo de sus funciones, y el cumplimiento de sus objetivos y fines, como lo señala Javier Santiago:

«para cumplir con su función se garantiza al organismo electoral local el ejercicio de sus competencias con pleno derecho, sin requerir autorización previa de algún órgano del gobierno local o federal. Sin embargo, en ningún momento se desliga del interés público y, en consecuencia, de la vigilancia y control del órgano legislativo local» (URNA Carta informativa, abril de 2001: 4).

Respecto a los fines y acciones del IEDF, están orientados a:

- a) Contribuir en el desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos.
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana.
- e) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio.
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura cívica democrática y de la participación ciudadana.

Con ello, el IEDF ofrece a los actores políticos y a los ciudadanos de la capital, credibilidad, imparcialidad y certidumbre en los procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana que organiza.

2. Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley de Participación Ciudadana, son el sustento legal del IEDF.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la ciudad de México como *sede de los Poderes de la Unión* y al mismo tiempo como la *Capital de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta naturaleza le impide tener una Constitución local como el resto de los Estados que conforman el pacto federal (CPEUM, 2010: 35, art. 44).

En 1996 se modificó el art. 122 de nuestra Carta Magna, lo que trajo consigo la adecuación de los arts. 31, 44, 73, 76, 79, 89, 104, 105, 107 y 119, además, del cambio de nombre al Título quinto, toda vez de la inserción de la nueva organización del Gobierno del Distrito Federal, para quedar: «De los Estados de la Federación y del Distrito Federal», esto es, se hace la clara distinción entre la naturaleza otorgada a los Estados de la República y el Distrito Federal, pues este tiene características propias (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996: 12).

A. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el instrumento jurídico que determina la existencia del IEDF y lo reconoce como autoridad electoral en el Distrito Federal.

Esta instancia es la responsable de organizar la elección para elegir a los integrantes de dos de los tres poderes que integran a los órganos de gobierno de la Ciudad de México. En efecto, el EGDF señala que los representantes de los poderes legislativo (diputados), ejecutivo (jefe de Gobierno) y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (jefes delegacionales) deberán ser electos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas a través de la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo (EGDF, 2008: 85, art. 120).

Fue en 1997 cuando el Estatuto de Gobierno incorporó detalladamente los cambios realizados por la reforma al art. 122 de la CPEUM del año anterior, de los cuales los más relevantes son: la creación de las figuras de participación ciudadana de iniciativa popular y de plebiscito; la creación del IEDF, así como los elementos fundamentales para la organización de

las elecciones, que posteriormente fueron desarrollados en el entonces llamado Código Electoral del Distrito Federal.

La reforma más reciente al Estatuto de Gobierno, fue la del 28 de enero de 2011; cabe señalar que este ordenamiento jurídico se equipara a una Constitución local y sus disposiciones:

«... son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos» (EGDF, 2008: 23, art. 1).

Algunas de las disposiciones contenidas en el Estatuto y de injerencia en el tema que nos ocupa, son las siguientes:

Define la naturaleza jurídica de la Ciudad de México y sus límites geográficos [arts. 2 y 3]; detalla la diferencia entre habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, así como sus derechos y obligaciones [arts. 16 al 23]; señala las bases de la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos [arts. 86 al 119]; establece al **IEDF** como una de las autoridades electorales en el Distrito Federal y define sus características y atribuciones [arts. 120 al 127] (EGDF, 2010: 23-91).

B. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales*

El Código Electoral del Distrito Federal se promulgó el 5 de enero de 1999, desde entonces, se reformó en diversas ocasiones siendo la última la publicada el 10 de enero de 2008, mismo que por decreto publicado el 20 de diciembre de 2010, se abrogó y se promulgó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal [COIPEDF] (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de diciembre de 2010: 3).

El COIPEDF regula el desarrollo y calificación de los procesos electorales para integrar los órganos de gobierno de la capital del país. El art. 1, señala que es la norma reglamentaria que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen en relación con:

El ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; el derecho que todos los ciudadanos tienen a votar y ser votados para cargos de elección popular, así como de asociarse individual y libremente para participar pacíficamente en los asuntos políticos de la capital del país, a través de una Asociación Política, y a intervenir como observadores en todas las etapas de los procesos electorales y de participación ciudadana; los derechos, obligaciones y las prerrogativas que disfrutarán las Asociaciones Políticas; la función de organizar las elecciones para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales.

Asimismo, para dar cumplimiento al EGDF, dispone que sea el IEDF el encargado de convocar y organizar los procesos electorales y los procedimientos de participación ciudadana en la capital del país; en ese sentido, señala su organización y competencia.

Adicionalmente, el COIPEDF también delimita el ámbito territorial en el que se podrán realizar las elecciones [distrito local, delegación, sección], y establece la facultad del IEDF para llevar a cabo las distritaciones en la capital del país, así como los criterios para hacerlo (www.iedf.org.mx, enero de 2011).

C. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*

Esta ley fue novedosa en el país ya que por primera vez se legisló acerca de figuras de participación directa como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular, que no forman parte del cuerpo jurídico de la CPEUM.

Las últimas reformas y adiciones a la LPCDF fueron publicadas el 17 de enero de 2011. Su principal objetivo es el de establecer y regular los instrumentos de participación y representación ciudadana; a través de los cuales la ciudadanía de la capital participe en las decisiones de gobierno. Estos instrumentos, además, de los tres mencionados en el párrafo anterior, son los siguientes: Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del jefe delegacional, Organizaciones Ciudadanas y Asamblea Ciudadana.

El art. 5 de la LPCDF vigente, establece los órganos de representación ciudadana en las Colonias del Distrito Federal:

- I. Comité Ciudadano.
- II. Consejo Ciudadano.
- III. Consejo del Pueblo.
- IV. Representante de manzana.

En materia de participación ciudadana el IEDF tiene a su cargo la organización, desarrollo y cómputo del plebiscito y referéndum; además, del procedimiento de elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como la capacitación, educación, y asesoría en la materia (LPCDF, 2010:8-14, arts. 4, 5 y 16).

D. *Normatividad interna*

Respecto a la normatividad interna que es aplicable al IEDF, existen el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el IEDF, reglamentos diversos de entre los que destacan el Reglamento

Interior, los reglamentos de sesiones tanto del Consejo General como de los Consejos distritales y el reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Existen además, acuerdos, normas, manuales, procedimientos, lineamientos, guías, planes, criterios, circulares, mecanismos y políticas generales (www.iedf.org.mx, enero de 2011).

IV. CREACIÓN DEL IEDF E INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL

1. Creación

Como se menciona anteriormente, la reforma constitucional de 1993, modificó el art. 122 para otorgar al Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dicho ordenamiento jurídico se promulgó el 26 de julio de 1994, en donde se previó regular las atribuciones de los poderes federales frente a los nuevos órganos de gobierno locales.

Con la reforma constitucional de 1996, se modificaron algunos aspectos de los órganos de gobierno locales a que se hace referencia, sin embargo, se conservó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como marco legal al cual estaban sujetos.

Luego del proceso electoral local realizado por el Instituto Federal Electoral en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas, quien fuera electo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal en ese año, a través del consenso con la Asamblea, realizó un proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que luego de su aprobación por el órgano legislativo, sirvieron de fundamento para emitir la nueva Ley de Participación Ciudadana y del entonces llamado Código Electoral del Distrito Federal. Para Alfonso Zárate:

«fue en ese nuevo clima nacional de competencia electoral y respeto a la legalidad que, luego de diversas reformas al Estatuto, aprobadas en diciembre de 1997 por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal» (IEDF, 2001: 345).

En su conjunto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana y el entonces Código Electoral del Distrito Federal, sirvieron de fundamento para la creación del IEDF, el 5 de enero de 1999, fecha en que se promulgó este último ordenamiento.

En esos días se publicaban en la prensa nacional, notas acerca de la creación del Instituto así como de la designación de los consejeros electorales:

«A más tardar el 15 de enero, la Asamblea Legislativa deberá elegir y ratificar provisionalmente a los siete consejeros electorales que integrarán el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal... para que en el periodo extraordinario de la ALDF, a realizarse en la última semana de enero, obtengan su designación definitiva» (*La Jornada*, «La Capital», 5 de enero de 1999: 27).

En otras notas, se especulaba sobre la posibilidad de que no se concretara la creación del IEDF debido al bajo presupuesto asignado a este propósito:

«La ALDF definió la agenda para la instalación del Instituto y Tribunal Electoral del Distrito Federal. Así, por primera vez en la historia de esta ciudad, habrá órganos electorales propios para organizar los procesos comiciales para jefe de Gobierno, delegados y elecciones vecinales del 4 de julio próximo que tendrán un costo de 38 millones de pesos. Algunos legisladores se encuentran preocupados porque existe el riesgo que el presupuesto designado a ambas instancias, IEDF y TEDF, que suma casi 70 millones de pesos sea insuficiente. Se podría interrumpir la conformación de estas dos instancias, ya que la Secretaría de Finanzas del DF envió una propuesta de disminución de partidas presupuestales para varias dependencias, entre ellas a estas dos instancias que elaboró sólo en cuatro horas. Por la premura de tiempo no se analizaron los recortes» (*El Universal*, «Nuestra Ciudad», 8 de enero de 1999: 1).

También se especulaba sobre los nombres de las personas que podrían ocupar los cargos de consejeros electorales.

«A nivel de especulación se manejaron ayer entre los partidos políticos las propuestas de consejeros electorales del Distrito Federal, entre los que destacan el politólogo José Agustín Ortiz Pinchetti y Leonardo Valdés Zurita, quien ya fungió como consejero local. Extraoficialmente, el PRI propondrá hoy ante la ALDF a Fernando Serrano Magallón y Rosa María Mirón Lince, ambos suplentes en el IFE, al director de la Facultad de Derecho, Máximo Carvajal Contreras; el PRD por su parte señaló entre sus candidatos a Carmen Aristegui, José Agustín Ortiz Pinchetti, Jaqueline Peschard, Carlos Martínez Asaad. Leonardo Valdés Zurita estuvo candidateado por el PAN y el PRD» (*Reforma*, «Ciudad», 12 de enero de 1999: 5).

2. Primer Consejo General del IEDF

El 15 de enero de 1999, la Asamblea Legislativa definió la integración del Consejo General del IEDF, como quedó asentado en las notas periodísticas de esa fecha:

«El IEDF estará presidido por el consejero electoral Javier Santiago Castillo, y por los consejeros electorales propietarios: Eduardo Huchim

May, David Ibarra Muñoz, Rodrigo Morales Manzanares, Rubén Lara León, Leonardo Valdés Zurita y Emilio Álvarez Icaza Longoria. Como consejeros electorales suplentes fueron designados José Antonio Crespo, Rosa María Mirón Lince y Juan Francisco Reyes Campillo Lona» (*El Universal*, «Nuestra ciudad», 16 de enero de 1999: 1).

El 18 de enero del mismo año, el Órgano Legislativo local tomó protesta al consejero presidente, a cinco de los seis consejeros electorales propietarios, dado que David Ibarra Muñoz no acudió a rendir protesta de ley, y a los tres consejeros electorales suplentes.

En una entrevista concedida al *Financiero* ese día, el consejero presidente del IEDF, Javier Santiago Castillo explicó:

«La primera función de este organismo será la construcción del andamiaje institucional que permita la organización de la elección vecinal y más adelante los comicios del 2000» (*El Financiero*, «Política», 18 de enero de 1999: 55).

No obstante, los problemas lógicos que un organismo debe sortear en sus inicios, tales como la falta de instalaciones que sirvieran de sede a la Institución de inmediato comenzaron a trabajar pues estaban comprometidos a quedar conformados en su totalidad a finales de ese mismo mes, sin contar que estaba en puerta la organización de las elecciones vecinales a mediados de ese mismo año.

En entrevista publicada el 22 de enero de ese año, el consejero electoral, Eduardo Huchim May, comentó:

«El IEDF todavía no cuenta con una oficina propia, por lo que provisionalmente trabajaremos en el sótano de la ALDF»; y agregó «la preocupación de los integrantes del Instituto Electoral es porque los tiempos para las elecciones vecinales están marcados y deben respetarse» (*La Jornada*, «La capital», 22 de enero de 1999: 69).

El 29 de enero de 1999, se llevó a cabo la Sesión de Instalación del Consejo General del IEDF en el Museo de la Ciudad de México. En dicho acto se tomó protesta al representante suplente del Partido Acción Nacional y a los representantes propietarios de los partidos políticos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México. Además, se designó y se tomó protesta al secretario ejecutivo del IEDF, Adolfo Riva Palacio Neri.

Dado que el 11 de febrero del mismo año, fecha en que se llevó a cabo la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo General, el IEDF seguía sin oficinas propias, esta se celebró en el Salón Verde «Heberto Castillo» ubicado en el recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En dicho evento se aprobó la integración de cinco Comisiones Permanentes —de Asociaciones Políticas, de Administración y del Servi-

cio Profesional Electoral, del Registro de Electores del Distrito Federal, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Organización Electoral—; se aprobaron a los titulares de las Direcciones Ejecutivas, y se crearon las Unidades de Contraloría Interna, de Comunicación Social, de Informática, del Secretariado, de Documentación y de Asuntos Jurídicos (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

Dentro de las acciones llevadas a cabo para la conformación y a efecto de hacer operante al Instituto, se suscribieron convenios para tener acceso al listado con fotografía, y a fin de ocupar espacios que albergaran a los consejos distritales para que pudieran trabajar con miras a las elecciones vecinales y del 2000; se entregaron a los partidos políticos las prerrogativas correspondientes a enero y febrero.

Por otro lado, para evitar que se considerara invadida la independencia y autonomía del Instituto, el Consejo General decidió no sesionar más en las instalaciones de la Asamblea. Sin embargo, las actividades cotidianas del IEDF, se continuaron desarrollando en el sótano de la ALDF.

Asimismo, a fin de asegurar el desempeño profesional de las actividades del IEDF y configurar su estructura organizacional, el 28 de febrero de 1999, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo General, celebrada en el salón «Chopin» del Hotel Emporio, se aprobó el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del personal administrativo, de los trabajadores auxiliares y del personal eventual por obra o tiempo determinado* (www.iedf.org.mx, 10 de febrero de 2011).

Posteriormente, se publicó la convocatoria para contratar a 64 coordinadores distritales así como otros funcionarios electorales para las elecciones vecinales, mismos que deberían estar seleccionados en abril (*La Jornada*, 16 de marzo de 1999: 40).

En ese sentido, el IEDF emitió un Instructivo general y una Guía temática; documentos en los cuales los aspirantes a integrar el Servicio Profesional Electoral del IEDF, debían basarse para sustentar el examen de conocimientos.

Por otro lado, debido a que seguía vacante el lugar del consejero electoral que declinó ocupar su cargo, la Asamblea aprobó la designación de Rosa María Mirón Lince, hasta entonces Consejera Electoral suplente. Por tanto, el 18 de marzo de 1999, la ALDF le tomó protesta y en consecuencia, el Consejo General quedó totalmente integrado (*Reforma*, «Ciudad y metrópoli», 19 de marzo de 1999: 5).

A principios de abril de 1999, los consejeros electorales realizaron una inauguración simbólica del edificio que serviría de sede para las instalaciones del Instituto y que está ubicado en la calle de Morena núm. 811, de la colonia Narvarte, del Distrito Federal. En dicha sede, el día 12 del mismo mes y año, se llevó a cabo la Sexta Sesión Extraordinaria del Consejo General, en donde como resultado del concurso de

oposición derivado de la convocatoria para ocupar plazas, aprobó la designación de dieciséis directores ejecutivos distritales que estarían a cargo del mismo número de Consejos distritales, uno por cada demarcación territorial (*Reforma*, «Ciudad y metrópoli», 13 de abril de 1999: 4).

También en el mes de abril pero del año siguiente, uno de los acontecimientos que se dio fue el referente al cambio de sede de las oficinas centrales, al inmueble ubicado en Avenida Ejército Nacional núm. 1130, Colonia Los Morales Polanco, Distrito Federal.

Finalmente, con el ánimo de mejorar el funcionamiento de los órganos que conforman al Instituto, el 28 de noviembre de 2000, el Consejo General autorizó al secretario ejecutivo y al director ejecutivo de Administración y del Servicio Profesional Electoral, llevar a cabo las acciones correspondientes para la adquisición de bienes inmuebles a través del manejo de las economías presupuestales del ejercicio del gasto (IEDF, 2001: 78).

Derivado de ello, en diciembre del mismo año, el Consejo General autorizó llevar a cabo la compra-venta del inmueble ubicado en Huizaches núm. 25, Colonia Rancho Los Colorines, Delegación Tlalpan, el cual hasta la fecha, sirve de sede a las oficinas centrales del Instituto (www.iedf.org.mx, 15 de febrero de 2011).

A raíz de las renunciaciones al Consejo General en distintas fechas, por parte de Emilio Álvarez Icaza Longoria, Rodrigo Morales Manzanares, y Leonardo Valdés Zurita, ocuparon las vacantes generadas Juan Francisco Reyes del Campillo Lona, María Elena Homs Tirado y Bernardo Fernández del Castillo.

3. Segundo Consejo General del IEDF

Posteriormente, con apego a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, particularmente en lo referido al periodo por el que deberían ocupar el cargo los consejeros electorales designados, la Asamblea aprobó, el 23 de diciembre de 2005, el Acuerdo por el que se designan a los diez ciudadanos que ocuparan los cargos de consejero presidente, consejeros electorales propietarios y suplentes del Instituto, en sustitución de los que fueron designados en el año de 1999.

Derivado de dicho Acuerdo, el 12 de enero de 2006, los consejeros electorales designados tomaron protesta de ley ante la Asamblea para desempeñar el cargo durante los años de 2006 a 2013 (*Reforma*, «Ciudad y Metrópoli», 13 de enero de 2006: 1).

El nuevo Consejo General quedó integrado por Isidro Cisneros Ramírez, consejero presidente; Gustavo Anzaldo Hernández, Fernando José Díaz Naranjo, Ángel Rafael Díaz Ortiz, Carla Astrid Humphrey Jordan,

Yolanda Columba León Manríquez y Néstor Vargas Solórzano, como consejeros electorales. Posteriormente, derivado de la renuncia presentada por el entonces consejero presidente, se integró en ese cargo Claudia Beatriz Zavala Pérez.

V. ESTRUCTURA DEL IEDF Y SUS MODIFICACIONES DERIVADAS DE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo General del IEDF, por Acuerdo ACU-016-99, se aprobó la estructura orgánica funcional para quedar:

- Presidencia del Consejo General.
- Secretaría Ejecutiva.
- Órganos ejecutivos y técnicos:
 - Direcciones Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
 - Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas.
 - Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.
 - Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral.
 - Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal.
 - Unidad de Contraloría Interna.
 - Unidad de Comunicación Social.
 - Unidad de Informática.
 - Unidad de Documentación.
 - Unidad del Secretariado.
 - Unidad de Asuntos Jurídicos.
 - Unidad el Centro de Formación y Desarrollo.
 - Direcciones Ejecutivas distritales, una en cada Distrito Electoral uninominal en que se divide el Distrito Federal (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

La primera modificación a la estructura organizacional del Instituto se aprobó en la Décimasegunda Sesión Extraordinaria, celebrada el 8 junio de 1999; dicha modificación se centró en la creación de la Unidad de Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados y en la reestructura de la Unidad del Secretariado.

Por otra parte, con el propósito de fortalecer la organización y el funcionamiento institucional, el máximo Órgano de Dirección del Instituto aprobó las modificaciones en las denominaciones de la estructura orgánica de las direcciones ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro de Electores del Distrito Federal, así como

las modificaciones en la denominación y reubicación de la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

En septiembre de 1999, se llevaron a cabo los trabajos para la presentación de la iniciativa de reforma a la legislación electoral del Distrito Federal, generando con ello, la primera reforma al Código, que fue aprobada el día 29 y publicada al día siguiente en la *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, núm. 126.

Dicha reforma modificó la fracción I, en sus incisos *a)* y *b)*, y la fracción V del art. 30, referente a los gastos de campaña para Diputados Locales, para titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y de jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se cambió el apartado de los transitorios, referente al art. 137 del mismo ordenamiento, en el que se estableció que, por esa única ocasión, el proceso electoral ordinario del año 2000 tuviera como fecha de inicio el 15 de enero del año siguiente, por lo que se realizaron ajustes en los plazos correspondientes; además, otro transitorio determinó que el Consejo tendría la facultad de fijar los costos para los gastos de campaña y presentar una forma para realizar el cálculo de dichos gastos (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de septiembre de 1999).

La segunda reforma al Código fue aprobada el 14 de octubre de 1999, la cual se centró en el avance para regular los aspectos relativos a la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, jefes delegacionales y diputados de la Asamblea. Adicionalmente, se modificaron las atribuciones de las Direcciones distritales, en lo referente a la ejecución de los programas del Registro de Electores del Distrito Federal, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 1999).

En el mes de octubre del mismo año, el Consejo General aprobó, mediante el acuerdo ACU-81-99, el Catálogo de Cargos y Puestos del Instituto con el objetivo de establecer una clasificación y descripción clara de los cargos y puestos que integraban la estructura orgánica y ocupacional del Instituto (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

El 26 de diciembre de 2000 se modificó el Código Electoral y en el artículo décimo primero transitorio, se estableció: «Posteriormente al proceso electoral ordinario del año 2000, y una vez conocidos los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda de ese año, el Instituto podrá realizar los estudios técnicos necesarios, a fin de determinar la viabilidad o no de la conformación del catálogo, padrón y listado nominal, así como para la expedición de la credencial para votar con fotografía propia del Distrito Federal» (CEDF, 2003: 218).

En julio de 2001, se modificó el acuerdo de fecha 11 de febrero de 1999, por el que se creó la Unidad de Contraloría Interna, a efecto de

asignarle a la Contraloría Interna las siguientes funciones: proponer al presidente del Consejo General un Programa Anual de Auditoría para que sea incorporado al Programa Operativo Anual, y recibir y resguardar las declaraciones de situación patrimonial, en sus diversas modalidades, de los servidores públicos del Instituto (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

En el año 2002, el Instituto llevó a cabo el análisis de los resultados oficiales del XII Censo General de Población y Vivienda, con el fin de presentar a la Asamblea una propuesta de distritación electoral para el Distrito Federal.

Posteriormente, el 31 de enero del año en comento, el Consejo General aprobó el proyecto para determinar la división del territorio del Distrito Federal en 40 Distritos Electorales uninominales, desde ese momento el proyecto estaría a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal del Instituto (IEDF, 2007: 189).

En los meses de febrero y mayo del mismo año, se modificó la estructura orgánica de algunas áreas del Instituto, para quedar de la siguiente manera:

- El 28 de febrero se aprobó la modificación de la Unidad de Contraloría Interna, donde se determinó sustituir el cargo de Subdirector de Atención Ciudadana y Responsabilidades por el de director de Atención Ciudadana y Responsabilidades, de igual manera se modificó la denominación del Departamento de Procedimientos Administrativos y Situación Patrimonial por el de jefe de Departamento de Procedimientos Administrativos y Situación Patrimonial, lo que trajo consigo la actualización del catálogo.

- El 20 de mayo se aprobaron cambios a la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral. Se crea la Dirección de Servicios Generales y se modifica la denominación de la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales por la de Dirección de Adquisiciones y Control Patrimonial. Lo anterior provocó una reestructura de los mandos inferiores, por lo que la Subdirección de Servicios Generales y el Departamento de Mantenimiento y Servicios se adscribieron a la Dirección de Servicios Generales. La Subdirección de Adquisiciones y Control Patrimonial y los departamentos de Adquisiciones y de Control Patrimonial dependerán de la Dirección de Adquisiciones y Control Patrimonial.

- El mismo día, el Consejo General mediante el Acuerdo ACU-34-02, modificó los puntos segundo, tercero y quinto del diverso tomado el 11 de febrero de 1999, por el que se creó la Unidad de Contraloría Interna. Se determinó que dicha Unidad estaría adscrita al consejero presidente del Consejo del Instituto y que el nombramiento del titular de la Unidad de Contraloría Interna le compete al Consejo General conforme

a la propuesta que presente el consejero presidente. Asimismo, se abroga el diverso de fecha 10 de julio de 2001, por el que se modificó el acuerdo de creación de la Unidad en cuestión.

— En el mismo sentido, mediante el Acuerdo ACU-35-02, se modificaron los puntos segundo, tercero y quinto del diverso del 11 de febrero de 1999, por el que se creó la Unidad de Comunicación Social, estableciéndose que dicha Unidad estaría adscrita al consejero presidente del Consejo General del Instituto y que el nombramiento del titular de la Unidad le compete al Consejo a propuesta del consejero presidente.

— Adicionalmente, en el Acuerdo ACU-36-02, se cambió la redacción de los puntos segundo, tercero y quinto del diverso de fecha 11 de febrero de 1999, por el que se crea la Unidad de Informática, para quedar en que dicha Unidad estará adscrita al secretario ejecutivo del Instituto y que el nombramiento del titular de la Unidad es de competencia del Consejo General conforme a la propuesta que presente el consejero presidente.

— De igual manera, mediante el Acuerdo ACU-37-02, se modificaron los puntos segundo, tercero y quinto del diverso tomado el día 11 de febrero de 1999, por el que se crea la Unidad de Documentación, a efecto de adscribir esa Unidad al secretario ejecutivo del Instituto y que el nombramiento del titular de la Unidad fuera competencia del Consejo General conforme a la propuesta que presentara el consejero presidente.

— En lo que respecta a la Unidad del Secretariado, se estableció que estaría adscrita al secretario ejecutivo del Instituto y que el nombramiento del titular de esa Unidad sería competencia del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

— El 11 de febrero de 1999, se emitió acuerdo por el que se crea la Unidad de Asuntos Jurídicos. El Acuerdo estableció que dicha Unidad estaría adscrita al secretario ejecutivo del Instituto y que el nombramiento de su titular le compete al Consejo General tomando en cuenta la propuesta que presente el consejero presidente.

— Además, el Consejo General por Acuerdo ACU-40-02, aprobó la estructura del Instituto y adicionó a la misma, a la Unidad de Coordinación y Apoyo a los Órganos Desconcentrados (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

En cuanto a la geografía electoral del Distrito Federal, el 13 de junio de 2002, se aprobó la división del territorio de la ciudad capital en 40 Distritos Electorales uninominales. Mediante el Acuerdo ACU-43-02, se determinó la ubicación de cada Distrito Electoral, tomando en cuenta la delegación a la que pertenece, el número de secciones electorales que lo conforman, su colindancia y la descripción de su perímetro.

En febrero de 2003, el Consejo General modificó la división del territorio del Distrito Federal, únicamente en cuanto a los Distritos Elec-

torales XXXIV, XXXV, XXXVI y XXXIX, donde se hicieron cambios a los límites de algunas de sus respectivas secciones electorales, situación que impactó en los trabajos de la organización del proceso electoral que transcurría (IEDF, 2007: 209).

En cuanto a las reformas al Código, la cuarta fue aprobada por la Asamblea el 22 de abril de 2003, que derivó en modificaciones a la Contraloría Interna. Asimismo, se ordenó la expedición del Reglamento Interior, tomando en consideración la nueva estructura administrativa contenida en la reforma y que consistió en: los directores del Registro de Electores de cada una de las Direcciones distritales, a partir del 1 de octubre de 2003 ocuparían el cargo de directores de Geografía Electoral y Organización Electoral. Asimismo, los directores de Organización Electoral y Capacitación a partir de entrada en vigor del decreto ocuparían el cargo de directores de Capacitación Electoral, mientras que los secretarios técnicos jurídicos asumirían el cargo de directores Técnicos Jurídicos (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2003).

Con el fin de regular el funcionamiento y organización del Instituto, el 29 de noviembre de 2003 se aprobó el Reglamento Interior del Instituto mediante (ACU-699-03), situación que dejó sin efectos los acuerdos de creación de las Unidades Técnicas y aquellos por los cuales se aprobaron sus modificaciones (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

La quinta reforma al Código fue aprobada por la Asamblea el 18 de diciembre de 2003. En ella se modifican diversos artículos relacionados con el financiamiento público y gastos de campaña de los partidos políticos, aportaciones o donativos a las Asociaciones Políticas en dinero o en especie; se establece que para convocar a las sesiones Ordinarias del Consejo General deberán hacerse con 72 horas de anticipación y para las Extraordinarias con 24 horas; además, se establece la integración y las atribuciones de las Comisiones Permanentes y Provisionales; las atribuciones del consejero presidente y de los consejeros electorales.

Adicionalmente, la reforma planteó los requisitos para ocupar el cargo de secretario ejecutivo y sus respectivas atribuciones; la integración de la Junta Ejecutiva; los requisitos para ocupar el puesto de director Ejecutivo, así como las atribuciones de la diversas Direcciones Ejecutivas del Instituto; la integración de los Consejos distritales, así como la integración y atribuciones de las Direcciones distritales; lo relativo a la compensación derivada de labores extraordinarias, y se establece que el proceso electoral ordinario se inicia durante el mes de enero del año de la elección y concluye una vez que el Tribunal Electoral del Distrito Federal haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 102 ter, el 30 de diciembre de 2003).

Derivado de la quinta reforma a la legislación electoral local, la Junta Ejecutiva elaboró la propuesta de modificación de la estructura de los ór-

ganos desconcentrados y del Catálogo de Cargos y Puestos, con el objeto de hacerla congruente con las disposiciones legales quedando integrada de la siguiente manera: un coordinador distrital; un secretario técnico jurídico; un director de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Geografía Electoral y dos líderes de Proyecto. Tal estructura fue aprobada el 13 de enero de 2004, mediante el Acuerdo ACU-005-04.

Asimismo, en cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma del 30 de diciembre de 2003, en sesión extraordinaria el Consejo General aprobó la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral y se modificó la estructura del Instituto aprobada el 31 de marzo de 1999, mediante el ACU-021-04, del 25 de marzo de 2004. Asimismo, en dicha sesión se aprobaron el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el Instituto* y se abrogó el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del personal administrativo, de los trabajadores auxiliares y del personal eventual por obra o tiempo determinado*, emitido el 28 de febrero de 1999, y el Reglamento Interior del Instituto aprobado mediante el Acuerdo ACU-023-04, con el cual se abrogó el de fecha 29 de noviembre de 2003 (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

En el año 2005, la Asamblea aprobó la sexta reforma al Código, la cual adicionó un artículo transitorio en el que se determina que el Proceso Electoral Ordinario a celebrarse en el año 2006, deberá iniciar el 20 de enero del mismo año (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de septiembre de 2005, núm. 115 bis).

En lo que respecta a la séptima reforma al Código, aprobada por la Asamblea el 11 de octubre de 2005; se adicionaron y derogaron diversas disposiciones relativas a la emisión del procedimiento de registro de las Asociaciones Políticas para dotarlos de certeza en su funcionamiento, y los casos de pérdida de éste; la inclusión en los derechos y obligaciones de la Asociaciones Políticas para garantizarles el ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes muebles para el cumplimiento de sus fines; la construcción de un sistema que garantice el derecho de los militantes a que impugnen las resoluciones de sus órganos internos como ampliación al ejercicio del libre acceso a la información pública; el otorgamiento de las prerrogativas a las Agrupaciones Políticas locales para el financiamiento público y privado correspondiente; la ampliación de facultades del Instituto en materia de fiscalización y simplificación en el proceso de fiscalización en procesos de precampaña y propaganda electoral, así como los requisitos para la determinación del tope de gastos de campaña para el registro de candidaturas, y en el procedimiento de imposición de las sanciones.

Además, se propuso un nuevo sistema de medios de impugnación que previera lo siguiente: la creación del Juicio Electoral y del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de los Ciudadanos,

la supresión en los medios de impugnación administrativa al eliminar el Recurso de Revocación, el establecimiento de reglas generales para la interposición, trámite y sustanciación de los medios de impugnación, se especificaron obligaciones y procedimientos que deben observar las autoridades responsables, la definición del proceso para la solución a las diferencias o conflictos laborales entre el Instituto y sus servidores, y en el relativo a las faltas administrativas y sanciones, se establecieron reglas para el desarrollo de la audiencia de conciliación, admisión, desahogo de pruebas y alegatos; se previó la figura de la suspensión del acto o resolución que se combate (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de octubre de 2005).

En el periodo comprendido de octubre de 2006 a marzo de 2007, se llevaron a cabo diversas iniciativas de reforma electoral, las cuales comprendieron los siguientes temas: campañas y precampañas; medios de comunicación; prerrogativas y fiscalización; candidaturas; equidad de género; organización y facultades del Instituto; Tribunal Electoral del Distrito Federal; delitos electorales; voto electrónico; representación proporcional en la integración de la Asamblea y reelección legislativa; segunda vuelta electoral y partidos políticos locales. A consecuencia de las coincidencias entre las iniciativas presentadas sobre la reforma en materia electoral, se publicó el Decreto por el que se promulgó el nuevo Código Electoral y se abrogó al anterior (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de enero de 2008).

La publicación del Código propició que el máximo Órgano de Dirección del Instituto, en su Sesión Extraordinaria del 22 de febrero de 2008, acordara aprobar la reestructura orgánico funcional de las áreas, mediante el Acuerdo ACU-011-08.

Aunado a lo anterior, en el mes de abril del mismo año se aprobó el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el Instituto* y se abrogó el similar de fecha 25 de marzo de 2004; además, del *Reglamento Interior del Instituto*, abrogándose el similar del 25 de marzo de 2004 y la adición del 20 de enero de 2006.

El 7 de noviembre de 2008, el Consejo General aprobó la reestructura orgánico funcional del Instituto, de acuerdo a lo siguiente:

- Presidencia del IEDF.
- Seis Consejeros Electorales.
- Secretaría Ejecutiva.
- Secretaría Administrativa.
- Cuatro Direcciones Ejecutivas: de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Asociaciones Políticas, de Organización y Geografía Electoral y del Servicio Profesional Electoral.
- Contraloría General.
- Seis Unidades Técnicas: de Comunicación Social y Transparencia, de Servicios Informáticos, de Archivo, Logística y apoyo a Órganos

Desconcentrados, de Asuntos Jurídicos, de Planeación, Seguimiento y Evaluación, Especializada de Fiscalización.

- Unidad del Centro de Formación y Desarrollo.
- Cuarenta Órganos Desconcentrados, uno en cada distrito uninominal en que se divide el Distrito Federal (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

En cuanto a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, como se refiere en el apartado correspondiente, durante el año de 2010 y en enero de 2011, se reformó en diversas ocasiones.

Aunado a ello, el 20 de diciembre de 2010, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Decreto por el que se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. En el artículo transitorio tercero del decreto aludido, se abroga el Código Electoral del Distrito Federal publicado el 10 de enero de 2008 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

1. Estructura orgánico-funcional vigente

A consecuencia de las reformas antes mencionadas, en los meses de enero y febrero por Acuerdos ACU-02-11 y ACU-14-2011, respectivamente, el Consejo General del Distrito Federal aprobó modificaciones a la estructura orgánico-funcional del Instituto para quedar:

- El Consejo General.
 - Comisiones Permanentes.
 - De Capacitación Electoral y Educación Cívica.
 - De Asociaciones Políticas.
 - De Organización y Geografía Electoral.
 - De Partición Ciudadana.
 - Comisiones Provisionales.
- La Junta Administrativa.
- Órganos Ejecutivos.
 - Secretaría Ejecutiva.
 - Secretaría Administrativa.
 - Direcciones Ejecutivas.
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica.
 - Asociaciones Políticas.
 - Organización y Geografía Electoral.
 - Participación Ciudadana.
- Órganos con autonomía Técnica y de Gestión.
 - Contraloría General.
 - Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

- Órganos Técnicos.
 - Asuntos Jurídicos.
 - Servicios Informáticos.
 - Archivo, Logística y Apoyo a órganos Desconcentrados.
 - Centro de Formación y Desarrollo.
 - Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales.
- Órganos Desconcentrados.
 - Direcciones distritales.
 - Consejos distritales.
- Mesas Directivas de Casillas (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

2. Funciones del Instituto

Con la estructura antes señalada, y para el cumplimiento de sus fines, esto es, contribuir al desarrollo de la vida democrática; fortalecer el régimen de Partidos Políticos; resguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, así como de los procedimientos de participación ciudadana; promover y preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y difundir la cultura cívica a través de programas específicos; el IEDF tiene a su cargo y deberá desarrollar en forma integral y directa las siguientes actividades:

- la capacitación y educación cívica,
- la geografía electoral,
- los derechos y prerrogativas de los partidos políticos,
- el padrón y lista de electores,
- la impresión de materiales electorales,
- la preparación de la jornada electoral,
- los cómputos de la elección,
- la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales,
- la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

De lo anterior, se deriva que el IEDF se organiza sobre la base de dos grandes áreas de dirección, una política y otra ejecutiva (BECERRA, 2001: 130-131). El Consejo General dirige la primera de ellas; la integración de la segunda está conformada por la Junta Administrativa, el secretario ejecutivo, el secretario administrativo y cuatro Direcciones Ejecutivas.

Con la emisión del Código de Instituciones y Procedimientos electorales del Distrito Federal desapareció la Junta Ejecutiva y se creó la

Junta Administrativa, que es el órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral; así como de supervisar la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del Instituto Electoral. Se integra por el consejero presidente, quien funge como presidente de la junta administrativa; el titular de la Secretaría Ejecutiva; los titulares de las Direcciones Ejecutivas, y el titular de la Secretaría Administrativa, quien será secretario de la junta administrativa. Todos cuentan con derecho a voz y voto (COIPEDF, 2010: 25, art. 62).

Las comisiones permanentes están integradas exclusivamente por consejeros electorales y tienen a su cargo la supervisión del trabajo de los órganos ejecutivos y técnicos (COIPEDF, 2010: 16, arts. 42-43).

En relación con la función que desarrolla el Instituto a través de los órganos desconcentrados, cabe mencionar que son los encargados de aplicar la normatividad, así como las decisiones y programas que apruebe el Consejo General en su ámbito territorial; además, durante los procesos electorales se convierten en Consejos distritales (COIPEDF, 2010: 38-39, arts. 92-93).

Adicionalmente, la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos está garantizada en la conformación del Instituto, a través de las Mesas Directivas de Casilla (MDC) y los Consejos distritales. En efecto, las MDC que se instalan durante la jornada electoral para recibir la votación, se integran únicamente por ciudadanos.

Por su parte, para el establecimiento de los Consejos distritales, el coordinador distrital y el secretario Técnico Jurídico se erigen, respectivamente, en el consejero presidente y el secretario del Consejo; los seis consejeros distritales son ciudadanos designados por el Consejo General como resultado de un riguroso proceso de selección realizado de manera pública y abierta (COIPEDF, 2010: 40, art. 96).

Asimismo, los partidos políticos para cumplir con sus funciones cuentan con representación permanente en el Consejo General, y en los Consejos distritales durante el proceso electoral, así como en las Mesas Directivas de Casilla el día de la jornada electoral.

VI. PROCESOS ELECTORALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Organización de los procesos electorales

Al ámbito territorial en el que se organiza una elección dentro el Distrito Federal se le denomina marco geográfico electoral. Se representa en planos a nivel del Distrito Federal, por delegación política y distrito electoral uninominal (IEDF, 2007: 209).

De acuerdo con el Código Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, los ámbitos en los cuales se organiza una elección local son: 40 Distritos uninominales; una sola circunscripción que abarca todo el territorio del Distrito Federal; y, demarcaciones delegacionales (COIPEDF, 2010: 7 art. 14).

Así, el Código delimita el espacio geográfico asociado a las estructuras de gobierno y de representación política para la organización de los procesos electorales.

La fracción territorial mínima de cada uno de estos ámbitos electorales son las secciones electorales, mismas que constituyen el marco de referencia espacial para inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral, elaborar la cartografía electoral, emitir los listados nominales de los ciudadanos inscritos, insacular funcionarios de mesa directiva de casilla, definir estrategias de cobertura de los programas de capacitación electoral y distribución de los materiales electorales, e integrar los resultados del voto, entre otros.

En resumen, para fines electorales el Distrito Federal está dividido en: 1 circunscripción; 16 delegaciones; 40 distritos locales uninominales y 5.532 secciones electorales (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

El ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se determina mediante los criterios que al efecto establezca el Consejo General, de acuerdo a las bases siguientes:

I. Se dividirá el número de habitantes, de acuerdo al último Censo General de Población y Vivienda entre el número de distritos electorales uninominales.

II. Se procurará que las Delegaciones abarquen distritos completos y deberán considerarse aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales.

III. La forma de los distritos procurará responder al criterio de compacidad.

Para los efectos de la fracción I, dentro de los seis meses siguientes a que se den a conocer oficialmente los resultados del respectivo Censo General de Población y Vivienda, el Consejo General ordenará sea revisada la distribución poblacional y determinará la conformación de cada Distrito Electoral uninominal en que habrá de dividirse el territorio del Distrito Federal (URNA Carta informativa, 2001: 4).

Sección electoral: el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal define a la sección electoral como la «fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores». Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1.500 (COIPEDF, 2010: 98 art. 283).

El trazo de las secciones electorales atenderá a los límites de las colonias o localidades. La manzana constituirá la base geográfica de las secciones electorales.

Por ello, la actualización del marco geográfico electoral del Distrito Federal, es permanente y se actualiza constantemente con la finalidad de apoyar la preparación y adecuada ejecución de las obligaciones legales del Instituto.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece que los procesos electorales ordinarios inician durante el mes de octubre del año anterior a la elección y concluye una vez que el Tribunal Electoral del Distrito Federal o en su caso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

En cuanto a las etapas del proceso electoral ordinario, este artículo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

«Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas de:

I. Preparación de la elección, que se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana del mes de octubre del año anterior en que deban de realizarse las elecciones ordinarias, comprendiendo el registro de candidatos propuestos por los Partidos Políticos y Coaliciones, siempre que cumplan con los requisitos que contempla este Código, y concluye al iniciarse la jornada electoral;

II. Jornada electoral, que se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la entrega de los paquetes electorales al Consejo distrital;

III. Cómputo y resultados de las elecciones, que se inicia con la recepción de los paquetes electorales de las casillas en los Consejos distritales y concluye con los cómputos de las elecciones respectivas; y

IV. Declaratorias de validez, que se inicia al concluir el cómputo de cada elección y concluye con la entrega de las constancias de mayoría y las declaratorias de validez de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de jefes delegacionales hechas por los órganos del Instituto Electoral, o en su caso, con las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en este tipo de elecciones. En el caso de la elección de Jefe de Gobierno, esta etapa concluirá con el bando expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dar a conocer a los habitantes del Distrito Federal, la declaración de jefe de Gobierno electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en términos del Estatuto de Gobierno y del presente Código» (COIPEDF, 2010: 96, art. 277).

En el Distrito Federal existen dos tipos de comicios: el proceso ordinario y el extraordinario. Ambos se llevan a cabo por mandato de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual a diferencia de los procedimientos de participación ciudadana se les añade el adjetivo de constitucional.

El proceso electoral extraordinario se realiza cuando una elección se declara nula o existe empate en el resultado.

Cada tres años, en el Distrito Federal se organizan elecciones constitucionales para renovar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los jefes delegacionales. Además, cada seis años se elige al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por tanto, coinciden con las efectuadas por el Instituto Federal Electoral por lo que al ser concurrentes, actividades como la instalación de casillas, la impresión de listados nominales de electores, etc.

2. Etapas de la organización del proceso electoral local

La organización del proceso electoral local en el DF consta de cuatro etapas: preparación de la elección, jornada electoral, cómputo y resultados de las elecciones, y declaratorias de validez.

A. *Preparación de la elección*

Esta primera etapa de acuerdo a lo antes señalado, comienza durante la primera semana del mes de octubre con la sesión que al efecto lleve a cabo el Consejo General del IEDF y concluye al iniciarse la jornada electoral (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

En esta etapa los partidos realizan el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular y de registro, dependiendo de la elección, ante el Consejo General del IEDF, los Consejos distritales o los Consejos distritales cabecera de delegación.

Una vez registrados los contendientes, se da inicio a las campañas electorales. Al respecto, el COIPEDF establece tanto las reglas para las campañas, como las sanciones para quien incumpla las disposiciones correspondientes (COIPEDF, 2010: 108, art. 311).

Otro aspecto a destacar en esta etapa, es la instalación de las Mesas Directivas de Casilla en las que los ciudadanos emitirán su sufragio. Para la designación de los integrantes de las MDC, en el mes de febrero, el Consejo General establece el mecanismo para seleccionar de manera aleatoria, a los ciudadanos. Una vez que han sido seleccionados, los ciudadanos son capacitados por el IEDF (COIPEDF, 2010: 114, art. 330).

Además, en esta etapa se realiza el registro de representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales, quienes podrán estar presentes en las casillas durante la jornada electoral, a efecto de

transparentar los actos del proceso electoral (COIPEDF, 2010: 115-116, arts. 331-333).

Esta etapa de la organización del proceso electoral es la más amplia y es de gran importancia pues los elementos que involucra deben estar listos antes del día de la jornada para que durante el desarrollo de la votación no haya mayores contratiempos.

B. *La jornada electoral*

Después de meses dedicados a la preparación de las elecciones, la jornada electoral comienza con la instalación de la casilla a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año en que deba realizarse la votación, y termina con la entrega de los paquetes electorales a los Consejos distritales.

Un requisito indispensable para votar en que se deberá contar con credencial para votar con fotografía y estar registrado en la lista nominal de electores de esa casilla; una vez comprobado lo anterior, se le entregan las boletas, el elector las marca y las deposita en las urnas respectivas.

La votación se cierra a las 18:00 horas, permitiendo que voten solamente los electores que se encuentren formados en fila a esa hora. Concluida la votación, los funcionarios de casilla realizan el escrutinio de los votos, a efecto de determinar el número de votantes; los votos recibidos por cada partido político, coalición o candidato; los votos nulos, y las boletas sobrantes.

Para concluir la jornada electoral, el presidente de la MDC publica los resultados de cada una de las elecciones en un lugar visible fuera de la casilla, acto seguido, lleva el *paquete electoral* de la casilla al Consejo distrital que corresponda (COIPEDF, 2010: 119-125, arts. 342-361).

C. *Cómputo y resultados de las elecciones*

Esta etapa inicia cuando los Consejos distritales reciben los paquetes electorales provenientes de las casillas que fueron instaladas en su respectiva demarcación, transcurre regularmente entre el día de la elección y el día siguiente periodo en que se realizan los cómputos de la elección que se trate (COIPEDF, 2010: 127-130, arts. 363 a 370).

Una vez concluido el cómputo de todas las elecciones, el presidente del Consejo distrital:

— Remite al Consejo distrital cabecera de delegación los resultados del cómputo de la elección de jefe delegacional, con el objetivo de que dicha instancia realice el Cómputo delegacional, así como el expediente respectivo.

- Envía al Consejo General del IEDF el expediente y los resultados del cómputo distrital de las elecciones de jefe de Gobierno y diputados por el principio de representación proporcional, así como copia certificada del expediente de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; ello a efecto de que el máximo órgano de dirección del IEDF realice el respectivo Cómputo total de cada elección.

- Pega un cartel en el exterior de la sede del Consejo distrital con los resultados finales de cada una de las elecciones celebradas en ese distrito.

Con esta actividad concluye la tercera etapa de la organización del proceso electoral

D. *Declaratorias de validez*

La cuarta y última fase del proceso electoral se inicia al concluir el cómputo de cada elección y concluye con la entrega de las constancias de mayoría y las declaratorias de validez de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de jefes delegacionales hechas por los órganos del IEDF, o en su caso, con las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) en el caso de que se impugne algún resultado. Por lo que se refiere a la elección de jefe de Gobierno, esta etapa concluirá con el bando expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dar a conocer a los habitantes del Distrito Federal, la declaración de jefe de Gobierno electo que realice el TEDF (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

Debe señalarse que en la capital del país existe la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal (LPEDF) que regula el Sistema de Medios de impugnación y que otorga a los partidos políticos o coaliciones contendientes el derecho a inconformarse con los resultados electorales y solicitar su revisión.

Es por eso que el proceso electoral ordinario concluye hasta que el Tribunal Electoral del Distrito Federal haya resuelto el último de los medios de impugnación en caso de que se hubieren interpuesto o se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

A consecuencia de la definitividad de las etapas del proceso electoral, el art. 84 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal señala que: «Los juicios electorales por los que se impugnen cómputos totales y constancias de mayoría o asignación, deberán ser resueltos a más tardar treinta días antes de la toma de posesión de diputados, jefes delegacionales o jefe de Gobierno» (LPEDF, 2008: 393).

3. Procesos electorales y de participación ciudadana organizados por el IEDF

Desde su creación y hasta la fecha, el IEDF ha organizado y llevado a cabo diferentes procesos de participación ciudadana y electorales, desde consultas ciudadanas, un plebiscito, elecciones de Comités Vecinales o Ciudadanos y por supuesto elecciones de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal.

A. Elección de Comités Vecinales 1999

Con fundamento en la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal de 1998; el 4 de julio de 1999, el Instituto realizó el primer ejercicio democrático de su historia, al organizar la elección para la integración de los Comités Vecinales en el Distrito Federal.

Los comités vecinales fueron creados «para facilitar y regular la participación de los ciudadanos en los asuntos de su entorno, y con el propósito de fortalecer la vida democrática de la Ciudad de México» (IEDF, 2007: 124).

Derivado de los resultados obtenidos, el Tribunal Electoral del Distrito Federal anuló la elección, lo que motivó al IEDF a realizar Elecciones Extraordinarias para el 26 de septiembre del mismo año, en siete demarcaciones territoriales, conforme al siguiente cuadro:

<i>Demarcación territorial (Delegaciones políticas)</i>	<i>Unidades territoriales</i>
Gustavo A. Madero	9
Venustiano Carranza	2
Cuauhtémoc	1
Álvaro Obregón	1
Iztapalapa	1
Tláhuac	1
Xochimilco	1
TOTAL	16

En la jornada extraordinaria participaron 44 planillas, aprobadas por los Consejos distritales correspondientes, mediante acuerdo del 31 de agosto de 1999 (IEDF, URNA, Carta Informativa, 1999: 4-5).

B. *Proceso electoral 2000*

En el marco del proceso electoral a celebrarse en el año 2000, el 15 de diciembre de 1999, el Consejo General aprobó la «Convocatoria al Proceso Electoral Ordinario del 2000, para elegir al jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales en el Distrito Federal» (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

Las elecciones constitucionales ordinarias del año 2000 fueron las primeras organizadas por el IEDF para elegir al jefe de Gobierno, a los 66 diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y fue también la primera ocasión en que los ciudadanos de la capital eligieron a sus 16 jefes delegacionales pues antes eran designados por el jefe de Gobierno de manera directa.

En este proceso electoral participaron 11 partidos políticos; en el caso de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), del Centro Democrático (PCD), de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN) fue igualmente la primera vez que participaban en una contienda electoral, pues recién habían obtenido su registro (IEDF, 2001: 33).

Derivado de los resultados de votación en las elecciones federales, los partidos PCD, PARM y DSPPN no alcanzaron el 2 por 100 de la votación emitida, por lo que perdieron su registro como partidos políticos (IEDF, 2001: 198).

Algunos ciudadanos opinaron respecto a la primera elección local en el Distrito Federal:

«Al llegar a la casilla en que me correspondía votar, me asomé porque vi dos mesas; el presidente de la mesa receptora que estaba primero nos explicó cómo debíamos emitir el sufragio y no fue nada complicado; incluso las urnas tenían el color de la boleta para evitar confusiones. Me gustó la organización, porque me tardé menos a pesar de que había una fila como de siete personas adelante» Margarita Arroyo, 31 años, empleada (URNA, Carta informativa, 2000: 12).

En términos generales, la jornada electoral del 2 de julio de 2000 fue un éxito, toda vez que 7 de cada 10 ciudadanos inscritos en la lista nominal acudieron a emitir su voto.

C. *Plebiscito 2002*

El plebiscito es el procedimiento por el que «el jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrá consultar a los electores para que expresen

su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública en el Distrito Federal» (LPCDF, 1999).

Con fundamento en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana, el IEDF convocó a la ciudadanía de la capital, a un plebiscito a celebrarse el 22 de septiembre de 2002.

Su organización se llevó a cabo en respuesta a la petición formulada por un grupo de ciudadanos del DF al jefe de Gobierno, para realizar un plebiscito respecto a la construcción de los segundos pisos siguiendo las líneas del Viaducto y del Periférico (EMMERICH, 2005: 403).

El día programado, acudieron a emitir su voto respecto a un asunto de interés público, sólo 420 000 ciudadanos (IEDF, 2003: 14).

D. *Proceso Electoral 2003*

Con miras al proceso electoral del año 2003, el Consejo General aprobó, el 6 de noviembre de 2002, la «Convocatoria a los Partidos Políticos Nacionales y a los ciudadanos del Distrito Federal para participar en el Proceso Electoral Ordinario para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, a celebrarse el 6 de julio de 2003» (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

Las elecciones celebradas en este año son consideradas «intermedias», en virtud de que no se elige al titular del Poder ejecutivo del Distrito Federal. Participaron 11 partidos políticos, para México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana fue su primera participación en procesos electorales.

Derivado de que los partidos de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana, no alcanzaron el 2 por 100 de la votación emitida las elecciones federales, les fue cancelado su registro, en cumplimiento al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A diferencia de las elecciones ordinarias de 2.000, la participación de los electores fue de 43,9 por 100. Es decir, menos de la mitad de los ciudadanos registrados en lista nominal votaron (EMMERICH, 2005: 351).

Así, en la elección de Diputados de Mayoría Relativa, el PRD ganó en 37 distritos electorales uninominales, y el PAN en 3; en la elección de Diputados por el principio de Representación Proporcional, los escaños se distribuyeron entre los partidos Acción Nacional (13); Revolucionario Institucional (7); Verde Ecologista de México (5) y, México Posible (1) quienes obtuvieron más del 2 por 100 de la votación total emitida en la circunscripción; y, por lo que hace a la elección de jefes delegacionales,

el Partido de la Revolución Democrática ganó 13 delegaciones, el Partido Acción Nacional dos y el Revolucionario Institucional uno (www.iedf.org.mx, febrero de 2011).

E. *Proceso electoral 2006*

Dentro de los trabajos previos al Proceso Electoral Ordinario del año 2006, el Consejo General aprobó, el día 7 de diciembre de 2005, la «Convocatoria dirigida a los Partidos Políticos Nacionales y a los Ciudadanos del Distrito Federal para participar en el Proceso Electoral Ordinario para elegir jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefes delegacionales de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para la celebración de la Jornada Electoral el 2 de julio de 2006» (IEDF, 2006: 61)

En la elección de este año, se eligieron al jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los 66 diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los 16 jefes delegacionales.

Participaron ocho partidos políticos, de los cuales Nueva alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina participaron por primera ocasión en unas elecciones y con base en los resultados de votación de las elecciones federales todos conservaron su registro.

Se formaron dos coaliciones, «Unidos por la Ciudad» integrada por el PRI y el PVEM y, «Por el bien de todos» conformada por el PRD, PT y Convergencia. El resto de los partidos contendieron por sí solos (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

F. *Proceso electoral 2009*

El 8 de septiembre de 2008, el Consejo General expidió la convocatoria dirigida a los ciudadanos y a los partidos políticos para participar en el proceso electoral ordinario 2008-2009, con motivo de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefes delegacionales, para el periodo constitucional 2009-2012, cuya jornada electoral se celebró el 5 de julio de 2009 (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

En las elecciones del 2009 en que, por ser intermedias no se eligió al titular del Poder Ejecutivo, se eligieron solamente a los 16 jefes delegacionales y a los 66 diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En este proceso participaron ocho partidos políticos, de los cuales debido al resultado de la votación a nivel federal, desapareció el partido Socialdemócrata (IEDF, 2010: 199).

La participación ciudadana fue de 41,58 por 100. Esto quiere decir que cuatro de cada diez ciudadanos inscritos en la lista nominal acudieron a votar (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

En cuanto a los resultados de la elección de jefes delegacionales, en 2009, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó 3 demarcaciones; el Partido del Trabajo (PT) una, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 12, con lo que disminuyó la cantidad de delegaciones respecto a las que gobernaba en 2006. De estas 12 demarcaciones que conserva el PRD en el Distrito Federal, 2 las obtuvo en candidaturas comunes.

Por lo que hace a la elección de diputados por el principio de Mayoría Relativa, en la elección de 2009, el PRD obtuvo 28 distritos electorales uninominales; en comparación con los obtenidos en 2006, perdió seis. Acción Nacional, ganó nueve distritos, con lo que incrementó más del 100 por 100, su porcentaje de triunfos respecto a los obtenidos en 2006.

Finalmente, de los 26 escaños a la Asamblea por el principio de representación proporcional en 2009, 6 fueron para Acción Nacional; 7 para el Revolucionario Institucional; 5 para el del Trabajo; 4 para el Verde Ecologista de México; 2 para Nueva Alianza; uno para Convergencia y uno para el Partido Socialdemócrata (IEDF, 2010: 213).

Por otro lado es importante destacar que para el proceso electoral de 2009, en el IEDF se instalaron Urnas electrónicas con carácter vinculatorio. A fin de cumplir con las disposiciones normativas, el Consejo General aprobó las disposiciones necesarias, entre las que sobresalían: utilizar urnas electrónicas para la recepción y cómputo de votos; las secciones electorales en las que se utilizaron urnas electrónicas el 5 de julio de ese año; el diseño y modelo de la mampara empleada en las urnas electrónicas, así como los diseños y modelos de dos boletas virtuales, entre otros (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

Por cada uno de los 40 Consejos distritales se empleó una urna electrónica y fue la primera vez en que se utilizó este tipo de sistemas electrónicos, para el ejercicio del voto con carácter vinculatorio.

G. *Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*

El 21 de junio de 2010 por acuerdo del Consejo General se declara el inicio formal de los trabajos atinentes al proceso para la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos del año 2010 y se crea el comité especial para la coordinación y seguimiento del mismo (*Reforma*, «Ciudad», 22 de junio de 2010: 1).

A partir de entonces se llevó a cabo la organización del proceso de participación ciudadana, entre los preparativos se dio asesoría y registro de fórmulas integradas por cinco ciudadanos con residencia mínima de seis meses en la colonia donde se pretendían registrar; verificación de

requisitos; emisión de dictámenes de registro o de la improcedencia del mismo; campañas de difusión de las fórmulas; sustanciación en su caso, de las inconformidades derivadas de los procesos de difusión de las fórmulas; elaboración y entrega de material y documentación para la jornada electiva y de la publicación de los resultados en cada colonia (LPCDF, 2010: 45, art. 112).

En esta ocasión y por única vez, la jornada de elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010, se llevó a cabo el 24 de octubre, de acuerdo con el catálogo de colonias elaborado y aprobado por el Instituto Electoral, por lo que, a diferencia de la elección de Comités Vecinales de 1999, en que se llevó a cabo por Unidades Territoriales, el marco geográfico se elaboró tomando como base a las colonias.

Como resultado de las determinaciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal, se llevaron a cabo Elecciones Extraordinarias en siete colonias pertenecientes a las delegaciones Azcapotzalco, Iztapalapa, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan (www.iedf.org.mx, marzo de 2011).

Los Comités Ciudadanos resultantes de ambas elecciones, recibieron su constancia de integración y rindieron protesta.

Posteriormente a la instalación de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010, el Instituto Electoral en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley de Participación Ciudadana, continúa con la asesoría, entrega de materiales y capacitación a los propios Comités.

VII. CONCLUSIONES

Primera. La importancia de la creación del IEDF radica en que se han restituido a los ciudadanos de la capital los derechos político-electorales de votar y ser votados para la designación de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo locales.

Segunda. A pesar de las dificultades presupuestales y de diversa índole que ha enfrentado el Instituto desde su creación, ha dado cabal cumplimiento a sus obligaciones y atribuciones en materia de procesos electorales y de participación ciudadana, con estricto apego a sus principios rectores.

Tercera. Todavía quedan tareas pendientes por desarrollar en materia de participación ciudadana, pues no es suficiente con haber logrado el derecho a elegir a las autoridades locales a través del sufragio, y es precisamente el IEDF, la instancia adecuada para promover la educación cívica y lograr que los ciudadanos gocen de una cultura democrática.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUIRRE, P. (1989), *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- BECERRA, R. (1997), *La reforma electoral del 1996*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOVA, A. (1992), *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- CORONA NAKAMURA, L. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- EMMERICH, G. (2005), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM.
- IEDF (2001) *Memoria General del Proceso Electoral Ordinario 2000*, México, IEDF.
- (2001), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, Colección Sinergia.
 - (2001), *Autoridades electorales locales en el Distrito Federal. Antología*, México, IEDF.
 - (2001), *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF.
 - (2002), *Ensayos*, México, IEDF.
 - (2003), *Memoria del Plebiscito 2002*, México, IEDF.
 - (2003), *Ensayos*, México, IEDF.
 - (2004), *Catálogo de Acuerdos del Consejo General del IEDF 2003*, México, IEDF.
 - (2007), *Catálogo de Acuerdos del Consejo General del IEDF 2006*, México, IEDF.
- IEDF (2007), *Memoria Histórica Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF.
- MEYER, L. (1988), *Atlas de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-DDF.
- VEGA, R. (2001), *Reforma Político-Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, México, Fundación universitaria de derecho, Administración y Política, S. C.

Leyes

- (1996), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- (2008), Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México.
- (1999), Código Electoral del Distrito Federal, México.
- (2008), Código Electoral del Distrito Federal, México.
- (2010), Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, México.
- (2010), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México.
- (2008), Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, México.

Revistas

- ARTEAGA NAVA, E. (1996), «El Distrito Federal: un caso», *Revista Crónica Legislativa*, año V (10), México, H. Cámara de Diputados.
- HERNÁNDEZ, P. (2003), «Autonomía de los órganos electorales», *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (1).
- (2000), URNA, *Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal*, vol. 1. (1), 4-5, México.
 - (2000), URNA, *Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal* (6), 12, México.
 - (2001), URNA, *Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal* (10), 4, México.
 - (2001), URNA, *Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal* (12), 4, México.

Diarios

Diario Oficial de la Federación.
El Universal, el Gran Diario de México.
Gaceta Oficial del Distrito Federal.
La Jornada.
Reforma.

Sitios de internet

www.aldf.gob.mx.
www.diario-o.com.
www.diputados.gob.mx.
www.iedf.org.mx.
www.juridicas.unam.mx.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA CONTRALORÍA GENERAL, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA

Miguel Ángel MESA CARRILLO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.—1. Juicio de Residencia.—2. La visita.—3. La pesquisa.—III. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA NORMATIVIDAD CONTEMPORÁNEA.—IV. EL DISTRITO FEDERAL: LA CONTRALORÍA GENERAL, LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho electoral mexicano, como una nueva rama del Derecho público, polifacético y multidimensional, integrador e innovador por naturaleza, nos conduce, sin duda, a adentrarnos en la lectura, análisis e investigación jurídica, al abordar un tema tan importante como resulta el control, la fiscalización y la rendición de cuentas, que de suyo no son temáticas propias o autónomas de este tan intrincado camino del Derecho electoral, pero que sin embargo, han creado interesantes posibilidades jurídicas a explorar, porque la fiscalización y la rendición de cuentas, son sólo parte de una moneda, la otra parte, la constituyen la responsabilidad resultante como objeto de estudio, el sujeto que la ha provocado, y su nivel jerárquico en la estructura gubernamental, condiciones que sin duda

traerán como consecuencia ineludible un Juicio Político o un proceso disciplinario de responsabilidad, según sea el caso.

Por ello, es menester, para cualquier interesado en estos temas, conocer muy bien, desde el origen, qué ha sucedido con las conductas de los servidores públicos, cuándo éstas se alejan del camino recto que determinan las leyes, o bien, cuándo las circunstancias, determinadas por razones propias de la política, llevan a los hombres hacia derroteros nada envidiables.

La expresión anterior tiene un gran significado, sobre todo en el devenir de nuestra historia jurídico-política, de la cual a continuación ofrecemos sólo un breve atisbo, con objeto de tener un antecedente amplio sobre el juicio político, las responsabilidades, su evolución a lo largo de nuestra historia, desde la Colonia hasta nuestros días, con una brevísima mención a Roma y al Derecho español.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Roma

Con fundamento en lo expuesto, diremos que desde los tiempos de la memorable Roma, la Lex Aquilia, del Derecho romano, reconocía en el Estado, su responsabilidad, misma que podía derivar de actos «ilícitos dolosos», y su procedimiento determinaba que debía demostrarse el daño o perjuicio causado, derivado de una falta del servidor público que fuese intencional (MARTÍNEZ, 2010: 88).

El Cristianismo

Tiempo después antes del año cincuenta de nuestra era, un Juicio Político marcaba a la humanidad para siempre, el juicio de Jesús de Nazareth, que independientemente de su alta connotación religiosa, se desenvolvió jurídicamente por cuerda separada en dos juicios, a saber:

«El religioso o Judío» ante el Sanhedrín, y «El Político» ante Poncio Pilato, gobernador de Judea. Por consiguiente, el primero debió regirse por la «Ley Judía» y el segundo por la «Ley Romana». Esta diversificación nos obliga a estudiar separadamente una y otra, con el objeto de determinar si dichos juicios acataron o no el Principio de Juridicidad que exige imperativamente que todos los actos de autoridad se sometan al Derecho. Acatando la cronología nos referiremos primero al «Juicio Religioso», y en el Capítulo siguiente al «Juicio Político», previa exposición sucinta de las consideraciones que a continuación formulamos. (BURGOA, 2000: 1).

Edad Media y Sistema Absolutista

En la Edad Media, el señor Feudal y, posteriormente, el Sistema Absolutista, en el devenir histórico de la humanidad, demostró que el monarca, al ser representante de Dios en la tierra, y reinar por Derecho Divino, no era sujeto de ningún tipo de responsabilidad, y por ende, no existía poder alguno sobre él.

Es en esta época cuando se establece que la verdad del rey se da en la ley, y por ello, el rey no puede ser juzgado, ya que su infalibilidad proviene o deriva de un origen divino, encarnado en la tierra.

Los actos del monarca deben ser acatados por sus súbditos y sin posibilidad alguna de resistencia, negativa o defensa, así lo proveía la Residencia del Derecho romano —que encontramos en la Constitución del emperador Zenón (Digesto y Novelas), y que pasó al Derecho español que lo recogió en *Las Partidas*, y en especial, en *La Partida III*.

Sólo a través del tiempo, y con el alto precio de la sangre del pueblo como pago histórico, las naciones fueron ganando espacio y sometiendo al monarca al imperio de la ley, hasta lograrse la imposición de las constituciones y la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no fue sino hasta después de la aparición de Juan Sin Tierra, en el caso de España, que los súbditos fueron logrando imponer la razón del Derecho de los hombres sobre el Derecho Divino de los Reyes.

España

En pleno 1500, el Reino de España, después de saborear la gloria de Colón, conquista América y la Metrópoli estableció sobre los vestigios de la Gran Tenochtitlan la capital de la Colonia Española: la ciudad de la Nueva España. En esta denominada época virreinal que duró trescientos años, los cargos importantes en el gobierno, tales como oidor, abogado de la real audiencia y otros se reservaban por lo general a peninsulares, sobre todo el Real Cargo de virrey.

A la par del poder laico, se erguía el poder eclesiástico, que contaba con un poderoso brazo coercitivo: la Inquisición, que no sólo sirvió como un máximo tribunal religioso, sino también como un instrumento político de presión, tortura y muerte contra los enemigos del «sistema» virreinal.

Resulta pertinente mencionar que la Real Audiencia era la institución más poderosa después del virrey, y hasta ella fue objeto de cambios en su composición. Además de servir como asesora y consultora del virrey

en muchos asuntos, estaba integrada por oidores y alcaldes del crimen (criollos y mestizos) aunque los reglamentos de la misma decían que estos integrantes no podían ser más que españoles. En este contexto, la legislación peninsular establece en Nueva España el primer medio de control gubernamental, dirigido, incluso, a quienes representaban al rey de España en las Américas: los virreyes, y demás servidores de la Corona. De esta forma se establece el denominado:

1. Juicio de Residencia

Era un medio eficaz de control real, que permitía actuaciones con relativa autonomía y aplicable a todos los funcionarios reales, excepto a los de la Real Hacienda.

Sus principales características eran:

- Se citaba su origen en el Derecho italiano, en la figura del «*Syndicatus*», institución creada para la defensa de los derechos públicos, por medio de la persona del Síndico, quien tutelaba esos derechos (JUÁREZ, 2002: 2).
- Implicaba permanencia del funcionario en el lugar donde desempeñó el cargo una vez terminado por cualquier causa.
- No significaba someter a funcionarios a un juicio vergonzoso, ya que podía ser honroso no ser sancionado.

El Juicio de Residencia tuvo una regulación profusa en la Colonia, y a partir del 9 de junio de 1500, su procedimiento se regulaba en dos fases:

La primera de oficio, que era secreta (se confundía a veces con la figura de la visita, y no siempre se practicaba) (MARTÍNEZ, 2010: 154 y 157, cita a JUÁREZ, 2002 y a BARRAGÁN, 1978).

La segunda, pública, para investigar las quejas. El arraigo, fundamento de «la Residencia» —de ahí su nombre—, podía durar hasta sesenta días en la etapa pública, y en el caso de los virreyes hasta seis meses.

El procedimiento implicaba investigación judicial —originalmente de un juez, aunque en el siglo xvii llegaron a habilitarse hasta tres jueces de la causa—, basada en testimoniales, y finalmente, la Sentencia determinaba si el residenciado había obrado correctamente, o no, y aun en el segundo caso, no revocaba sus actos, pero sí se sancionaba al funcionario real. Las penas consistían en multa, inhabilitación perpetua o temporal y el destierro.

Una modalidad de este juicio era el denominado Juicio de Residencia *post mortem*.

La Real Cédula de 17 de abril de 1635, señaló que sólo podía otorgarse sentencia cuando el funcionario hubiera muerto una vez iniciado el procedimiento, en los demás casos el investigado era «absuelto por ser difunto».

Si la sentencia se dictaba fuera de término, era válida, aunque se sancionaba al juez.

2. La visita

Fue un instrumento de vigilancia y control incipiente de fiscalización de funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado. Se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al virrey (MARTÍNEZ, 2010: 155).

Era factible realizar Visitas Generales o específicas (ámbito territorial), y ordinarias o extraordinarias, atendiendo a la autoridad que la ordenaba: las primeras a cargo de las Reales Audiencias, y las segundas, por el Consejo de Indias.

Estas autoridades eran las instancias de Gobierno que enviaba a los Oidores, como visitantes, y éstos podían incluso suspender de sus cargos a los funcionarios visitados, por causa grave.

Las visitas se realizaban mediante un procedimiento secreto, toda vez terminada ésta. Las autoridades visitadas, estaban obligadas a otorgar a «El Visitador» — término incluso en uso hasta nuestros días —, todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. Las resoluciones del Visitador eran inapelables (MARTÍNEZ, 2010: 155).

3. La pesquisa

La pesquisa se realizaba en virtud de notorio escándalo cometido en materia criminal o con motivo de desórdenes públicos, para esclarecimientos de los hechos y castigo a los culpables. Bajo esta figura, un llamado juez Pesquisidor dirigía el juicio, y era nombrado por la Corona o por el virrey.

En este momento histórico, resulta conveniente recordar que si bien el Juicio de Residencia Español con todas sus variantes, son un antecedente directo del Sistema de Responsabilidades, Administrativas, el *Impeachment* anglo-estadounidense, lo es del Juicio Político (MARTÍNEZ, 2010, 153, cita a BARRAGÁN, 1978).

Comparación de diferentes procedimientos

<i>Juicio de Residencia</i>	<i>Visita</i>
Aplicable a funcionarios. Se inicia al final del encargo. Los nombres de los testigos se informan. La sentencia era apelable ante el Consejo de Indias.	Realizada sobre instituciones (Hacienda). Se practicaba durante el encargo. Los nombres de los testigos se reservan. La sentencia no era apelable.

Guerra de Independencia

Durante la época de Independencia, fue la preclara mente de Don José María Morelos y Pavón, quien de mejor forma concibió que aun a pesar de la Guerra de Independencia para obtener una Patria totalmente independiente de España, mientras esto sucedía, los funcionarios públicos seguían siendo responsables de sus actos públicos y de guardar la honradez que los mismos exigían, ya fueran los leales a la Corona española, ya fueran los recientemente nombrados por el movimiento insurgente; de esta manera y bajo estos Principios, el 15 de septiembre de 1813, se reúne en Chilpancingo el H. Congreso de la América Septentrional o Congreso de Chilpancingo, y bajo el ideario de Morelos, inspirado por una parte en el documento escrito de su puño y letra, «Sentimientos de la Nación», y por otra parte, en una serie de principios jurídicos emanados de la Constitución de Cádiz de 1812, nace la Primera Constitución Mexicana, con el esfuerzo de la denominada «Suprema Junta Gubernativa de América», y de esta forma, Morelos autodenominado «Siervo de la Nación», logra la Promulgación de la Constitución de Apatzingán.

Constitución de Apatzingán

Este documento determinó entre otras muchas cosas, que «El Juicio de Residencia», y «El Tribunal de residencia» —materia de nuestro estudio—, debían seguir siendo vigentes, para salvaguardar el derecho de los ciudadanos y de las personas a un correcto desempeño de los funcionarios públicos; así, por ejemplo, el art. 59, señalaba que los diputados serían inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podría hacerseles cargo de ellas; pero estarían sujetos al Juicio de Residencia por la parte que les toca en la Administración Pública (JUÁREZ, 2002: 16).

Por este motivo, además, podrían ser acusados durante el tiempo de su diputación, por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado; señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

De la misma manera determinaba las Funciones del Tribunal de Residencia, estableciendo que éste debía conocer privativamente de las causas de la especie, relativas a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia; otorgaba un término (un mes), después de erigido el Tribunal, para admitir las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oírán ninguna; antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección. Estos Juicios de Residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados. Admitía algún tipo de excepciones, e incluso fue la cuna del Juicio Político.

El rumbo de la Independencia de México parecía perderse después de la ausencia del Caudillo del Sur, la muerte de Morelos casi mata el movimiento, afortunadamente los insurgentes lograron reorganizarse y aprendieron no sólo a batallar, sino también a jugar a la política, y de esta manera, Vicente Guerrero, fragua con Agustín de Iturbide la Independencia de México.

O'Donojú era el virrey español, a la postre, el último por cierto, y fue forzado a reconocer la Independencia de México, aunque al principio la propia Constitución Gaditana lo desconocería. Así, el 27 de septiembre de 1821, el Ejército Trigarante, entró a la Ciudad de México, consumándose el movimiento de independencia, iniciado por Hidalgo, en Dolores, Guanajuato en 1810.

Época independiente

En 1824 vio la luz la primera Constitución de México Independiente. Esta Constitución tuvo en las mentes y plumas privilegiadas de Don Miguel Ramos Arizpe y Don Valentín Gómez Farías, a dos de sus principales arquitectos (MARTÍNEZ, 2010: 165).

En la materia que nos ocupa, esta primera Carta Magna Mexicana fue de corte federal, y estuvo influenciada por la española Constitución de Cádiz y por la influencia del Derecho norteamericano con sus innegables antecedentes ingleses (SÁNCHEZ, 1989: 257).

Por ello encontramos que en materia de responsabilidades, existen elementos del «*Impeachment*» inglés. Hallarn, define a éste, como «una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores».

De esta definición se desprende claramente que cualquier persona podría ser acusada ante las Cámaras, y es un uno de los casos de ese Derecho anglosajón —que recordemos es casuístico con fundamento en el Derecho consuetudinario»—, que nace la sanción de la inhabilitación

(año 1376, caso *Lord Lamiter, vs. Richard Lyons, comerciante*) (VARIOS, 1990: 583).

Esta Constitución Federal siguió fundamentalmente el espíritu de su similar norteamericana, y dispuso entre otros mandatos:

— Que el Poder Legislativo fungiera como el núcleo del Sistema de Responsabilidades, al establecer en su art. 164, que el Congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la Constitución o el Acta Constitutiva.

— Formalmente desaparece el Juicio de Residencia, pero se establece un régimen de responsabilidades para:

- El presidente: por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; impedir que se hagan elecciones o el desempeño de los diputados.

- El vicepresidente: por cualesquiera delitos.

- Los secretarios del Despacho y ministros de la Corte Suprema de Justicia: por cualesquiera delitos.

- Gobernadores de los Estados: por infracciones a la Constitución.

- Diputados y senadores: mediante un juicio tramitado por un Gran Jurado en el Congreso.

— Si ha lugar a la formación de causa, quedará «suspense de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente»: Aquí encontramos la figura naciente de la Suspensión del cargo, y por ende la posterior destitución.

— Encontramos ya la existencia de la responsabilidad penal, y la política.

Finalmente, cabe mencionar que en la Constitución Federal de 1824 no había nada parecido al juicio Político actual, sin embargo, se instauró el llamado «Sistema del Juicio de Responsabilidades», mediante el cual se estableció que las responsabilidades del presidente y vicepresidente, de los secretarios de Despacho, de los diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, se llevarían ante la Suprema Corte de Justicia, y en caso de que el responsable formara parte de ésta, lo conocería un Tribunal Especial (GANDARA, 2007: 2).

Las Siete Leyes Constitucionales de 1835 y 1836

Estas leyes, de corte centralista, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se enderezó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos,

posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Estas Siete Leyes Constitucionales establecieron un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1842-1843

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, y las arbitrariedades de Santa Anna, con la amenaza política de que éste intentara establecer una monarquía constitucional, tenían al país enfermo.

En abril de 1842 el Congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, se propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, disolviéndose el Congreso. Hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas Bases sólo estuvieron en vigor tres años, y reiteraron la independencia del país, la organización política en República suprimiendo el Supremo Poder Conservador de Santa Anna, e instaurando la pena de muerte. Se restringió la libertad de imprenta, ratificó que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de representantes era indirecta, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba electores secundarios, quienes formaban el Colegio Electoral, que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes. Esta Constitución continuó el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1833, e incluso fue más allá al instituir un desmesurado derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo (MARTÍNEZ, 2010: 181).

En 1843, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, éste nombró a una Junta Nacional Legislativa que sancionaría una nueva carta constitucional bajo el título de Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Las bases de Organización Política de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, tienen como antecedentes legislativos a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y tuvieron vigencia hasta 1846.

Acta Constitutiva y de Reforma, 1847

Se declara que aquel pacto de alianza que diera origen a la Primera Constitución (1824) se debe considerar como única fuente legítima del poder supremo de la república, y subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; que ese mismo principio constitutivo de la unión federal ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, declara y decreta: la Restauración del Sistema Federal:

— Que los Estados que componen la Unión Mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución;

— Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.

— Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.

Ahora bien, lo anterior debe observarse a través de la interpretación de la denominada «Acta de Reformas». Este documento modifica y adiciona varios puntos de la Constitución, mismos que por su importancia, señalamos:

Art. 1.— Todo mexicano por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es Ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 2.— Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes.

Art. 3.— El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal; en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse sin excusa legítima, a servir los cargos públicos de nombramiento popular. Y ahora si, en nuestra materia, retomamos.

Art. 12.— Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Art. 16.—El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable.

Art. 17.—Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

Esta Acta constitutiva y de Reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial en la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las Constituciones de 1857 y 1917 (MARTÍNEZ, 2010: 184).

El Plan de Ayutla

Pronunciamiento político proclamado y apoyado por liberales. El movimiento estalló el primero de marzo de 1854, en Ayutla, Guerrero, y tuvo como planteamiento central desconocer el gobierno y dar fin a la dictadura de Antonio López de Santa Anna, como presidente de México.

Juan N. Álvarez, Ignacio Comonfort y un grupo de opositores al régimen de Santa Anna, acordaron redactar un Plan que fue proclamado en Ayutla el primero de marzo de 1854. Después de un año de luchas contra el gobierno de Santa Anna, Álvarez llegó a Cuernavaca el primero de octubre de 1855, expidió un manifiesto a la Nación, y formó una junta de Representantes que habrían de elegir presidente Interino. La mayoría de votos recayeron en Juan Álvarez. El presidente formó su gabinete y estableció su gobierno en Cuernavaca. Convocó a un Congreso Extraordinario que se ocuparía de constituir a la Nación bajo la forma de República Representativa Popular. Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y con un nuevo presidente, Ignacio Comonfort (Cosío, 1987: 831-833).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857

En el proyecto de Constitución de 1856, Ponciano Arriaga tradujo el término *Impeachment* americano, por «Juicio Político», se habló de manera genérica de responsabilidad; y como además se suprimió el Senado, se hizo de todo el Congreso órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia, la misión de dictar sentencias (CARRILLO, 1982: 50).

El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros del orden común.

Esta parte del proyecto sufre modificaciones y se presenta nuevamente pero ahora como un proyecto sobre responsabilidades en vez de la Sección del Juicio político, que fue declarada sin lugar a ser votada.

Se alude a la Responsabilidad de los Altos funcionarios, y se establece un Juicio Político para sancionar los delitos de ellos: el presidente, los diputados del Congreso, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y los gobernadores de los Estados. Cuando se incorporó al Senado a la vida legislativa federal en 1874, se determinó que éste fuera el Jurado de Sentencia, sustituyendo a la Corte, y obviamente los Senadores quedaron incluidos en la lista.

Se dice que para separar a los funcionarios de su encargo habrá que colmar un procedimiento, «se necesita que el acusado sea antes separado de su encargo por medio del procedimiento que se establece a continuación».

En otra parte de la Sección de Responsabilidades se abordó el tema del «Fuero», es decir, de la protección con la que el propio Estado dota a sus altos funcionarios para que durante el tiempo de su encargo no puedan ser sometidos a ningún tipo de juicio por los delitos del orden común que llegaran a cometer; esta «inmunidad» era total, excepto que la Cámara de Diputados decidiera que «ha lugar para proceder contra el acusado», y por ende, el Estado le retire la inmunidad, o sea, «lo desafuere» para ser juzgado por los tribunales competentes.

Esto debía entenderse aplicable para delitos de oficio, del orden común que tengan un carácter atroz cometidos por el Presidente de la República, y los demás empleados importantes de la Judicatura o del Legislativo. **Nace con ello, la denominada «Declaración de Procedencia»**, por parte del Congreso, llamada «formación de causa», para que el acusado quedara sujeto al proceso ante la Jurisdicción Ordinaria. Se propone por primera vez «La Responsabilidad por faltas u omisiones graves cometidas en el cumplimiento de su encargo», creando «Jurados de Acusación» (JUÁREZ, 2002: 43).

Aquí detengo el análisis, pero sin duda, en resumen, y puedo afirmar que en general este procedimiento era poco claro y muy complejo, situación que se da en muchos de los procesos relativos en las diversas leyes positivas en México, incluida la vigente.

Juárez y las Leyes de Reforma

Estando en vigor la Constitución de 1857, a principios de noviembre de 1870, el presidente Benito Juárez publicó en el *Diario Oficial de la*

Federación, por sus siglas, *DOF*, un Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios:

Esta llamada *Ley Juárez*, es una ley muy sencilla y aun cuando no abarcó todos los problemas que se desprenden de las diversas situaciones que provocan «las responsabilidades de los funcionarios» y sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general, tiene el gran mérito de responder a una necesidad política —ya que el Congreso no se mostraba muy a favor del presidente Juárez—, y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la Cámara de Diputados —entonces única integrante del Congreso—, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el art. 105 de la Constitución Federal de 1857 (MARTÍNEZ, 2010: 186).

- Estableció las responsabilidad sólo de los altos funcionarios.
- Señaló los delitos, faltas y omisiones oficiales.
- Delitos oficiales: ataque a las instituciones democráticas; la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal; la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.
- Sanciones aplicables: destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.
- Faltas oficiales: la determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.
- Omisiones oficiales: finalmente, reguló otra infracción que se denominaba «omisión en el desempeño de funciones oficiales», la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta es la primera Ley que se expide en México sobre el tema de las Responsabilidades de los funcionarios públicos, es la Ley reglamentaria de la Constitución relativa al Título cuarto (MARTÍNEZ, 2010: 188).

La Ley Porfirio Díaz

El presidente Porfirio Díaz expide la segunda ley de la materia en la historia jurídica mexicana el 6 de junio de 1896, con la denominada «Ley Reglamentaria de los arts. 104 y 105 de la Constitución Federal», que regulaba la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, y que coincidían con los que había citado la

Ley Juárez, pues ambos casos se referían al art. 103 de la Carta Magna. (MARTÍNEZ, 2010: 190).

Esta ley también reconocía la Responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales, así como la responsabilidad originada por la comisión de delitos comunes perpetrados durante el tiempo de encargo de los funcionarios, determinando adicionalmente, en forma clara, la «Declaración de Procedencia», y por ende, se reguló con mayor detalle. La responsabilidad era penal y política, sin que existiera la disciplinaria y sólo se aludía a la civil.

III. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA NORMATIVIDAD CONTEMPORÁNEA

Antecedentes.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. La Mexicana, fue la Primera Revolución Social del siglo xx. Movimiento Social que lucha por causas sociales: una reforma agraria, justicia social y educación. Finalmente logran reunir un Congreso Constituyente, culminando la revolución armada con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aún vigente. Esta Carta Magna es mundialmente reconocida por ser una Constitución liberal social y la primera de su tipo en el mundo y garantizó reformas y derechos liberales civiles, políticos y sociales, para crear una ciudadanía moderna, con derechos y una gran aspiración a ser alfabetizada. Esta Constitución reconoce garantías individuales y derechos sociales, tales como la libertad de asociación, de expresión, derecho de huelga, derecho a la educación y la regulación de la propiedad de acuerdo a los intereses de la comunidad.

La Revolución Bolchevique, también conocida como la Revolución de octubre, de 1917, pone fin a la autarquía de la Rusia de los Zares, y promulga la Constitución rusa de 10 de julio de 1918.

Texto jurídico-político e histórico por la repercusión mundial que tiene esta Carta Magna, que tiene por ideólogos a Carlos Marx, Lenin y José Stalin. Declara al Estado ruso como una Dictadura del Proletariado, que define a la Rusia, como un Estado Comunista Soviético bajo el control de un solo Partido Político, el Partido Comunista ruso. En este nuevo Estado, la Constitución reconoce a una nueva clase social: la trabajadora.

Es una Constitución moderna, republicana, cuyo fin es llegar a establecer un régimen comunista, con una etapa transitoria a la que se le concibe como la dictadura del proletariado. Se debe crear un Estado igualitario, sin clases sociales y la explotación del hombre por el hombre; se extingue la propiedad privada. Aunque su texto no es nada democrático, tiene la virtud jurídico-política de reconocer todos los derechos de

los trabajadores que antes no existían en Rusia (jornada laboral, trabajo infantil, derechos de las mujeres, repartición equitativa de las tierras, bosques, minas, ganado, etc.). Los campesinos quedan libres de sus deudas con el zar.

La Constitución de Weimar, de agosto de 1919, al final de la primera guerra mundial, establece en Alemania una República Federal, con un Presidente electo por votación popular, que contiene la más completa Declaración de Derechos de su época; vgr.: Establece la Igualdad de Derechos para hombres y mujeres, en su art. 109: «Todos los alemanes son iguales ante la ley. Hombres y mujeres tienen, en principio, los mismos derechos y deberes políticos».

Es una Constitución liberal de Orientación Social, «Sentido Social», debido a que la mayoría de las políticas que establece van encaminadas a proteger los derechos de los menos favorecidos.

En resumen, esta Constitución, y su antecesora, la de México, sancionada en 1917, dieron origen al llamado Constitucionalismo Social, que establece el Estado de Bienestar y reconoce los derechos de los trabajadores. Es el gran paso a una nueva concepción de los derechos humanos: las denominadas Garantías Sociales (MESA, 2009: XIV a XVII).

Volviendo a la materia de nuestro interés, las responsabilidades —de los ahora nombrados servidores públicos y ya no funcionarios—, contenidas en el Título cuarto de la Carta Magna, *contemplan la No Responsabilidad del presidente de la República, excepto por el delito de Traición a la Patria y por delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo*.

El Juicio Político está referido sólo a determinado tipo de funcionarios de alto nivel, a los Gobernadores, de los Estados, y los diputados a las legislaturas locales. Esta Constitución recoge el Juicio Político para los delitos oficiales, y la inmunidad para los delitos del orden común.

Se incluyó en la relación de Altos Funcionarios el Procurador General de la República y los Diputados de las Legislaturas locales; se reguló la responsabilidad penal y política, sin establecer la responsabilidad disciplinaria, sin embargo, los legisladores del 1917 dejaron una preocupación importante plasmada en el quinto párrafo del art. 111 de la nueva Constitución al establecer que:

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el art. 20 (CONSTITUYENTE, 1917: 10).

Con este mandato a cuestas, la nueva ley habría de distinguir los delitos oficiales que, en su caso, darían lugar al Juicio Político contra los Altos Funcionarios Federales y Estatales (el viejo *Impeachment* americano), y que podrían tener por sentencia del Poder Legislativo la Destitución y la Inhabilitación; y por otro lado, los delitos oficiales de los demás funcionarios y de todos los empleados de la Federación y del Distrito Federal que darían motivo, no a un Juicio Político, sino a un proceso estrictamente del orden penal y con jurisdicción exclusiva del Jurado Popular, mismo que podría decidir no sólo destitución e inhabilitación, sino cualquiera de las penas previstas en la ley penal del orden común, incluidas las penas privativas de la libertad (MARTÍNEZ, 2010: 192).

Resultó para la posteridad y la efeméride, que aquella preocupación del legislador, de actuar a la brevedad, como lo cita el art. 111 Constitucional, se perfeccionará hasta veintidós años más tarde, como lo veremos en la Ley de 1939.

Es importante hacer mención que fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título cuarto, para establecer un Sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación (MARTÍNEZ, 2010: 201).

Modificaciones legislativas de 1939.—La Ley Lázaro Cárdenas

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el *Diario Oficial* el 21 de febrero de 1940, es la primera ley reglamentaria en la materia de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, a partir de la publicación de la Constitución mexicana hoy vigente, y es por su naturaleza jurídica una ley reglamentaria del texto constitucional; oficialmente denominada, «Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados», fue conocida como «Ley Lázaro Cárdenas», misma que se compone de seis títulos y 111 artículos, de los cuales sólo el primero y el segundo son conceptuales, definitorios. Los otros cuatro son meramente procedimentales (JUÁREZ, 2002: 66).

Sus principales características fueron muy parecidas a las de leyes anteriores, porque seguía centrándose en el ámbito penal y político, y sólo se refería a ciertos funcionarios, lo que no significó gran avance en la regulación de las responsabilidades, determinó la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, y se concedió acción popular para denunciarlos. Al igual que su antecesora, determinó la necesidad de la Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados en caso de delitos cometidos por altos funcionarios; adicionando la investigación por «Enriquecimiento ilegítimo» (OVALLE, 1980: 200).

Los sujetos a esta ley son los funcionarios y empleados de la Federación, denominando altos funcionarios al presidente de la República, senadores, diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Estado, jefes de Departamento, procurador General de la República, gobernadores y diputados locales.

Al igual que leyes anteriores, tipifica Delitos y faltas oficiales y distingue entre éstos y aquéllas, definiendo las faltas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos serán faltas oficiales sancionables con suspensión del cargo.

Con fundamento en una reforma constitucional de 1929 al art. 111, el presidente de la República, ahora (en 1939), fue facultado para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución «por mala conducta», de cualquiera de los Titulares de los órganos jurisdiccionales federales y del Distrito Federal (MARTÍNEZ, 2010: 236).

La ley no logró definir los delitos oficiales, pero sí creo un largo listado de acciones imputables a los altos funcionarios, como podrían ser:

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- Usurpación de atribuciones.
- Violación de garantías individuales.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios Estados de la misma o de la Sociedad, o motivo algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Omisiones de carácter grave, etcétera.

Respecto a los demás funcionarios se establecieron de forma casuística las conductas tipificadas como delitos, así como las sanciones aplicables —destitución, inhabilitación, sanción pecuniaria y privación de la libertad hasta por doce años—. «... el análisis de la Ley de 1939, por sus indudables méritos, aunque sin desconocer sus limitaciones y, por tratarse de la primera ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución de 1979» (JUÁREZ, 2002, 74).

La vida de las Responsabilidades en el ámbito público siguió su curso sin alteración legal de importancia alguna, hasta el sexenio del Presidente José López Portillo, a quien corresponde emitir la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que sustituye a la denominada «Ley de Secretarías y Departamentos de Estado», que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917. Éste es un avance, sin duda, que vive México en materia de administración pública.

La Ley López Portillo

Desde finales del año 1979 el gobierno preparaba una nueva ley relativa a las responsabilidades oficiales y al iniciar el año 1980, el 4 de enero, el Diario Oficial de la Federación publicó la «Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados», ley reglamentaria del Título cuarto Constitucional, que abrogaba la vieja ley de la materia, promulgada el 30 de diciembre de 1939, conocida como Ley Cárdenas, y al igual que su predecesora, esta Ley regula los mandatos estatuidos en los arts. 108 al 114 inclusive, de la Carta Magna. Bien se puede afirmar que las bases constitucionales de las leyes de 1939 y 1979, fueron las mismas, aunque los objetivos que perseguían los autores y legisladores de una y otra fueron bien distintos, aun con el consabido origen común de estas leyes con su Constitución antecesora, la de 1857 (DELGADILLO, 1999: 51).

La nueva Ley de 1979, como ya lo mencionamos, sigue normando la vida jurídica, órganos y procedimientos, de la de 1939, pero ya no hace la distinción entre delitos oficiales de los Altos funcionarios —sólo afectados por el Juicio Político—, y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados públicos —sujetos a la acción penal—.

Este nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los «delitos penales» y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos (DELGADILLO, 2005: 61).

La nueva Ley determina como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, los que la ley anterior determinaba sólo para los primeros (los Altos funcionarios), y se definen como sanciones para todos la destitución y la inhabilitación. Esta ley suprime el enjuiciamiento penal y en su lugar establece que «el Jurado Popular» sea el que determine el procedimiento y la sanción.

Esta generalización plantea en principio una problemática de constitucionalidad; ¿es posible interpretar así la norma constitucional y generalizar en la ley una aplicación contra todos los funcionarios y llevarlos a Juicio Político? Queda esta pregunta para respuesta de los historiadores jurídicos.

En un análisis exhaustivo entre la norma fundamental y la ley se encontraban ciertas ambigüedades e imprecisiones que parecían irreconciliables con las exigentes precisiones tipológicas del art. 14 de la propia Carta Magna.

Esta situación jurídica también afectaba el ámbito laboral de los funcionarios y empleados públicos pues les arrebatava la estabilidad de la que debían gozar los trabajadores al servicio del Estado, según el art. 123 Constitucional, apartado B, fracción IX.

Esta ley determina «delitos oficiales», para «altos funcionarios», y hace aplicable el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante un procedimiento especial denominado Juicio por Responsabilidad política. En el caso de los demás funcionarios públicos se establecía otro procedimiento con dos fases: Ante un juez penal y también ante un Jurado Popular, denominado «Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados de la Federación» (DELGADILLO, 2005: 62).

Con esta ley se inicia el registro y manifestaciones de bienes de los funcionarios de la Procuraduría General de la República, y se integró a un sistema central de cómputo en el mismo 1980. Cabe mencionar que en virtud de las reformas realizadas en 1982 la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes pasó a una nueva Secretaría de Estado que surgiría como parte de la llamada Renovación Moral: la Secretaría de la Contraloría.

Esta nueva ley define las nuevas bases de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad; definió las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos; establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público y separa de manera clara las cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa. Determinó las conductas por las cuales —por afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho—, se incurre en responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones de esta naturaleza. Incluye la sanción económica por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

A diferencia de la legislación que le antecedió, esta ley regula cuestiones novedosas, tales como el conflicto de intereses y el nepotismo y se establece un procedimiento más claro y sencillo. En esta ley se incluyó por primera vez el registro patrimonial de los servidores públicos, obligándolos a presentar anualmente su Declaración patrimonial, así como al iniciar y concluir un cargo (GÁNDARA, 2005: 15).

Esta ley llevó a la modificación del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal. En el Capítulo de Peculado, se tomó en cuenta que el bien jurídico que se tutela al sancionarlo no es ni única ni principalmente el patrimonio del Estado sino también, y sobre todo, la lealtad y patriotismo que se debe observar en el desempeño de la función pública.

En resumen, podemos decir que la mera promulgación de la ley no constituye de manera alguna la fuerza suficiente para alcanzar el objetivo que ha buscado el legislador —desde los mismísimos tiempos en que el propio Siervo de la Nación, preocupado por la lealtad, honestidad y eficiencia de los funcionarios introdujo las figuras de la Residencia en la Constitución de Apatzingán, hasta el Constituyente de Querétaro, en 1917—, si no se cambia el estado que guarda la Administración de Justicia (OVALLE, 1980: 205).

Miguel de la Madrid Hurtado. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

De 1982 a 1988 asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, ante un país devastado económicamente y con un muy alto grado de corrupción pública, situación que lleva al Mandatario a enarbolar una Renovación Moral en todo el país, y bajo ese *slogan*, el 23 de diciembre de ese año, emite un Decreto que reforma y adiciona la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, creando con ello la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y nombrando como su primer Secretario a Francisco Rojas Gutiérrez (1983-1987) y a quien sustituiría posteriormente Ignacio Pichardo Pagaza hasta 1988. Las nuevas bases constitucionales han quedado reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor a partir del día primero de enero del año en curso y publicada el 31 de diciembre de 1982 (CHANES, 1984: 55-56).

Resulta necesario preguntarnos, ¿Qué sucedió en el sexenio precedente que llevó a un partido en el Gobierno y al Gobierno mismo que durante todo la administración federal una de las preocupaciones fundamentales del presidente fuera el problema de la moralidad y la honradez, en el desempeño de la función pública?

¿Qué ocurrió en el sexenio anterior y en los previos que fue necesario el establecimiento de la Contraloría General, ahora a nivel de Secretaría de Estado o del Despacho, y no un Departamento Administrativo, como en la época de Venustiano Carranza?; ¿Qué ocurrió con la Reforma Administrativa iniciada por López Portillo?

A la primera pregunta, y en una retrospectiva histórica, habremos de responder que a lo largo de nuestra historia la corrupción en la administración pública ha sido un verdadero flagelo. Corrupción que por motivos diversos se ha dado y se sigue dando en la vida pública (y hasta en la privada), a lo largo y ancho del país a diferentes niveles de gobierno y con diversas magnitudes, pero siempre presente, hoy día más, y con mayor proyección pública, a partir de los graves problemas que el Gobierno Federal enfrenta en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, que entre otros muchos problemas, impide el buen manejo de los

asuntos de gobierno y sobre todo, la relación sana, hoy de confianza casi inexistente, entre éste, los gobiernos estatales y municipales incluidos, y la ciudadanía.

La segunda pregunta encuentra una sencilla respuesta, la Reforma Administrativa quedó inconclusa, inacabada, y en la búsqueda de esta respuesta, los gobiernos han llevado a la propia Contraloría General a cambiar de denominación y funciones varias veces, pasando por su original Secretaría de la Contraloría General de la Federación; después, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y —como lo veremos más tarde—, finalmente, desde 2003, hasta la fecha, Secretaría de la Función Pública, y en todas estas épocas, la noción de reformar y hacer más ágil, transparente y delgada la administración federal ha sido una preocupación constante, además de la función punitiva y de investigación que conlleva la vida pública y los objetivos y normas de esta Secretaría del Despacho, que en no pocas ocasiones ha librado su lucha correspondiente por la sobrevivencia institucional, pues no han sido pocas las ocasiones en su corta vida institucional en la administración pública federal —menos de treinta años—, que desde diversos sectores, incluida la Presidencia de la República se ha pensado en su desaparición por diversos motivos: incumplimiento de metas y objetivos, alto porcentaje en el resultado de costo-beneficio institucional, etcétera.

Volviendo a nuestro tema de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, el Juicio Político, diremos que este nuevo ordenamiento federal tiene por objeto reglamentar nuevamente el Título cuarto Constitucional en dos materias: el Juicio Político, y a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, así como las obligaciones que dimanen de éste; y el registro patrimonial de los servidores públicos.

En este orden de ideas, la responsabilidad del agente público «puede ser política, penal, civil y administrativa» (MARIENHOFF, 1998: 170). Son tres las responsabilidades en que pueden incurrir tanto el trabajador de base como el de confianza: administrativa, civil y penal. Una sola conducta puede dar origen a las tres, o bien nada más a dos, o a una.

Temáticamente, la ley se divide en dos partes, como ya se ha dicho. En la primera establecen en general, los procedimientos a seguir ante el Congreso de la Unión, en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; —los *Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones*—, así como específicamente, el *Procedimiento en el Juicio Político*, definiendo también el *Procedimiento para la Declaración de Procedencia*.

El mérito de la *Ley De la Madrid*, consistió en definir y establecer un catálogo o código de obligaciones a las que quedaron sujetos todos los servidores públicos (RAMOS, 2005: 86).

En la segunda parte, alude la ley a las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, los procedimientos y sanciones correspondientes, y al ya mencionado registro patrimonial, cuyo origen lo encontramos en la conocida Ley Cárdenas. Resulta de suma importancia comentar que en esa segunda parte se ubica el Título tercero, «Responsabilidades Administrativas», derogado por el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 13 de marzo de 2002, *por lo que respecta únicamente al ámbito federal*, ya que, como lo analizaremos posteriormente, en esa misma fecha el *Diario* publicaba la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y los artículos transitorios —algunos de ellos—, como el Segundo, determinaron derogar los Títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal»; y se establece que «las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal» (DELGADILLO, 2005: 211).

Ernesto Zedillo.—1994-2000

Este apartado que cita el periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, es importante, porque es el último Titular del Poder Ejecutivo Federal que proviene del Partido Revolucionario Institucional, el PRI. Con él, llega la alternancia en el poder y el arribo de otro partido político a la presidencia de la República después de casi ochenta años de haberse instituido en México, como resultado de la gesta revolucionaria de principios del siglo xx, esa llamada «Dictadura Perfecta» como la llamara el hoy Premio Nobel Mario Vargas Llosa.

En este contexto, la materia de las Responsabilidades de los Servidores públicos, desde la última reforma de 1982, que claramente divide la parte del Juicio Político con la de las responsabilidades administrativas, se queda atrás, y los tiempos dan el lugar preponderante —como lo veremos— al desarrollo y a la gestión administrativa, a la simplificación de procesos administrativos y a la auditoría gubernamental; a las materias de adquisiciones, arrendamientos, servicios, inmobiliaria federal, la economía y sus herramientas al servicio de la administración pública moverán al país, durante estos años.

Zedillo llega al poder por la muerte del Candidato del Partido Oficial en el poder, Luis Donald Colosio, quien supuestamente habría garantizado al régimen priísta, la continuidad de las políticas establecidas en el gobierno anterior. Otra vez la contienda electoral no es clara, existen interrogantes populares en torno a los mecanismos que usa el partido en el poder, para alcanzar el éxito electoral. Zedillo es electo presidente de la

República, en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, con el 49,69 por 100 de los votos, es decir, más de 17 millones de votos, y con ellos, el primero de diciembre de 1994, es presidente constitucional, hasta el 30 de noviembre de 2000.

Al inicio de la presente gestión entran en vigor nuevas modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que en esencia, y en cuanto a la Secretaría de nuestro interés, se pueden resumir en los siguientes cambios:

La Secretaría pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conservando las funciones de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como la de inspección y auditoría del ejercicio del gasto público, su congruencia con el presupuesto de egresos y sus facultades sancionatorias y de investigación. Ahora, adicionalmente, la incorporación (en la dependencia), de la función de «*Desarrollo Administrativo*», alude al interés gubernamental por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, para que los recursos con los que cuenta sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas (art. 37 LOAPF). En este contexto, otra atribución relevante otorgada a esta Secretaría es autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal. En materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, también es dotada de importantes facultades, ya que a partir de ahora establecerá las normas políticas y lineamientos generales en esas materias. Asimismo, expedirá las normas técnicas y, en su caso, construir, habilitar, conservar y administrar los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación cuando no están expresamente asignados a otra dependencia o entidad. Se le asigna adicionalmente llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

Las leyes complementarias de las Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (HERRERA, 1998: 9), son disposiciones que en su conjunto, desde nuestro punto de vista, integran el llamado Derecho disciplinario federal; en este sentido, el Doctor Agustín Herrera nos dice que su trabajo es una recopilación de toda la legislación federal, que se refiere a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que integran el Derecho administrativo disciplinario (HERRERA, 1998: 13).

De hecho, desde el sexenio de Salinas, en el año 1989, se implementó «El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal», que a su vez tuvo un antecedente inmediato en un acuerdo presidencial de 1984. Por su importancia, cabe mencionar que entre los objetivos más importantes de este Programa estaban fortalecer e impulsar la modernización económica del país a través de la incorporación de reglas y normas sencillas y claras: «... prevenir y combatir la corrupción, a través de una fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo de penalización y sanción a los servidores públicos» (DOF, 9 de febrero de 1989: 39).

Como se puede observar, en el ánimo presidencial existe también —como en MMH—, una fuerte responsabilidad por dar una respuesta a la población, en materia de modernización, simplificación administrativa y lucha contra la corrupción.

Por ello, tiempo después, de conformidad con el art. octavo transitorio del Decreto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995, «se derogan los arts. 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia»; y el 4 de diciembre de 1997, la ley se modifica nuevamente para adicionarle principalmente, un Título quinto, de las Disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, con un capítulo único conformado con tres artículos, que determinan desde este ámbito legal que al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno. Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

De igual forma, la reforma establece, que el Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y, por tanto, los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las Contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. Finalmente, la reforma de ley establece en materia garantista que el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los arts. 73 y 74 de esta Ley.

La alternancia en el Poder.— Vicente Fox Quesada, presidente de México. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

El primero de diciembre del año 2000, toma posesión el primer presidente constitucional de los Estados Mexicanos proveniente de otro partido político distinto al hasta entonces partido oficial, Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, siendo investido por el presidente del Poder Legislativo como Titular del Poder Ejecutivo Federal, en un cambio de poderes, sin violencia, con madurez política, donde los actores demuestran a un pueblo —en júbilo— que en México es posible la alternancia.

Finalmente el cambio llega al país, y la administración pública federal no ajena a él, en la materia de nuestro estudio, el 13 de marzo de 2002, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que como se ha mencionado en páginas antecedentes, sólo es aplicable al ámbito federal en materia de las Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Esta Ley tiene por objeto también, reglamentar el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las obligaciones; responsabilidades, sanciones administrativas; autoridades competentes, el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial, todos aplicables al servicio y a los servidores públicos.

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, quejas, responsabilidades, y posteriormente también los de —Buen Gobierno—, conformarán de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría, las Contralorías internas, que son los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la Procuraduría General de la República (*DOF*, 13 de marzo de 2002).

En este contexto de cambio político es de fundamental importancia resaltar que el nuevo gobierno decidió por la vía más sencilla quitarse el problema del Juicio Político y la Declaración de Procedencia —no le dio importancia— (y después esta circunstancia se le revirtió al estallar el

conflicto con López Obrador y su pretendido desafuero), y por tanto, en ese marzo de 2002, se determinó que esas materias quedaron vigentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sólo se abrogó en las partes correspondientes a los capítulos relativos a los temas de Responsabilidad Administrativa para los funcionarios o servidores públicos federales, subsistiendo la vigencia total de la ley, entratándose de la materia Juicio Político y Declaración de Procedencia.

En materia de Responsabilidades de los servidores públicos —la Ley Federal original, la de 1982—, quedó firme y vigente pero sólo para ser aplicada en el ámbito del Distrito Federal y dirigida a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, por mandato de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, que son los únicos que hasta la fecha tienen facultades para legislar en las materias de Juicio Político y Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales, pues ni la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en su origen, ni la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal, han tenido esta posibilidad jurídica de legislar en estas áreas del Derecho positivo mexicano, y por ende, el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación, hasta hoy, constitucional de seguir los dictados federales en estas materias tan importantes para la vida de la administración pública del Distrito Federal, de sus Órganos Autónomos y sus demarcaciones territoriales.

A partir del año 2002 y hasta la fecha, ésta es la condición jurídica que guardan a grandes rasgos, tanto el denominado «Juicio Político» como «Las Responsabilidades de los Servidores Públicos».

Es de fácil comprensión entender la tradición de los políticos mexicanos tan dados a complicar los temas legales en el entorno del juicio político y las responsabilidades a lo largo de nuestra historia jurídico-política. Desde los tiempos del Juicio de Residencia hasta hoy, la falta de claridad, economía y contundencia procesal, han sido características prácticamente constantes a través del tiempo y de las leyes que hemos analizado, por ello, el país requiere de forma urgente dotar de transparencia los trámites e instancias en ambos procesos, estas reformas y adiciones, son inaplazables.

Éste es sin duda —desde nuestro punto de vista—, uno de los grandes temas pendientes que deberá atender la tan necesaria y urgente Reforma Política del Distrito Federal, entre otros temas torales para la vida nacional y de la Ciudad de México.

El Derecho electoral en el Distrito Federal

Con este antecedente, ahora sí, considero que será mucho más interesante y sencillo a la vez, entender el fenómeno jurídico-político que vivimos en México, en materia de Derecho electoral a partir de la

reforma electoral constitucional y legal que fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008. En sí misma constituye una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México. Resultó más que evidente el cambio en leyes e instituciones electorales a partir de 1990 cuando se aprobó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que crea el Instituto Federal Electoral (IFE) generando así los primeros instrumentos de certeza electoral, algunos de los cuales, con las actualizaciones y adecuaciones necesarias, continúan vigentes. En este contexto empezamos a conocer y a hablar en materia electoral de control, control interno, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Por ello y sin lugar a dudas, una de las principales características del proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral. Las reformas electorales ocurridas entre 1989 y 2008 han respondido a la necesidad de ir generando una cultura democrática fundada en supuestos legales e hipotéticos, que crean normas jurídicas. Esto se ha venido alcanzando en la medida que van avanzando los derechos político-electorales de los ciudadanos, la conformación de un sistema de partidos competitivo y equilibrado y una organización de procesos electorales confiables, organizados por una autoridad autónoma y profesional.

Entre esos años se puede observar cómo las reformas se suceden una a otra, no sin obstáculos, pero con mayores esfuerzos de cambio, y vamos logrando el avance de la democracia mexicana; crece el interés de los legisladores por definir reglas más eficaces para regular de mejor forma las elecciones y al mismo tiempo y sobre la marcha, corregir los defectos, excesos y vacíos legales, producto de batallas comiciales recientes, que nos lleva por un lado a analizar la recién terminada jornada electoral, y por otro, a preparar las próximas contiendas electorales, aprovechando la experiencia de la elección apenas terminada; así vamos construyendo ésta, nuestra democracia.

La gran reforma de 2007-2008 no es concebible sin sus precedentes, así como tampoco se pueden ignorar en su construcción, las causas sociales y políticas que las suscitaron.

Como ya mencionamos en 1990 se funda el IFE, el Tribunal Federal Electoral, en ese entonces TRIFE —elementos esenciales de nuestro Derecho electoral—; más tarde, en 1993, empiezan los tiempos del Control Público, encontramos intentos para regular los asuntos del financiamiento público, así como la fiscalización de los recursos públicos que se otorgan mediante prerrogativas a los partidos políticos. En 1994, se fortalece al IFE, ciudadanizando a la autoridad electoral.

Se crean medidas de seguridad iniciales con objeto de brindar certeza a los procesos electorales. Se acepta la visita de observadores electorales extranjeros, ahí viene la transparencia.

En 1996, llega el año de la gran reforma, con elecciones en puerta, los legisladores llevan adelante una modificación de fondo a la legislación electoral, al COFIPE principalmente. De esta forma el IFE se consolida en su calidad de Organismo Autónomo del Poder Ejecutivo Federal. Al mismo tiempo, la reforma considera que la mejor contienda será la que se brinde en igualdad de circunstancias, de manera equitativa para todos los partidos políticos. Igualmente, se determina la importancia del financiamiento público respecto del financiamiento privado. Las reglas para el sostenimiento de las actividades ordinarias y permanentes de los partidos son definidas y también las reglas y montos para los gastos de campaña. Aquí se determina dotar de fuerza la fiscalización del árbitro a los partidos políticos.

Fueron definidos los porcentajes y fórmulas para distribuir el financiamiento para cada partido (30 por 100 del monto se asignaba de acuerdo al cálculo de costos estimados de campaña; y 70 por 100 se otorgaba de acuerdo a la votación obtenida en la más reciente elección para diputados federales).

Se determinó que la distribución de tiempos oficiales en radio y televisión fuera equitativa, y el IFE creó mecanismos para repartir de forma paritaria entre los partidos políticos, los tiempos totales disponibles en radio y televisión, así como el monitoreo de promocionales, incluyendo los de contenidos noticiosos.

Se acordó que la autoridad vigilara ese equilibrio y la civilidad con la que los partidos políticos debían actuar antes, durante y después de los procesos electorales.

La Reforma de 1996, en materia de legislación electoral, logra que el 22 de noviembre de ese año, por decreto Presidencial se publique en el *Diario Oficial de la Federación, DOF*, la denominada «Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral», cuya última reforma se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de julio de 2008.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte, conserva sus facultades y autoridad en la materia. La reforma otorga facultades a la Corte, para conocer, por primera vez en la historia política de nuestro país, de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

En materia jurídica esta reforma avanza y de un gran salto, el denominado Tribunal Federal Electoral (TRIFE), pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en materia de elecciones y se denomina a partir de entonces Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por sus siglas TEPJF.

La reforma comprendió modificaciones y adiciones a distintos artículos de nuestra ley fundamental y son aquellos que se encuentran exclusiva y directamente vinculados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre estos cambios destacan:

- El fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

- La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizará el cómputo, calificará la elección a Presidente de la República y hará la declaración de Presidente electo.

- El TEPJF —ya investido de sus nuevas facultades— se erige como la autoridad electoral jurisdiccional responsable de resolver las controversias entre los partidos políticos y el IFE; resolver impugnaciones en elecciones federales de diputados y senadores. Se reconoce al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Federal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.

- Se ratifica la competencia del Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como para resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y aquellos que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

- Es ampliada sustancialmente la jurisdicción del Tribunal al serle reconocida la competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Conocerá a partir de ahora sobre los juicios para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares.

- Con la modificación al sistema de elección de los magistrados electorales de la Sala Superior y Regionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación propondrá a la Cámara de Senadores; los candidatos correspondientes. Anteriormente el Poder Ejecutivo presentaba su propuesta a la Cámara de Diputados en base a sus facultades.

Finalmente y atendiendo a la reforma constitucional a que se ha hecho referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; a la Ley Reglamentaria en las fracciones I y II del art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

El TEPJF, de igual forma, vigilará que las decisiones de las autoridades electorales, federales y locales, se apeguen a la Constitución y a las leyes.

Después de las elecciones del año 2000, los cambios siguieron, las opciones de crear instancias de Control, fiscalización y rendición de cuentas, ahora eran más viables, después de haber resuelto lo más urgente para la vida democrática nacional, ya descrito en párrafos anteriores.

IV. EL DISTRITO FEDERAL: LA CONTRALORÍA GENERAL, LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Entre tanto, en el Distrito Federal el cambio hacia la Democracia se habría disparado en 1997, en las primeras elecciones para elegir al Gobernante de la Ciudad de México, con la llegada del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Partido de la Revolución Democrática, PRD, a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. Gobernó sólo hasta 1999, cuando renunció para ir en busca nuevamente de la Presidencia de la República en el año 2000. Perdió. Rosario Robles quedó al frente del gobierno de la Ciudad por el tiempo que faltaba para terminar ese primer mandato vía elección popular que vivía la Capital del país.

Resultado de este despertar a la democracia que vivía la Ciudad de México —en su régimen interno—, y la efervescencia político-democrática que atravesaba el país, con la llamada mega reforma de 1996, a la que ya nos hemos referido profusamente, el 15 de enero de 1999 se crea como Organismo Público Autónomo en la Ciudad de México, el Instituto Electoral del Distrito Federal, por sus siglas IEDF, como depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Para ello, y dentro del ámbito democratizador emprendido por el organismo federal electoral, El IFE, el IEDF compromete su misión institucional con los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, obligándose a promover el desarrollo de una cultura cívica democrática entre los habitantes de la Ciudad de México para contribuir a fortalecer el régimen de partidos políticos y agrupaciones políticas locales.

A la fecha, el IEDF goza de la confianza y el respeto de los ciudadanos por ejercer su autoridad con apego a los principios rectores de la función estatal electoral, por su capacidad de interlocución con los actores políticos y sociales, y por su conocimiento experto en materia electoral.

La transparencia y la rendición de cuentas son principios plenamente incorporados en la actuación institucional del IEDF. Así reza en su propia página web institucional, pero sólo en cuanto hace a la transparencia y la rendición de cuentas, hoy día sigue haciendo falta un compromiso institucional promocionado —como los ya mencionados—, en relación a un compromiso público, de administración con apego a controles internos, a una fiscalización permanente de sus recursos presupuestales hacia el interior del organismo y obviamente hacia los partidos políticos.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal —que es el documento equivalente a la Constitución política local en la Ciudad de México, en el apartado correspondiente al IEDF—, determina y reconoce la calidad y funciones electorales de este Organismo autónomo, y define que está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso *f*), en relación al art. 116 fracción IV inciso *d*), el Instituto Electoral del Distrito Federal podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que este último se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales en el Distrito Federal en los términos que establezca la Ley.

El Estatuto también define que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo de una Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, Órgano Técnico del Consejo General del Instituto Electoral, dotado de autonomía de gestión. La Ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones la Unidad Técnica podrá dirigirse al órgano técnico contemplado en la Base V del art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de superar las limitaciones impuestas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El Estatuto de Gobierno, en tratándose del IEDF, no alude ni a la transparencia, tampoco a la rendición de cuentas y no aborda el tema del control interno y las responsabilidades de los servidores públicos del IEDF, no obstante que la ley de la materia, en su última reforma, adicionó un título para el Gobierno del Distrito Federal, tema que fue analizado en su oportunidad en este trabajo y que dotó al gobierno local de la fuerza

necesaria para que la Contraloría General del DF ejerza esas funciones en estricto apego al Título cuarto Constitucional y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estas actividades de rendición de cuentas, transparencia, control interno y responsabilidades de los servidores públicos, se los deja el Gobierno del Distrito Federal a la fecha, al código comicial, desde el primero de ellos, hasta el vigente, publicado recientemente, en la *Gaceta Oficial del GDF*, con fecha 20 de diciembre de 2010.

El Código Electoral publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 1999, por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, sólo menciona a la Contraloría Interna en dos artículos y en uno de ellos define sus funciones: La Contraloría Interna es el órgano del Instituto Electoral del Distrito Federal, encargado de fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de los recursos de esa autoridad, así como para instruir los procedimientos y, en su caso, aplicar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Consejo General determinará, de acuerdo con su Reglamento Interno, el nombramiento del Contralor Interno y los requisitos que deberá cubrir quien ocupe el cargo.

En materia de fiscalización de partidos, la mención no es mucho mayor, aunque en los artículos transitorios originales se determinan reglas específicas para la fiscalización, y en cuanto a transparencia y rendición de cuentas nada.

En torno al tema del primer Código Electoral de la Ciudad de México, podemos advertir fácilmente que en el término de nueve años (1999 a 2008) tuvo seis reformas o adiciones, que se dieron en las siguientes fechas:

- 30 septiembre de 1999, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, *GODF*, núm. 126.
- 15 de octubre de 1999, *GODF*, núm. 136.
- 18 de enero de 2001, *GODF*, núm. 7.
- 15 de mayo de 2003, *GODF*, núm. 39-BIS.
- 30 de diciembre de 2003, *GODF*, núm. 102-TER.
- 19 de octubre de 2005, *GODF*, núm. 123-BIS.

Esta situación denota —y eso sí es preocupante—, desaseo legislativo y falta de técnica jurídico-constitucional para la elaboración de leyes, hermenéutica jurídica, o bien, incidencias políticas en el cuerpo normativo del código comicial, o lo peor, ambas.

El Código de 10 de enero de 2008, ya otorga a la Contraloría General un capítulo, el VI, y tres artículos, y a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, por sus siglas UTEF, tres artículos.

El Código vigente del 20 de diciembre 2010, unifica en un capítulo, el VII a los denominados órganos con autonomía técnica y de gestión, como lo son la Contraloría General y la UTEF, otorgando a la primera cinco artículos y a la segunda cuatro.

Esta situación de clara omisión, o falta de preocupación de la alta autoridad por estos temas —torales en materia de administración pública—, desde nuestro punto de vista, no es imputable a nadie en específico pero sí a todos los servidores públicos: jefes de Gobierno y legisladores —por mencionar sólo a algunos—, que han transitado por sus cargos, y no se han preocupado ni ocupado en materializar la normativa relativa a estas acciones de gobierno —fundamentales—, como lo son el control interno, la transparencia y la rendición de cuentas. En hojas anteriores hemos descrito de manera más que amplia, el largo andar de la vida democrática y política en nuestro país, desde la Colonia, y la complejidad para definir, aplicar y procesar incluso desde la palabra escrita —y quizá hasta dicha— las materias y competencias del Juicio Político, la Declaración de Procedencia y las Responsabilidades de los servidores públicos, por lo que ahora, en los Códigos Comiciales del Distrito Federal, aún en plenos siglos xx y xxi, no encontrar referencias claras y mandatos precisos sobre las materias de control interno, responsabilidades, transparencia y rendición de cuentas, relacionadas a la vida electoral no debe asustarnos, ni preocuparnos, pero sí ocuparnos, parafraseando mi propia expresión anterior.

Vemos con tristeza como hoy día el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es omiso en estas materias, no se ocupa del Control Interno en el Órgano Electoral del Distrito Federal, simplemente no existe una sola mención al respecto, excepto entratándose de la fiscalización de recursos públicos a partidos políticos.

La Constitución de la República, sólo remite al Título cuarto a todos los servidores públicos y los somete al imperio de una ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —que hoy por cosas de la vida son dos leyes para una misma materia, una para el ámbito federal y una para el Distrito Federal, como si ambas cosas fueran de esencia distinta; ah! La política... en fin!— ¿Y la justicia y la equidad alrededor de estos temas, dónde queda? Es una pregunta a la que hoy por hoy, considero aún no hay respuesta.

V. CONCLUSIÓN

De acuerdo con nuestra exposición, en este pequeño apunte de la vida pública mexicana relativo al ámbito de las responsabilidades, el control interno, el Juicio político, la Procedencia, transparencia y rendición de cuentas, nos queda —no obstante todo lo dicho—, un buen sabor de boca, pues constatamos que aun contra temas de mayor urgencia e importancia

para la vida institucional electoral de nuestro país, en general, y del Distrito Federal, en particular, la temática de las responsabilidades, el Juicio Político, la transparencia y la Rendición de Cuentas, están presentes, de una forma u otra, en la vida institucional electoral nacional y local, y además son y serán sin duda los grandes temas a explorar y consolidar en nuestra sociedad.

Es claro —por lo menos para nosotros—, que para que esto suceda, deben haberse colmado las necesidades o extremos de la norma sustantiva, *conditio sine qua non*, que permita iniciar el estudio, con la importancia que merecen estos temas adjetivos, pero fundamentales en la vida de la administración pública de cualquier nación, Ciudad Capital o poblado.

Hoy contamos además con leyes de avanzada en materia de protección de datos personales, con nuevas formas de fiscalizar y vigilar recursos públicos al utilizar herramientas novedosas en la administración pública como el presupuesto por resultados, los indicadores clave, las auditorías al desempeño, la fiscalización digital y la obligación jurídica de clarificar y facilitar —si existe voluntad política—, los procedimientos de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, o bien, pugnar para que los legisladores, juristas e investigadores creen nuevas formas de enjuiciamiento por violaciones al orden público y al interés social, creando instancias judiciales y/o arbitrales que en verdad corrijan y castiguen conductas dolosas hacia el Gran Ser que es la Sociedad, protegiendo a esta Raza Cósmica, la nuestra —como dijera el gran Rector y Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos—.

En este contexto, entiendo e interpreto que debemos ser nosotros —los mismos mexicanos— quienes apoyando un desarrollo sustentable, basado en la paz y en la vida democrática, con una verdadera nueva moral cultural y de Derecho —acciones todas en beneficio de nuestra sociedad, esa, que ha vivido oprimida cientos de años, y que debe cambiar— apoyada en una teoría y praxis optimista del futuro, tiene que acceder a un México que, fortalecido, sea capaz de levantar a su propia sociedad de la postración que desde siglos, y hasta hoy, vivimos.

Ese Gran Ser, que es la Sociedad Mexicana, en un esfuerzo conjunto y apoyados en la educación y la cultura como armas, la solidaridad como estandarte y el Derecho y la Justicia como fines, debe crear en nosotros mismos, Mexicanos, la convicción de trabajar y luchar juntos, para reprimir los males sociales, ahora tan en boga, y llevar adelante a la Nación...!

La Patria lo necesita.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros

- BAQUEIRO ROJAS, E. (2009), *Derecho de familia*, México, Oxford.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, J. (1978), *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del Amparo)*, México, UNAM.
- BURGOA ORIHUELA, I. (2000), *El proceso de Cristo*, México, Porrúa.
- CORONA NAKAMURA, L. A., y MIRANDA CAMARENA, A. J. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- COSÍO VILLEGAS, D. (coord.) (1998), *Historia general de México*, 2 tomos. 4.^a ed., 3.^a reimpresión, México, Colegio de México.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. (1999) y (2005), *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México Porrúa.
- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, A. (2005), *El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México. Problemática en la aplicación de la legislación actual. Propuesta de nueva Ley*, México Impregráfica SA de CV.
- (2007), *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa.
- HERRERA PÉREZ, A. (1998), *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, M. A. Porrúa.
- JUÁREZ MEJÍA, G. (2002), *Las responsabilidades de los servidores públicos*. México, Porrúa.
- MARIENHOFF, M. (1998), *Tratado de Derecho administrativo*, t. III-B, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- MARILUZ URQUIJO, J. M. (1952), *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, España, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.
- MARTÍNEZ GARNELO, J. (2010), *Antología de las responsabilidades del servidor público en México*, t. I, México, Flores Editor y Distribuidor.
- NAVA NEGRETE, A. (1999), *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PICHARDO PAGAÑA, I. (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, t. II, *Funciones y especialidades*, México, INAP-CONACYT.
- RAMOS TORRES, D. (2003), *Manual de Derecho disciplinario de los servidores públicos*, México, Escuela Nacional de Administración Pública.
- VVAA (1990), *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, México, UNAM.
- VASCONCELOS, J. (1948), *La raza cósmica*, México, Espasa Calpe.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), *Diario Oficial*, México.
- Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, t. V, 4.^a época, núm. 40.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010), *Diario Oficial de la Federación*, México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2011), *Diario Oficial de la Federación*, México.

Código Penal Federal (2010), *Diario Oficial de la Federación*, México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994), *Diario Oficial de la Federación*, México.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2010), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.

Código Electoral del Distrito Federal (1999), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.

Código Electoral del Distrito Federal (2008), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.

Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, DOF, 9 de febrero de 1989.

Enciclopedias

Historia de México (Tomos II-XIII) (1978), México, Salvat Mexicana de Editores.

Programas Oficiales

«Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal» (1989), Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Revistas

AAVV (1980), «Legislación y Jurisprudencia», *Gaceta Informativa*, núm. 29, México, UNAM.

— (1985), «Los presidentes de México ante la Nación 1821-1984», 2.^a ed., México, Congreso de la Unión y Cámara de Diputados.

CARRILLO FLORES, A. (1982), «La responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación», Conferencia dictada el 5 de marzo de 1982, en El Colegio de Michoacán, Zamora.

CHANES NIETO, J. (1984), «Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades» *INAP-Praxis*, núm. 60.

OVALLE FAVELA, J. (1980), «Legislación y Jurisprudencia», *Gaceta Informativa*, núm. 29, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Revista Mexicana de Justicia P.G.R., 1982.

SÁNCHEZ BELLA, I. (1968), «La organización financiera de las Indias, siglo XVI», *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

SÁNCHEZ BRINGAS, E. (1989), «El presidente de la República y el sistema de responsabilidades», *Anuario Jurídico*, núm. XVI, México, UNAM.

Trabajos

MESA, M. Á. (2010). *El Derecho constitucional al sufragio, como un Derecho Humano de los ciudadanos de México y España*, Memoria Docente e investigadora para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, Doctorado en Derechos Humanos, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, abril de 2010.

Web

<http://auditoria.audy.mx/arts/REFLEXIONESOBRELARENDICIONDE-CUENTAS.pdf>.

<http://awid.org/esl/Library/El-Principio-de-la-Rendicion-de-cuentas>.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/9.pdf>.

<http://pdba.georgetown.edu/ELECTORAL/MEXICO/analisiscomparativo.pdf>.

http://www.programaanticorruption.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf.

www.buenastareas.com/ensayos/Rendicion_de_cuentas_transparencia_y_responsabilidad/1402914.html.

www.ernestojinesta.com/Los_principios_constitucionales_de_eficacia.pdf.

www.latindex.ucr.ac.cr/descargar.php?archivo=econ005-13.

www.transparenciamexicana.org.mx/documentos.../capitulo9.pdf.

CAPÍTULO OCTAVO

EL VOTO ELECTRÓNICO Y LA URNA MEXICANA

Patricia MACIAS HERNÁNDEZ

Ángel Rafael DÍAZ ORTIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES.—1. Estados Unidos.—2. India.—3. Bélgica.—4. Brasil.—5. Venezuela.—6. Alemania.—7. Inglaterra.—8. Holanda.—9. Unión Europea.—10. España.—III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES.—1. Coahuila.—2. Jalisco.—3. Ámbito Federal.—IV. CASO DISTRITO FEDERAL.—V. PROPUESTA.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Electoral del Distrito Federal propiamente desde su nacimiento, ha venido trabajando en la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, y muy especialmente en la de urnas electrónicas.

En el Instituto estamos convencidos de que el avance tecnológico puede ayudar en el fortalecimiento de la democracia en la medida en que logremos elecciones con mayor participación y con resultados confiables y oportunos.

El primer paso fue observar qué sucedía en el mundo en relación con la recepción de los votos a través de urnas electrónicas y pasar a hacer una prueba piloto con urnas prestadas por la autoridad electoral de Brasil.

Posteriormente, se invitó a las cuatro instituciones académicas más representativas del país para que hicieran un prototipo especialmente diseñado para la idiosincrasia de los mexicanos, convencidos de que este producto debía ser un traje a la medida; esto hizo posible la urna electoral del Distrito Federal.

Se le solicitó al Instituto Politécnico Nacional la fabricación semiindustrial de sesenta urnas y después de que éstas fueron ampliamente probadas, se promovieron los ajustes al Código Electoral del Distrito Federal y en las elecciones del año 2009 para las elecciones de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, por primera vez se utilizó con efectos vinculantes una urna electrónica en cada uno de los cuarenta distritos electorales del Distrito Federal.

Por los buenos resultados y aceptación de la ciudadanía y de los actores políticos en la contienda, se estudia el mercado, a fin de lograr que se fabriquen de manera industrial las urnas electrónicas con algunas adecuaciones adicionales a las ya existentes, a fin de poder utilizarlas en las elecciones del año 2012.

El presente trabajo quiere dejar constancia de que este procedimiento seguramente contribuirá en el fortalecimiento de la democracia en el Distrito Federal y en consecuencia podrá ser inspirador para que se pueda instrumentar a nivel federal y, en su caso, en todas las entidades federativas del país.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES

Los sistemas electrónicos, para la recepción del voto electrónico, se han implementado en diversos países como: Estados Unidos, Bélgica, Francia, Egipto, Holanda, Rusia, la India, Venezuela, Brasil y Colombia entre otros.

1. Estados Unidos

Existen diversas modalidades de votación electrónica como *Scan VOTE*, que usa escáner para leer las boletas tradicionales y los votos que son remitidos por correo; *TeleVOTE*, un sistema de reconocimiento de voz para votar vía telefónica; *TouchVOTE*, con pantallas sensibles al tacto, y *WebVOTE*, sistema de voto por internet. Los cuatro sistemas son susceptibles de combinarse. Como ejemplo de estos sistemas, se tienen los utilizados en las elecciones presidenciales del año 2000, donde el 1,6 por 100 de los electores estadounidenses votaron usando las papeletas convencionales, que después fueron escaneadas (*Scan VOTE*) y los resultados se transmitieron de manera digital para su conteo; el 9,1 por 100 usó el registro electrónico directo, a través de pantallas táctiles

(*TouchVOTE*); el 18,6 por 100 usó las máquinas de palanca de votar; el 27,3 por 100 usó lectores ópticos; el 34,3 por 100 usó tarjetas perforadas y 200 militares en servicio fuera del país por primera vez emitieron su voto por internet (*WebVOTE*). En los últimos años, varios sistemas electrónicos puestos a disposición de las autoridades electorales de los condados y los estados dedicadas al diseño de nuevas tecnologías, han sustituido a los sistemas mecanizados.

Los sistemas de votación electrónica han estado en uso desde la década de los sesenta con tarjetas perforadas, similar a lo que hoy en día realizan los sistemas de escaneo óptico de votos, que permiten que un ordenador compute marcas hechas por los votantes en boletas y cuenten los votos en una sola máquina.

El sistema que fue más utilizado por EUA es el denominado *Direct Register Electronic* (DRE) o Pantallas Sensibles al Tacto, lo anterior debido a que, a partir del 2002 la «Ley de Ayuda a América a Votar» estableció que los lugares de votación debían proveer un sistema de votación accesible a las personas con discapacidad, lo que en la mayoría de las jurisdicciones se ha cumplimentado con el uso del sistema DRE; estas máquinas de votación electrónica de registro directo, graban los votos por medio de una boleta en forma de pantalla provista de mecanismos eléctrico-ópticos que pueden ser activados por el votante, vía botones o vía digital; procesan los datos y registran la votación en la memoria; esto es, posterior a la votación se produce una tabulación de los datos de la votación almacenada en componentes removibles o memorias *flash*, así como una copia impresa de los mismos. Este sistema también provee un medio para transmitir los votos o boletas individuales o los totales de votos, a una locación central.

La votación DRE, asegura que los votos sean registrados tal como se emitieron y escrutados como fueron registrados; auditables en cualquier etapa del proceso.

Para el año 2005, adoptaron el sistema SAES, *Smartmatic Auditable Election System*, que es totalmente auditable; tanto el *hardware* como el *software* pueden ser verificados en cada una de las fases del proceso electoral; lo que genera resultados electorales mucho más confiables.

SAES fue el primer sistema automatizado en una elección nacional, que incluía un comprobante impreso del voto, lo cual permitió a los votantes certificar el registro exacto de sus votos. El sistema almacena el voto en 7 instancias diferentes como una manera segura de verificar los resultados, que son:

- Papeleta impresa en papel especial e identificado con un código aleatorio para garantizar la seguridad del voto.
- Memoria interna fija en cada máquina SAES.
- Memoria removible en cada máquina SAES.

- Totalización de los votos en la mesa de votación.
- Voto electrónico transferido a los centros de totalización de votos.
- Las actas electrónicas transferidas al centro de totalización.
- La totalización o resultados totales.

En diciembre de 2005 la *Election Assistance Commission* adoptó unánimemente los Lineamientos Voluntarios de Sistemas de Votación de 2005, que incrementaron significativamente los requerimientos de seguridad para los sistemas de votación y ampliaron el acceso, incluyendo oportunidades para votar a individuos con discapacidades, en forma privada e independiente. Los lineamientos entraron en vigor en diciembre de 2007, reemplazando los Estándares de Sistemas de Votación de 2002, desarrollados por la Comisión Federal de Elecciones (www.trueballot.com, 23 de junio de 2010, www.smartmatic.com, 23 de junio de 2010).

A diferencia de los países latinoamericanos, donde el organismo rector de la materia electoral dispone y aplica el sistema estipulado por la Ley para realizar una elección en todo el país, en Estados Unidos la decisión está en manos de las autoridades locales (condados), con lo cual se despliegan más de 3.140 mecanismos comiciales que pueden ser diferentes entre sí.

En las recientes elecciones de noviembre de 2010, EUA hizo uso de nuevas tecnologías electorales como son las pantallas táctiles, pero sin registro en papel del voto, así como papeletas para el sufragio y escáneres ópticos para el escrutinio, sustituyeron en muchos estados los viejos sistemas de tarjetas perforadas.

En Estados Unidos se hace uso de tres procedimientos automatizados del sufragio.

El sistema utilizado por el 66,74 por 100 de los casi 181 millones de electores del país se trata de un esquema mixto, ya que contempla boletas tradicionales de papel que deben ser marcadas por cada elector, pero para ser contadas son procesadas por un dispositivo tecnológico. Hay dos formas de cumplir este último paso, uno es cuando la papeleta es llevada por el mismo votante a un escáner que tabula los votos en el centro electoral (usado por el 37,38 por 100 del país), mientras en otros casos el tarjetón es colocado en una urna que luego es transportada a un centro de conteo. El dispositivo para el escrutinio opera identificando las marcas hechas por los electores en las tarjetas y registrando los sufragios según corresponda. También están las localidades, donde la suma se hace de forma manual.

El 33,22 por 100 de los electores en EUA votan a través de máquinas con pantalla táctil.

El segundo método de voto electrónico lo representa el denominado Registro Electrónico Directo (DRE), el cual es utilizado por el 33,22 por 100 de los votantes, y consiste en máquinas de pantalla táctil, sobre las

cuales los electores marcan directamente sus sufragios. De este sistema hay al menos tres variantes: el primero son los equipos que imprimen un registro en papel del voto, que apenas representa el 8,13 por 100 de la población electoral, y los que no permiten la emisión del comprobante que alcanza al 24,90 por 100 del electorado. También está un tercer tipo, que admite la impresión o no, pero su uso lo determinan las autoridades y sólo representa el 0,19 por 100 del padrón.

La tercera posibilidad de votación electrónica está casi erradicada, se trata del criticado esquema de tarjetas perforadas, que aún mantienen poquísimas zonas, pues apenas representa el 0,04 por 100 de los electores.

2. India

Desde el año de 1989, este país puso en marcha de manera paulatina el voto electrónico para ir aprovechando las experiencias y aumentar año tras año el número de máquinas. Este es un buen ejemplo de cómo hacer las cosas, sobre todo si se tiene en cuenta que el voto tradicional en este caso sería muy complejo, debido a la cantidad de partidos y votantes. Más que nunca, tienen sentido las palabras de David L. Dill, que es catedrático de la Universidad de Stanford y presidente fundador de la asociación *Verified Voting Foundation*. En sus declaraciones asegura que el verdadero propósito de unas elecciones no es que los ganadores asuman que han ganado, sino convencer a los perdedores de que han perdido. En este tenor agrega Luis Panizo Alonso:

«Que este país es un caso excepcional tanto por el número de electores —668 millones—, como por ser pionera en el uso del voto electrónico (¿alguien ha pensado en hacer papeletas para todos estos ciudadanos, con la multitud de partidos políticos que se presentan?)» (PANIZO, 2007: 27). (Actualmente son 717 millones de votantes, dato que se inserta para actualizar la cita de Panizo).

Desde 2003 el 100 por 100 de los votos se emiten electrónicamente. Ya en el año 2004 se distribuyeron por encima de un millón de máquinas de votación electrónica EVM (*electronic voting machines*) que suministraron dos empresas del propio país, con un costo de fabricación reducido y de manejo sencillo; para esta nación el avance tecnológico es primordial, tal es así, que cuenta con un Ministerio sobre Tecnologías de la Información (PANIZO, 2007: 29).

El sistema utilizado es el tablero electrónico, donde el elector de una lista selecciona mediante un interruptor a sus candidatos, pudiendo elegir en más de un millón de máquinas instaladas en todo el país.

La Comisión de Elecciones de la India (ECI por sus siglas en inglés) es la responsable de la dirección y control de las elecciones en este país.

La EVM, también conocida como tablero electrónico, tiene las siguientes características técnicas:

- La máquina tiene un microprocesador, con un *software* que se quema al instalarse («*burnt-in*» *software code*) y que es inalterable.

- Las medidas de seguridad, se caracterizan con la asignación de un número de serie a las EVM, que se usa para destinarlas a una casilla especial dentro del distrito. La idea es que nadie sepa qué máquina se asignará en una determinada casilla. Aunado a esto, el microchip utilizado en la EVM está sellado, por lo que no puede abrirse y no se puede intentar reescribir el programa sin dañar el chip.

- Reduce el costo de impresión de boletas electorales para un padrón que en las elecciones generales de 2009 ascendió a casi 717 millones de votantes.

- El costo de la EVM es de aproximadamente 300 dólares estadounidenses, que incluye una Unidad de Control, la Unidad de Votación y una batería.

- Cada Unidad de Votación puede tener el nombre de hasta 16 candidatos, por tanto, si se conectan cuatro unidades de votación, la EVM puede acomodar un total de 64 candidatos en una elección única.

- El número máximo de votos que puede registrar la EVM es de 3.840, más del doble del número de electores que normalmente hay en una casilla, que es de 1.500, según la legislación vigente.

- La Unidad de Control no transmite electrónicamente los resultados a la Comisión de Elecciones de la India dado que no está conectada a ninguna red. Por tanto, es inmune a los *hackers* o cualquier otro tipo de riesgo que representa estar conectado a alguna red.

- Funciona con una batería alcalina de seis voltios ordinaria que le permite una autonomía de hasta dos meses.

- Terminada la votación basta con apretar el botón de «Resultados» en la Unidad de Control y estos se despliegan en las pantallas indicando el total de votos de una casilla y los votos para cada candidato por número de serie (IFE, 2010: 48 a 50. Trabajo inédito).

A pesar que el sistema utilizado en la India es de los más confiables, uno de los aspectos que ha sido más cuestionado es que a pesar de las diversas medidas de seguridad que caracterizan sus máquinas de votación (EVM), no emiten un comprobante en papel al momento de votar que permita, en su caso, auditar los resultados finales.

3. Bélgica

Considerada como pionera en Europa, en el año de 1991 utilizó «el sistema electrónico de votación en el cantón de Verlainne, con tarjeta magnética y lápiz óptico» (PANIZO, 2007: 20-29); sin embargo, no es sino hasta la legislación del 11 de abril de 1994, que este país viene regulando el voto electrónico.

En octubre del 2000, el 42 por 100 de la población sufragó electrónicamente. En este país el voto es obligatorio y su sistema electoral muy complejo, por lo que el uso del voto electrónico es valorado positivamente por la administración electoral.

En 2003, señala la revista digital *Biblioteca del Conocimiento*:

«... el sistema de voto electrónico *Digivote* desarrollado por el gobierno belga fue utilizado por sus ciudadanos, el servicio permitió al 44 por 100 del electorado belga (3,2 millones de ciudadanos) elegir electrónicamente a 150 diputados y a 40 senadores, Bélgica introdujo el voto electrónico en 1991 para resolver los problemas derivados de la complejidad del sistema electoral belga (voto obligatorio, hasta cinco procesos electorales simultáneos, tres lenguas diferentes, hasta 87 candidatos por lista y elección). Dicho sistema suponía un enorme gasto de tiempo a causa de los procesos manuales de validación y recuento de votos, que resultaban bastante tediosos y tenían un considerable margen de error. Para superar estas dificultades, Bélgica eligió un sistema simplificado, reemplazando las papeletas por una tarjeta magnética que aunque no modifica el proceso existente sí incorpora aspectos de seguridad física y tecnológica. El sistema *Digivote* desarrollado por Steria ha sido utilizado en las últimas elecciones municipales y federales belgas» (www.noticiasdot.com, 7 de junio de 2010).

En las elecciones nacionales celebradas el 13 de junio de 2010, *Steria* (proveedor global de Consultoría y Servicios Transmisión de Información en Europa), desarrolló nuevas aplicaciones del *software*, usadas para preparar el proceso de votación electrónica en óptimas condiciones de seguridad. Gracias a este sistema, los primeros resultados fueron anunciados 15 minutos después del cierre de los colegios electorales, con el consiguiente ahorro del tiempo que antes era necesario para un recuento de votos; sin embargo, a pesar de las nuevas aplicaciones, se presentaron problemas de recuento de votos en algunas mesas electorales, situación que hizo que naciera un grupo de ciudadanos inconforme con el uso de la urna electrónica.

El sistema belga se basa en la entrega de una tarjeta magnetizada que el elector debe introducir en una máquina de votación que expone la boleta electoral. Cada uno de los votos es emitido con un lápiz óptico, y una vez que el ciudadano confirma que su elección está perfectamente registrada, retira la tarjeta que es introducida en una urna electrónica donde quedan almacenados y encriptados los votos.

En las elecciones parlamentarias de la misma fecha, en el 44 por 100 de 15.391 oficinas electorales que fueron instaladas y alrededor de 3.200.000 votantes, utilizó el voto electrónico. En la región de Bruselas y los cantones de habla alemana, todos los electores votaron electrónicamente, mientras que en la región de Flandes lo hizo el 49 por 100 del electorado y en la francófona Valonia el 20 por 100 (www.elections.fgov.be, 24 de marzo de 2011).

4. Brasil

En 1995 se aprobó una nueva Ley Electoral en la que se definieron las directrices del voto electrónico, con la intención de reducir el fraude electoral y minimizar el tiempo de escrutinio.

La votación se lleva a cabo a través de una especie de cajero automático, con una pantalla en la que van apareciendo los candidatos y en la que los votantes pueden realizar su selección oprimiendo un botón, al concluir la jornada electoral, se bloquea el equipo mediante una clave y se imprimen los resultados, a la vez que se obtiene una copia de los mismos en soporte digital (disquete u otro medio) que se traslada inmediatamente a un centro de recuento para su tratamiento.

La utilización fue gradual, cubriendo un tercio del electorado en 1996, dos tercios en 1998, y el 100 por 100 en las elecciones de 2000, 2006 y 2010.

En las elecciones generales de 2006 que se celebraron el 1 de octubre de dicho año, se eligió al presidente de la República y a un nuevo Parlamento, así como a los gobernadores de los estados brasileños y a sus respectivas asambleas legislativas, esto es, 1.059 diputados estatales. Se presentaron 19.619 candidatos, ocho a la presidencia, 213 a gobernador, 236 a senador, 5.525 a diputado federal, 12.945 a diputado estatal y 692 a diputado distrital de un total de 29 partidos políticos.

Estas elecciones fueron el segundo ejercicio digitalizado del país. Se instalaron 432.000 urnas electrónicas en los 91.244 colegios electorales y 207 en el exterior del país. El voto electrónico agilizó el proceso, tanto de votación con la identificación del elector y votación secreta, como el escrutinio y cómputo; ya que éste se lleva a cabo por cada urna electrónica en la etapa de Totalización Parcial (*Apuração*), resultado que es grabado en un disquete y posteriormente es trasladado a las centrales de totalización en la etapa denominada Totalización Total (*Totalização*), donde son contabilizados los resultados (www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil, 14 de marzo de 2011).

En las elecciones de 3 de octubre de 2010, en la que 135,8 millones de electores acudieron a sufragar en urnas electrónicas para elegir a su nuevo Presidente, a los gobernadores de los 26 estados brasileños, 54 de los 81 miembros del Senado y los 513 miembros de la Cámara de Diputados; conociéndose más del 90 por 100 de los votos escrutados, demostrando la utilidad del voto electrónico, que permitió contabilizar más de 100 millones de votos en tan sólo 3 horas.

El sistema de votación utilizado en estas elecciones se basa en una urna con sistema Registro Electrónico Directo (DRE), que consiste en

máquinas de pantalla táctil, sobre las cuales los electores marcan directamente sus sufragios, constando de dos unidades: una de control y la otra de votación.

Por lo que hace a los resultados, «al final de la jornada electoral, la mesa directiva reporta los resultados en cuatro boletines impresos y un diskete. Ambos son llevados al Tribunal Regional Electoral correspondiente, desde donde se transmiten los resultados al Tribunal Superior Electoral TSE, excepto en los lugares alejados, ya que en estos se utilizan teléfonos satelitales» (IFE, 2010: 53. Trabajo inédito).

En total más de 135,8 millones de brasileños usaron 480.000 urnas para emitir su voto electrónico en todo el país, cada votante tarda de 40 segundos a 1 minuto en emitir su voto.

Resultan trascendentes los datos señalados si los comparamos con el índice de analfabetos que tiene este país, que es alrededor de la tercera parte de una población de casi 200 millones de habitantes, pero que ocupa el quinto lugar en América Latina de los países que mejor aprovechan las oportunidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En este sentido, el impulso del voto electrónico es paralelo al desarrollo económico y tecnológico de los últimos años en este país, situación que ha sido aprovechada para el diseño de su urna electrónica que cuenta con aditamentos auxiliares como el caso de audífonos, para personas que no saben leer (IFE, 2010: 53, trabajo inédito).

Incluso, la novedad de esta elección según el secretario de Tecnología e Información del Tribunal Regional Electoral de Brasilia, Ricardo Negrao, fue la votación de unos 200.000 brasileños radicados en 193 países, con unas 550 urnas electrónicas. En estas votaciones también se probó el nuevo sistema de detección de huellas dactilares, en el 1 por 100 del padrón electoral.

Dado que ningún candidato superó el 50 por 100 en la primera vuelta, se realizó una segunda el 31 de octubre entre Dilma Rousseff y José Serra, donde Rousseff obtuvo la victoria convirtiéndose así en la primera mujer presidenta de Brasil. (www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil, 14 de marzo de 2011; www.tse.gov.br, 14 de marzo de 2011 y www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101031_brasil_elecciones_rousseff_triunfo_analisis_rb.shtml, 20 de febrero de 2011).

5. Venezuela

Desde 1998 realizó reformas para llegar a la implementación del voto electrónico, situación que ocurrió en 2004, a través de un referéndum, donde se utilizaron máquinas con pantalla «*touch screen*» (sensible al tacto) que imprimen un voto físico en un papel térmico, lo que permitía

auditar el proceso de votación. El equipo lo fabricó la empresa italiana Olivetti.

En dicho referéndum, se utilizaron unas 20.000 máquinas instaladas, y se contaba con otras 1.000 como *backup*. Cada urna estaba previamente registrada en el Centro Nacional de Totalización, de forma tal que si un equipo no registrado intentaba «conectarse» para añadir votos, simplemente no era aceptado.

En este esquema, el presidente de mesa instala la máquina e imprime la denominada «acta cero» para verificar que no hubiera votos almacenados previamente; el elector selecciona, tocando la pantalla, la opción que desea y para confirmar su sufragio oprime la opción «Votar». Al realizar esta acción la máquina emite un sonido indicando que el votante finalizó su proceso e imprime el voto en papel. Como se ve, se genera un comprobante de votación, un voto físico en papel térmico especial, impresión colocada por el elector en una urna.

Una vez finalizada la jornada electoral, el presidente de la mesa cierra la misma y la máquina imprime el acta de dicha mesa (con 7 copias); posteriormente, la información acumulada por cada máquina se transmite vía telefónica —en algunos casos vía satelital— en forma encriptada con clave pública y privada de 128 bits al centro de consolidación de datos.

El 26 de septiembre de 2010 se llevaron a cabo elecciones parlamentarias con voto electrónico, por lo que el Consejo Nacional de Elecciones, expidió el acuerdo que ellos llaman Resolución «República Bolivariana de Venezuela, Poder Electoral, Consejo Nacional Electoral, Resolución núm. 100225-0026, Caracas, 25 de febrero de 2010, 199.º y 151.º», denominado Reglamento núm. 4, de la Ley Orgánica de Procesos Electorales en Materia de los Actos de Instalación, Constitución, Votación, Escrutinio y Auditoría en el Proceso Electoral».

Del art. 29 al 39 de dicho ordenamiento jurídico se estableció el procedimiento de votación electrónica, así en la Mesa Electoral el voto es electrónico y se emitirá cuando la electora o elector, presione en las boletas electorales electrónicas, la opción correspondiente a las candidatas o candidatos, así como el voto por la lista de su preferencia, y presione en la pantalla de la máquina de votación el recuadro «VOTAR». El voto quedará depositado electrónicamente en las unidades de almacenamiento del sistema automatizado de votación (www.temas.com.ve/modules.php, 21 de febrero de 2011 y www.cne.gov.ve, 20 de febrero de 2011).

6. Alemania

En 1999 comenzó sus primeras pruebas de voto electrónico en asuntos no políticos. Se han realizado pruebas de voto por internet, que han permitido activar un sistema de votación a través de la red y dispositivos

inalámbricos. Estas pruebas se llevaron a cabo en elecciones universitarias e internas de una dependencia, constatándose su viabilidad, por lo que haciéndole mejoras se consideró utilizarlo en elecciones nacionales (RIVERA, 2002: 308).

Sin embargo, el pasado 3 de marzo de 2009, la Corte Alemana declaró la inconstitucionalidad del voto electrónico. La traducción de Manfredo Koessi nos permite conocer el alcance y los fundamentos del fallo, al tenor:

«... La utilización de mecanismos computarizados de votación y escrutinio cuyos pasos y procesos no pueden ser comprendidos, controlados y revisados por el ciudadano raso (sin conocimientos técnicos especializados) y sin un soporte material independiente del informático, es incompatible con el principio de publicidad del proceso electoral, consagrado en el art. 38 de la Ley Fundamental de ese país».

La sentencia no descalifica el voto electrónico en sí mismo; simplemente declara inconstitucional la prescripción de utilizar aparatos electrónicos en las elecciones del Bundestag y la representación ante el parlamento europeo. Ello por cuanto a que los aparatos no tenían prevista la posibilidad de un registro de los votos independiente del módulo de memoria de votos, que le permitiese a cada elector la verificación de su votación (fundamento 155).

Aunque no mediaba ninguna sospecha de fraude (no se aceptó anular los casi 2.000.000 de votos emitidos electrónicamente), la sola existencia de una barrera técnica que bloquea el control ciudadano sobre el procesamiento de la voluntad electoral, tornaba inaceptable el mecanismo. La sustentación de tal celo parece convincente, ya que el escrutinio es objeto de un proceso de elaboración de datos realizado exclusivamente en el interior de los aparatos electorales, ni los órganos electorales ni los ciudadanos que asisten a la determinación del resultado electoral, pueden comprender si los votos válidos emitidos han sido adjudicados correctamente a las ofertas electorales y si los votos obtenidos por las ofertas electorales individuales han sido indagados correctamente. En tales circunstancias, según la providencia, un recuento público, por el que los ciudadanos pudieran comprender confiablemente, por sí mismos, y sin conocimientos especiales previos, quedaba así excluido (fundamento 156).

Además del celo por la transparencia en los procedimientos estatales, en esta sentencia puede ser observada la relevancia otorgada por la Corte Alemana a la comprensión no especializada del ciudadano medio. En una democracia participativa la funcionalidad de la soberanía popular no es asunto dejado exclusivamente en manos de tecnocracias o élites del saber. En el fondo de estas argumentaciones late una interrogante suspicaz: ¿quién programa y manipula el *software* electoral? Y también una advertencia: el riesgo de alteración de los resultados es mayor en los sistemas computarizados de votación y escrutinio, que en los procedimientos manuales y su impacto puede ser aún más arrasador.

(www.elespectador.com/columna137468-inconstitucionalidad-elvoto-electronico, 22 de julio de 2010).

7. Inglaterra

Desde el año 2000 ha desarrollado pruebas a gran escala en el ámbito municipal. En junio de 2004 se implementó una prueba de voto electrónico en Londres. El proceso seguido es minucioso y se desarrolla con tiempo, obteniendo de esta forma un avance seguro hacia un escenario de voto electrónico bien diseñado y correctamente planificado, sin que esto signifique que en el camino no aparezcan problemas como el ocurrido en los comicios municipales celebrados en mayo de 2007, en donde se perdió una parte de los votos. Un estudio posterior critica la falta de un sistema de certificación, lo suficientemente riguroso que asegure que tanto el *hardware* como el *software* que se emplean estén libres de vulnerabilidades (www.electoralcommission.gov.uk, 13 de julio de 2010).

La Comisión Electoral manifestó que el voto electrónico no estaba del todo probado, al señalar: «No estamos satisfechos de qué es conveniente el uso en las elecciones públicas en este momento», por lo que en las elecciones generales pasadas del 6 de mayo del año 2010, sólo fueron utilizadas algunas urnas electrónicas de manera no vinculante (www.computeractive.co.uk/computeractive/news/2261671/election-electronic-voting, 14 de julio de 2010).

8. Holanda

Después de haber realizado pruebas con voto electrónico, incluyendo el voto por internet y a través del teléfono; el mayor ensayo en donde se desarrolló su uso fue en junio de 2004 para las elecciones al Parlamento Europeo, donde se concluyó que se puede votar electrónicamente; sin embargo, la opinión de los ciudadanos está dividida.

La empresa que fabrica la urna (Nedap) ha garantizado que corregirá los errores. Esta misma máquina, con pequeñas variantes, se está utilizando en pruebas en países de la Unión Europea como Alemania y Francia.

El 27 de septiembre de 2007, el Gobierno neerlandés después de quedar demostrada la vulnerabilidad de sus urnas electrónicas y tomar en cuenta las quejas sobre la integridad de las mismas, quejas que llegaron al extremo al ser *hackeada* por televisión una urna electrónica el 4 de octubre de 2006, *crackeada* en menos de 5 minutos para jugar al ajedrez, dando marcha atrás su utilización y retirándolas inmediatamente, por lo que los ciudadanos de los Países Bajos deberán volver al lapicero rojo para votar.

«... Después emitieron un pequeño reportaje explicando cómo funciona el *software* y cómo es fácil reemplazarlo (fue el método de *hackeo*

elegido, haciendo cambios en el *software*, denominado EPROM) siendo imposible para los vocales y vigilantes averiguar si el votante ha modificado algo. Para colmo demostraron que con la emisión de radiofrecuencias, que se pueden recibir a varios metros de distancias, se puede averiguar quién vota y por quién» (PANIZO, 2007: 17).

Después de varios años de utilización de sistemas de votación electrónica, el 16 de mayo de 2008, el Gobierno holandés anunció oficialmente que dejaría de usar computadoras de votación y volvería a sistemas electorales basados en papel y lapicera.

Esta decisión tiene varios antecedentes. El 27 de septiembre de 2007, la comisión asesora sobre procesos electorales publicó su reportaje *Voting with confidence*, tras el cual la Secretaría del Interior anunció que la regulación de implementación de sistemas de voto electrónico sería removida. Además, el 1 de octubre de ese año, la Corte Distrital de Ámsterdam retiró la certificación de los sistemas de votación Nedap, entonces en uso en Holanda. Esta decertificación es consecuencia de una acción iniciada por el grupo *We do not trust voting computers* en marzo de ese mismo año (www.wijvertrouwenstemcomputersniet, 7 de junio de 2010).

9. La Unión Europea (EU)

Organización que engloba a 27 Estados europeos. En 2002 y 2003, desarrolló un proyecto denominado *EU CyberVote Project*, el objetivo fue verificar las garantías de privacidad y seguridad en una votación en línea a través de internet, utilizando terminales fijas y móviles. El piloto fue implementado por las empresas más reconocidas de telefonía y tecnología, muchos suponen que no podría haber sido de otra forma. El prototipo diseñado (*CyberVote prototype*) funciona en condiciones normales, tanto en terminales fijas como móviles, como se puso de manifiesto en varias pruebas; pero es imposible garantizar su fiabilidad en votaciones reales y en ambientes no controlados, que es donde están presentes los grandes riesgos en materia de seguridad en internet (www.eucybervote.org, 9 de junio de 2010).

Por ello, el Consejo de Europa (CoE) constituyó en noviembre de 2002 un grupo de expertos denominados IP1-S-EE a fin de fijar estándares para el voto electrónico (*e-enable voting*), con dos subgrupos: uno para aspectos legales y operacionales, y otro para cuestiones técnicas.

De estas reuniones se dio la aparición de unas recomendaciones publicadas en septiembre de 2004, por parte del Consejo de Ministros del CoE, denominadas Rec (2004)11 (*Recommendation of the Council of Europe Rec 2004*); que se desarrollan sobre dos principios generales: el voto electrónico ha de ser tan fiable y seguro como un proceso de votación en el que no se utilice tecnología, y debe constituir un canal adicional y opcional de voto, que junto con el sistema utilizado por Estados Unidos,

Voting Systems Performance and Test Standards, marcaron el inicio de la estandarización del voto electrónico en materia tecnológica a nivel mundial (www.coe.int/t/t/integrated_projects, 24 de marzo de 2010).

«... El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha establecido, adicional a las *Recommendations* Rec (2004)11, descrita anteriormente, algunas otras como las *Recommendations* CM/Rec (2009)1 en materia de democracia electrónica (*e-democracy*) y las Rec (2004)15 en materia de gobierno electrónico «*e-governance*».

Las recomendaciones del Consejo de Europa ***Recommendations of the Council of Europe Rec 2004 (11)***.

Contempla aspectos jurídicos, estándares de operación y técnicos. Estas recomendaciones promueven el uso de EML 4.0 (*Elections Markup Language*) que es un estándar abierto desarrollado por la *Organization for the Advancement of Structured Information Standards* (OASIS). EML es un estándar para el intercambio estructurado de datos entre *hardware*, *software* y proveedores de servicios que participan en cualquier proceso de la elección. El documento está conformado por tres apéndices que describen diversas recomendaciones, a saber:

Apéndice I. Estándares Legales. Establecidos como las características que la ley debe considerar en el voto electrónico así como los procedimientos de salvaguarda de la elección.

Apéndice II. Estándares operacionales. Hacen referencia a las recomendaciones particulares en las distintas fases de un sistema de votación: notificación de la elección, elaboración de un padrón electoral, registro de candidatos, proceso de votación, resultados y auditoría de la elección.

Apéndice III. Requerimientos técnicos. Describen las recomendaciones de accesibilidad y facilidad de uso del sistema de votación, su interoperabilidad, operación, seguridad, auditoría y certificación del sistema.

[...] Cabe hacer mención que las *Recommendations* CM/Rec (2009)1, no son una actualización de las Rec (2004)11 (las cuales son estándares para la implantación del voto electrónico), se tratan del establecimiento de un marco de referencia general que establece recomendaciones, principios y directrices en materia de democracia electrónica (*e-democracy*) y las Recomendaciones Rec (2005)15 en materia de gobierno electrónico (*e-governance*)».

Descripción de las REC 2004(11)

<i>Recommendation REC (2004)11</i>		
<i>Estándares legales</i>	<i>Estándares operacionales</i>	<i>Requerimientos técnicos</i>
Establecidos como las características legales del voto así como los procedimientos de salvaguarda de la elección.	Hacen referencia a las recomendaciones particulares en las distintas fases de un sistema de votación.	Describen las recomendaciones de accesibilidad y facilidad de uso del sistema de votación, su interoperabilidad, operación, seguridad, auditoría y certificación del sistema.

<i>Recommendation REC (2004)11</i>		
<i>Estándares legales</i>	<i>Estándares operacionales</i>	<i>Requerimientos técnicos</i>
a) Principios: — Voto universal. — Voto equitativo. — Voto libre. — Voto secreto. b) Procedimiento de Salvaguarda: — Transparencia. — Verificabilidad y rendición de cuentas. — Fiabilidad y seguridad.	— Notificación de la elección. — Registro de votantes actualizado. — Registro de Candidatos. — Votación. — Resultados. — Auditoría.	— Accesibilidad. — Interoperabilidad. — Operación del Sistema. — Seguridad. • Generales. • En etapas previas a la votación. • Durante la votación. • En etapas posteriores a la votación. — Auditoría. • Generales. • Grabado de datos. • Monitoreo. • Verificabilidad. • Otros. — Certificación.

(IFE, 2010: 23-27. Trabajo inédito).

10. España

En 2003 y 2004, realizó las primeras pruebas piloto en Cataluña, en el marco de las elecciones parlamentarias catalanas; las segundas, en Riera y Cervelló sin efectos vinculantes, ya que no lo permite la legislación electoral. En febrero de 2005 se implementó la primera prueba de voto electrónico por internet.

El Gobierno vasco, con la colaboración de empresas y universidades, crearon el sistema Demotek, basado en el respeto a la forma tradicional de votación, pero que agiliza el recuento de papeletas y la transmisión y comunicación de los resultados electorales (PANIZO, 2007: 22).

El Tribunal Constitucional español ha sido claro en la forma en que debe de incorporarse el voto electrónico, así lo refiere Rosa María Fernández Riveira de la Universidad Complutense de Madrid:

«... Cualquier utilización de herramientas, tecnológicas o no, orientadas a permitir o facilitar o mejorar el derecho de sufragio, tendrá que estar subordinada al concepto de representación tal y como expresa el Tribunal Constitucional español y así deberá reflejarse en toda articulación normativa que de tales instrumentos se haga. En todo caso la introducción del voto electrónico estará siempre condicionada a la accesibilidad,

transparencia y eficacia del sistema adoptado y mientras no existan plenas garantías parece lo prudente y lo más adecuado no embarcarse en tal proceso» (FERNÁNDEZ, 2008: 39).

Situación que se ve reflejada en la Ley Orgánica Reguladora del Régimen Electoral, LO 5/1985, que establece que solo desde las necesidades que plantee el sistema electoral, puede surgir una herramienta como el voto electrónico. En este tenor, investigadores españoles se han pronunciado para implementar el voto por correo y ahora el voto electrónico, como una necesidad de facilitar al máximo el ejercicio del derecho fundamental de los electores españoles, el sufragio.

Hasta la fecha la única experiencia en España reguladora del voto electrónico es «la Ley Vasca de 1998, Ley 15/1998 y un proyecto de reforma de esta misma comunidad de 2004 que hablaba de aplicación gradual» (FERNÁNDEZ, 2008: 49).

Otra prueba que llevó a cabo el gobierno Español fue en las elecciones Europeas de 7 de junio de 2009, con un proyecto de voto y escrutinio electrónico en los colegios electorales de las ciudades de Lleida, Salamanca y Pontevedra, que juntas suman 154 colegios electorales y 459 mesas para un total de 280.520 electores.

El Colegio Administrado Electrónicamente (CAE), dotó a las mesas electorales de herramientas informáticas que sirvieron de apoyo a las tareas que desempeñan sus miembros durante la jornada electoral.

Se aprovechó que las elecciones europeas tienen circunscripción única y las mesas realizan un escrutinio más sencillo que en otros procesos electorales para la implantación del nuevo sistema. La utilización del CAE es muy sencilla, no requiere formación específica, y respeta escrupulosamente el desarrollo de la jornada electoral, tal y como está regulada en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La herramienta está constituida por una PC portátil, una impresora, un lector óptico y una memoria USB que lleva encriptada la lista de electores correspondiente a la mesa y proporcionada por la Oficina del Censo Electoral. Las papeletas llevan un código de barras.

Al inicio de la jornada, el presidente de la mesa enciende el ordenador y pone en marcha una aplicación que permite a los miembros de la mesa realizar, de forma guiada, las gestiones que conlleva el proceso de votación (www.gutierrez-rubi.es/2009/06/04/el-voto-electronico-llega-a-espana, 10 de junio de 2010).

En este punto del voto electrónico español, el investigador, Jorge de Esteban refiere:

«... El voto no es ni más ni menos que el instrumento clave sobre el que se construye la democracia o, si se quiere, de forma más general,

el instrumento necesario para tomar decisiones en todo grupo u órgano colectivo. Ante tal definición es evidente que la implementación de una herramienta como el voto electrónico exige de un proceso denso y lento que no debemos renunciar a recorrer» (DE ESTEBAN, 2008: 64).

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES

Las entidades federativas de la República Mexicana que han implementado el uso de sistemas electrónicos de votación son Coahuila, Jalisco y Distrito Federal.

1. Coahuila

En 2001, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila (IEPCC) es pionero en votación electrónica en México, ya que a partir de la publicación de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, publicada en noviembre de 2001, en su art. 171, posibilitó la utilización de sistemas electrónicos para recoger la votación, por lo que en 2002 inició el proyecto denominado democracia digital, presentándose el primer prototipo de urna electrónica en marzo de 2003 y para el 25 de septiembre de 2005, Coahuila fue la primera entidad de la federación en utilizar 42 urnas electrónicas para receptor la votación, cuyos resultados electorales tuvieron efectos vinculantes, situación que se repitió en 2008.

Cabe destacar que el sistema de votación electrónica fue desarrollado por la Unidad de Informática del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC), haciendo una combinación del sistema tradicional de votación con innovaciones tecnológicas, que tuvo por objeto la automatización del proceso de recepción del voto, a través de una pantalla sensible al tacto que accede a una boleta virtual para que realice con seguridad y certeza la elección de su preferencia, lo que conserva y garantiza las características fundamentales del sufragio.

Cada urna es de manejo individualizado, ya que no tiene conexión con otras casillas u otro centro de almacenamiento de datos; inician su operación y cierre por medio de una tarjeta especial que contiene un código de acceso que es generado y codificado bajo un esquema de seguridad de encriptado que no permite utilizar la tarjeta en una casilla que no sea la que le corresponde y sólo puede hacerse por una única ocasión, lo que le da la característica de inviolabilidad.

El *software* desarrollado permite que los electores conozcan no sólo los nombres de los candidatos y los partidos que los postulan, sino también su fotografía; una vez que se vota, el sistema emite un comprobante impreso y almacena la información, con un sistema que se denomina

Contra Fraudes, que consiste en cuatro formas de almacenamiento de los votos, el primero, en el propio sistema, el segundo: en el medio magnético removible, el tercero: en la copia de seguridad impresa y por último, el cuarto, en la urna convencional donde los electores depositan los comprobantes impresos.

La urna electrónica efectúa el cómputo de los votos automáticamente e imprime el acta de la jornada electoral, que junto con el medio magnético removible es remitido al Comité Electoral correspondiente, para que éste transmita los resultados al Centro de Cómputo Estatal.

Así, el IEPCC ofrece como ventajas de su Urna Electrónica frente a los mecanismos tradicionales las siguientes:

- La boleta virtual ofrece la posibilidad de incluir mayores datos que apoyan al elector para la toma de su decisión.
- El sistema simplifica los procedimientos de apertura y cierre de casilla, porque se omite la revisión minuciosa de la documentación electoral y porque el llenado de las actas se realiza a través del propio sistema.
- No existen errores ni omisiones en el llenado de las actas de apertura y cierre de las casillas.
- No hay votos nulos, en virtud de que el cómputo es exacto.
- Se omite el escrutinio de las boletas, ya que se realiza automáticamente por el sistema.
- Precisión y celeridad en la obtención de resultados en las casillas.
- Produce los resultados de totalización general en corto tiempo.
- Se profesionaliza la labor de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, reduciéndose el número de los mismos.
- El sistema es auditable, porque genera respaldos confiables en medios magnéticos y físicos tangibles.
- El sistema está protegido contra intervenciones externas (www.iepcc.org.mx, 10 de junio de 2010).

2. Jalisco

El de 10 de mayo 2005, mediante el decreto 20906, se reformó la Ley Electoral del Estado de Jalisco, y se ordenó al entonces Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ):

«... Realizar una prueba piloto mediante votación electrónica durante sus comicios locales de julio de 2006, los artículos transitorios del citado decreto, que hacen referencia a la operatividad de un sistema de votación electrónica, pues, el mandato legislativo para implementar una prueba piloto sobre votación electrónica en la entidad obligó al Instituto Electoral del Estado de Jalisco a plasmar en el Plan General del Proceso Electoral 2006, una serie de objetivos específicos para llevar a cabo la prueba mandada» (ROMERO, 2010: 238).

En mayo de 2006, el pleno del Instituto Electoral del Estado de Jalisco aprobó las bases y lineamientos para el desarrollo de una prueba piloto de votación electrónica en la entidad, mediante la utilización de 42 terminales que se implementaron durante la jornada electoral local del 2 de julio de ese año. También se ratificó el anexo técnico al Convenio de Apoyo y Colaboración en el rubro relativo a la utilización de urnas electrónicas que celebró el Instituto Electoral del Estado de Jalisco con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, que únicamente tendrían por objeto una evaluación sobre su uso alternativo en la entidad, por lo que el órgano electoral administrativo, para tal efecto, constituyó una Comisión Especial para el Seguimiento y Evaluación para la Implementación de la Urna Electrónica; los resultados derivados de la misma, fueron presentados en su oportunidad al Congreso del Estado de Jalisco.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ), inició el proyecto de diseño de urna electrónica con una terminal punto de venta de 13 pulgadas, tenía como mecanismo para la impresión del testigo de voto una terminal de captura remota, testigo que el propio ciudadano depositaba en la urna correspondiente, después cambió la pantalla a una táctil de 15 pulgadas, con una pantalla de *leds* en la parte posterior del equipo, así como un lector de tarjeta de banda magnética, una miniimpresora térmica, así como un teclado numérico inalámbrico para enviar el acceso al voto e ingresar comandos especiales de configuración.

Posteriormente se diseñó una urna electrónica de acrílico con impresora incluida para los testigos de voto que son almacenados en la propia urna.

Durante 2006 se realizaron 3 ejercicios no vinculantes realizados con la urna electrónica; 8, en 2007; 13, en 2008 y 14, en 2009. En términos generales puede decirse que fueron utilizadas por 39.999 votantes.

Con efectos vinculantes la urna electrónica se utilizó en 2009, para las elecciones en tres municipios, Tuxcueca en las ordinarias de 5 de julio de 2009, y en Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, en elecciones extraordinarias de 13 de diciembre de ese año, con una participación de 15.683 votantes.

Previo a estas elecciones de 2009 se realizó una auditoría a la urna jalisciense, donde constataron que el sistema electrónico cumple con todos los supuestos legales para la emisión del sufragio y además cuenta con elementos suficientes, físicos e informáticos de interconexión y operación para garantizar el secreto del voto e impedir la vinculación de cualquier registro de su base de datos, cuenta con los elementos de seguridad informáticos que garantizan la integridad de la información almacenada en su base de datos a lo largo de la jornada electoral y durante el proceso de transmisión de la información (www.iepcjalisco.org.mx/urnaelectronica, 10 de junio de 2010).

3. **Ámbito Federal**

Si bien no se han realizado ejercicios con algún tipo de instrumento electrónico, debe destacarse que la Cámara de Diputados instruyó al Instituto Federal Electoral (IFE) en los artículos transitorios del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, en su Título vigésimo quinto, que realizara las investigaciones a fin de implementar el uso de medios electrónicos para la recepción del voto en los procesos electorales.

Derivado de ello, el Consejo General del IFE aprobó mediante el acuerdo CG678/2009, la creación de la Comisión para Realizar las Investigaciones y Estudios Técnicos que Permitan Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales.

A la conclusión de los trabajos de investigación, dicha Comisión informó, a través de su Presidente, que es viable la utilización de instrumentos electrónicos de votación en los procesos federales, siempre y cuando se modifique el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se dote de suficiencia presupuestal al Instituto. Asimismo, se debieran reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, en su caso, el Código Penal Federal.

De cumplirse esto, se dice que el Instituto Federal Electoral estaría en aptitud de realizar una prueba piloto en el proceso electoral 2011-2012, instalando cuatro urnas electrónicas en cada uno de los trescientos distritos que integran la geografía electoral nacional, considerando en un primer ejercicio vinculante únicamente la elección de Senadores; a realizarse en dos ciudades de los Estados Unidos, con alto grado de concentración de ciudadanos mexicanos como pudieran ser Los Ángeles y Chicago; en Canadá, en la ciudad de Ontario, y en Europa, en Madrid, España. (Se aclara que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión ordinaria del 21 de julio de 2010, expresó en su opinión mayoritaria que para el proceso electoral 2011-2012, deben llevarse a cabo ejercicios no vinculantes, en lo que se utilicen instrumentos electrónicos de votación).

Lo anterior permitiría al Instituto avanzar en la introducción de los instrumentos electrónicos de votación en México, de manera gradual para poder llegar a una implementación total.

Concluyó el IFE que la eventual implantación del uso de instrumentos electrónicos de votación deberá partir de las siguientes premisas:

- Fortalecer los principios de legalidad, certeza y transparencia alcanzados por el sistema electoral mexicano de nuestros días.

- Preservar la igualdad de oportunidades para el ejercicio del voto, sin sesgos ni discriminación social, política o cultural.
- Producir un progreso en cuanto a la certeza y exactitud del cómputo en las casillas y a la rapidez de transmisión de los resultados.
- Generar ahorros en recursos humanos y materiales que permitan amortizar en pocos años la inversión inicial en el nuevo sistema.

Señala la Comisión que entre los beneficios en la utilización de un sistema electrónico de votación de esta naturaleza están:

- Eliminación de la impresión previa de boletas electorales y de algunas de las actas que se utilizan actualmente.
- Sustitución del acto de recepción de boletas electorales en los consejos distritales (conteo, sellado y enfajillado) por un protocolo acorde para la recepción de los equipos electrónicos de votación.
- Disminución de la impresión de documentación complementaria.
- Reducción de costos en el almacenamiento de la documentación y materiales electorales en la bodega central y en los transportes para su distribución.
- Eliminación del escrutinio y cómputo actual, en las casillas.
- Eliminación de errores de escrutinio y cómputo.
- Desaparición de los votos nulos por error.
- Eliminación del uso de crayones.
- Desaparición de boletas sobrantes.
- Eliminación de la ilegibilidad de las actas de cómputo.
- Simplificación en la integración del paquete electoral.
- Modificación del proceso realizado por los consejos distritales para la captación de los resultados preliminares y, en su caso, los cómputos distritales.
- Sustitución del PREP y los conteos rápidos.
- Posibilidad de utilizarse para elecciones estatales, con todos los beneficios descritos.
- Eliminación de la capacitación a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla tanto en el llenado de las actas de escrutinio y cómputo, como en el armado de urnas.
- No será necesario que los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla realicen la clasificación, conteo y registro de votos en la casilla, ya que la máquina electrónica lo realiza de manera automática y emite el acta de escrutinio y cómputo.
- La integración del paquete electoral se simplifica por lo que sería más sencillo explicar y ejercitar su conformación, por los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla.

En este mismo informe, la Comisión determinó que con el uso de instrumentos electrónicos de recepción del voto, al elector se le facilita la emisión de su voto y al mismo tiempo se pretende evitar:

- Errores en el marcado de la boleta.
- Confusión al momento de depositar sus papeletas en las urnas correspondientes (cuando se trata de más de una elección) (www.ife.org.mx, 11 de diciembre de 2010).

El Congreso de la Unión, tiene hasta el último día del mes de junio del presente año para hacer las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de lo contrario el IFE no podrá utilizar las urnas electrónicas de manera vinculante. La fecha límite es por el impedimento de poder hacer reformas electorales, 90 días previos al inicio del proceso electoral y para las elecciones del 2012, inicia en la primera semana de octubre del 2011.

IV. CASO DISTRITO FEDERAL

A partir del año 2000, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) llevó a cabo diversas acciones con el objeto de investigar alternativas para la automatización de los procedimientos electorales, en pro de la modernización del voto de los ciudadanos y la reducción de costos.

En las elecciones de 2003 el IEDF realizó una prueba piloto con las urnas electrónicas que Brasil le prestó para un ejercicio no vinculante.

En 2004 el IEDF inició los trabajos de diseño de una urna electrónica que garantizara la confiabilidad y transparencia de las elecciones, que se pudieran utilizar en procesos electorales o de participación ciudadana, al mismo tiempo que cumpliera con todos los requisitos legales para la organización de los comicios locales; con esta finalidad y el propósito de que pudiera ser un proceso tecnológico y de investigación que no estuviera afectado por intereses políticos y comerciales, el Instituto firmó convenios específicos de apoyo y colaboración con cuatro instituciones educativas: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Es importante señalar que el criterio utilizado para la fabricación de este prototipo es que una urna electrónica debe ser un aparato portátil con la tecnología de punta pero tomando en cuenta la idiosincrasia de los mexicanos, de ahí que se haya convocado a las cuatro instituciones más representativas a nivel nacional, para que fabricaran un prototipo de urna electrónica, que permitiera tener resultados oportunos y con alto grado de seguridad y voto impreso que permitiera auditar el resultado y que facilitara la emisión del sufragio a personas discapacitadas.

A principios de 2005, la entonces Unidad de Informática del IEDF concluyó la integración de las propuestas de las instituciones educativas en un solo diseño base, a partir del cual y mediante nuevos

convenios con el IPN, la UNAM y la UAM se desarrollaron 60 urnas electrónicas semiindustriales, mismas que se han usado en múltiples ocasiones.

El 2 de julio de 2006 en las elecciones Constitucionales, se realizó, sin efectos vinculantes, una prueba piloto con estas urnas electrónicas; fueron usadas 40 en igual número de distritos electorales, que son los que conforman la geografía electoral del Distrito Federal, y 20 más quedaron en reserva para posibles contingencias.

Durante los años 2007 y 2008, se hicieron un sin número de pruebas, demostraciones y ejercicios vinculantes, en elecciones internas de partidos políticos, en las delegaciones políticas en el Distrito Federal, para la elección de políticas de gobierno; en la Consulta Verde y en la Energética, llegando a más de 30 ejercicios vinculantes y más de 70 en diferentes presentaciones dentro y fuera del Distrito Federal, como en Chiapas, Chihuahua, Estado de México y Veracruz.

En el marco del proceso electoral local ordinario 2008-2009, y con base en las reformas al Código Electoral para el Distrito Federal de 2008, que en términos generales preveía en su Capítulo VII lo relativo a la Votación Electrónica, a partir del art. 307 lo relativo a la instalación de la casilla, votación y cierre, así como del traslado del instrumento electrónico utilizado en la jornada electoral y del dispositivo que contiene los resultados de la elección, así como del paquete electoral, el procedimiento para garantizar la inviolabilidad de dicha documentación, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, la integración del paquete en cuya envoltura firmarían los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla y los representantes que desearan hacerlo.

Para la instrumentación de la urna electrónica, el Consejo General del IEDF, aprobó 18 procedimientos, para la recepción y cómputo de votos, determinó cuáles serían las secciones electorales en las que se utilizarían urnas electrónicas para la recepción y cómputo de votos el 5 de julio de 2009, para contar con las condiciones necesarias que requerían habilitarse para el uso de las mismas, como el diseño de las mamparas para las casillas electorales, los modelos de dos boletas virtuales; cuatro comprobantes, cuatro etiquetas adheribles que serían fijadas en las urnas electrónicas, el programa informático (*software electoral*) con que contarían y la mascarilla braille.

Para su reglamentación, el IEDF trabajó en concordancia con el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), en lo relativo a los medios de impugnación que pudieran presentarse con motivo del uso de urnas electrónicas, por lo que dicho órgano jurisdiccional el 5 de mayo de 2009 expidió las «Bases y criterios con apoyo en los cuales el Tribunal Electoral del Distrito Federal, aplicará lo relativo a las nulidades establecidas en la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, por la utilización de dispositivos electrónicos para la recepción de votación, de acuerdo con lo

establecido por el art. 94 de dicho ordenamiento», publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo del mismo año.

El 5 de julio de 2009, por primera vez en la Ciudad de México, se realizaron elecciones locales utilizando de forma simultánea mecanismos convencionales y urnas electrónicas con efectos vinculantes; como resultado de ello, se registraron ahorros importantes en tiempo para el escrutinio y cómputo de la votación. Con el uso de la urna electrónica, 10.553 capitalinos sufragaron en las 40 mesas directivas de casilla, en los 40 Distritos en donde se instaló únicamente este medio de recepción electrónica.

Se posibilitó que al cierre de las casillas, se proporcionara la información de forma mucho más expedita con respecto a los resultados de las casillas con métodos convencionales, lo que facilitó que estos datos estuvieran más rápido en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP); los primeros datos recibidos de un Distrito Electoral fueron de una urna electrónica.

A pesar de que el resultado final del cómputo impreso por la propia urna, se pasa en forma manual al acta de cierre de la casilla, que es firmada por todos los funcionarios y representantes de los partidos políticos, en general los resultados fueron entregados en forma oportuna. Esta parte final se pretende desaparecer con la nueva urna.

En la gran mayoría de los casos se hicieron encuestas mediante cuestionario, que resolvían que más del 90 por 100 de la población que votó electrónicamente, considera la urna fácil de usar y confiable en los resultados.

Como características principales de la urna electrónica del D. F., se puede decir que presenta mecanismos de seguridad que la hacen altamente confiable; salvaguarda los principios que rigen al voto, como es la secrecía; evita la duplicidad de sufragios; los contabiliza con rapidez; permite auditar la votación pues la misma guarda un registro en memoria y otro impreso, y en caso de robo, imposibilita el acceso a la información contenida, debido a las llaves electrónicas confidenciales de acceso que se deben de digitalizar para poder obtener sus contenidos.

La urna electrónica que actualmente se tiene pesa poco más de 10 kilogramos, puede operar de manera portátil con batería hasta por 12 horas, más del tiempo que dura la jornada electoral, que es de aproximadamente 10 horas; para la operación de la urna electrónica del D. F., no se requiere tener ningún conocimiento de computación, es un diseño pensado en un usuario común, cuyo contacto con la tecnología es a nivel de uso de un teléfono o equipo de cajero automático; es decir, está activada para recibir el voto de manera amigable, así el ciudadano sólo tiene que elegir de una boleta electoral que se presenta en la pantalla táctil, al partido o candidato de su preferencia, hecho esto se debe confirmar con un sí o un

no; en una pantalla específica que muestra tales opciones, nuevamente tocando la pantalla sistema *touch screen*, tocas y votas.

Una vez que se ha emitido el voto, la urna imprime un documento que le permite al elector comprobar por cuál partido o candidato votó, dicho comprobante caerá dentro de una caja de plástico transparente, que servirá en caso de una impugnación para hacer la auditoría o recuento de votos; este sistema contabiliza electrónicamente votos y sirve para auditar el funcionamiento de la urna y comprobar que la votación electrónica corresponde a cada uno de los comprobantes.

Para efectos de ayuda a personas con discapacidad es sumamente funcional, tanto por su versatilidad al ser portátil, como por el sistema *touch screen*, que aunado al equipamiento con audífonos y botones distinguibles al tacto, lenguaje braille, permite estar al alcance para invidentes e incluso para personas analfabetas o que no cuenten con instrucción del idioma castellano.

De esta primera incursión en el empleo de urnas electrónicas, no se refleja inconformidad de los grupos políticos o de la misma sociedad, un claro ejemplo es que no se presentó ningún medio de impugnación en contra de los resultados obtenidos en las casillas que utilizaron este instrumento.

Por lo que respecta al programa informático denominado *software* electoral, en su operación contempla tres aspectos:

1. Proceso de apertura de casilla: realiza la prueba de estado físico de los componentes de la urna electrónica, verificación de información de votación, totalizador de votos y generación de comprobante en ceros.
2. Proceso de votación: permite la votación en boletas virtuales predefinidas, dependiendo de la elección de que se trate y almacena dicha información.
3. Proceso de cierre de casilla: el *software* de la urna solicita la contraseña para acceder al cierre de la votación, contabiliza la totalización de votos, codifica archivos de votos y bitácora, y genera el comprobante de escrutinio y cómputo de la votación.

En este punto me parece importante señalar la opinión que presenta el Instituto Federal Electoral respecto de la utilización de la urna electrónica del IEDF, la cual es del tenor siguiente:

«... Es importante subrayar que la legislación dispone hacer público, en la página de Internet del IEDF, el *software* electoral; en efecto, en el micrositio “urna electrónica” se tiene acceso a este dispositivo. La máquina empleada en el Distrito Federal cumple con las condiciones básicas para que su adecuado funcionamiento dependa en menor medida del manejo humano y sea susceptible pasar por un proceso de auditoría o certificación: el equipo se habilita y deshabilita únicamente por el presidente de casilla, el ciudadano atestigua la impresión del sentido de su

voto, hay dos memorias de almacenamiento de sufragios, el comprobante de resultados reporta el total de votos y los votos nulos, y la pantalla de la urna despliega al ciudadano todos los tipos de elección a realizarse. Sin embargo, aunque la boleta virtual contempla la posibilidad de anular el sufragio, no permite escribir el nombre de candidatos no registrados ni abstenerse de votar en algún tipo de elección; esto limita parcialmente las opciones de expresión política de los electores.

Por otra parte, dado que hay un sector importante de ciudadanos —alrededor de un tercio— escéptico de la correcta operación del sistema de sufragio electrónico, resulta imperativo hacer aún mayor énfasis en la transparencia de los protocolos informáticos y en el buen manejo de los equipos. Igualmente, es necesario hacer del conocimiento de toda la ciudadanía, a través de los medios de comunicación masiva e Internet, el funcionamiento interno de la urna electrónica y las medidas de seguridad con las que opera, así como los procesos de auditoría; esto contribuiría a la familiarización de los ciudadanos con el uso de aparatos electrónicos como forma de participación política y atenuaría suspicacias entre los sectores más críticos de la población» (IFE, 2010: 136. Trabajo inédito).

El IEDF, en mayo del 2010, dio por finalizada la etapa experimental de la urna electrónica, periodo durante el cual se empleó en más de 70 eventos entre los que destacan: Consultas Ciudadanas, presentaciones a diferentes instituciones educativas, autoridades electorales y elecciones al interior de los partidos políticos. Dentro de estos eventos, en más de 30 ocasiones el uso de las urnas electrónicas tuvo carácter vinculante.

El IEDF aprobó, adquirir urnas de fabricación industrial y llevar a cabo de manera gradual la implementación de este instrumento para la recepción del voto de los ciudadanos del Distrito Federal, sin atarse a la tecnología actual, previendo ajustes futuros, tanto legales como tecnológicos, lo que permitirá mantener el sistema electrónico a la vanguardia tecnológica.

El 22 de diciembre de 2010, el IEDF inicio los trabajos relativos al estudio de mercado para identificar proveedores y fabricantes y distribuidores a nivel nacional e internacional de Urnas Electrónicas (<http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/urna/index.php>, 10 de junio de 2010).

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF), establece lo relativo a los procedimientos y reglas para el uso de instrumentos electrónicos de recepción del voto o voto electrónico, lo cual será instrumentado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), ya que este órgano es quien tiene la atribución legal de aplicar la normatividad y aprobar los procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y de participación ciudadana a través del empleo de sistemas electrónicos de votación, que le sean propuestos por la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral (DEOyGE) y la Unidad Técnica de Servicios Informáticos (UTSI) del propio Instituto.

Así, dentro de las atribuciones específicas con que cuenta el Consejo General del IEDF, en cuanto al uso de instrumentos electrónicos de recepción del voto, se encuentran en la etapa de preparación de la elección, autorizar el uso, parcial o total, de estos sistemas: aprobar los diseños, modelos y características de los sistemas para el ejercicio del voto a través de instrumentos electrónicos, así como los instrumentos electrónicos que se utilizarán para la elección de representantes populares o en los procesos de participación ciudadana, establecer las secciones electorales en que habrán de instalarse y operar urnas electrónicas; de igual forma, aprobar el *software* electoral que se cargará a las urnas electrónicas, además los instrumentos deberán estar configurados con los sistemas y bases de datos necesarios para su funcionamiento, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de los registros de candidatos.

Similar a las urnas tradicionales que son transparentes, la urna electrónica cuenta con un contenedor de votos, mismo que deberá ser resistente, preferentemente transparente, formar parte del respectivo instrumento electrónico, y garantizar la secrecía del voto.

En cuanto a la entrega de materiales electorales, los Consejos Distritales, previamente al día de la elección, adoptarán las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados inmediatamente, así como en su caso del resguardo y organización para la distribución de los medios electrónicos aprobados por el Consejo General para la emisión del voto electrónico.

Por lo que hace al procedimiento de integración y ubicación de mesas directivas de casilla en las que se instale urna electrónica, se seguirán las reglas generales de las casillas con urna tradicional, previendo sólo de manera adicional, el equipamiento de los domicilios donde se instalarán los instrumentos electrónicos con tomas de corriente eléctrica, techados y con buena iluminación, a efecto de evitar incidentes durante el desarrollo de la jornada electoral que pudieran afectarla.

Dentro de las actividades que se realizan en la etapa de la jornada electoral, del instrumento electrónico de recepción del voto, previa utilización deberá verificarse, entre otras cosas, el estado que guarda, que se encuentre vacío el dispositivo receptor del voto que se imprima de cada elector y que contenga el lacrado de áreas específicas del instrumento por medio de calcomanías.

Por lo que hace a la recepción del voto del elector, en casillas donde se instalen estos instrumentos, se siguen los procedimientos tradicionales de constatar que el elector previa entrega de su credencial para votar con fotografía, se encuentre en la lista nominal de esa sección, hecho lo anterior, se le invitará a votar y el presidente de la casilla habilitará la urna electrónica por medio de un botón que dice «Habilitar», posteriormente el ciudadano de manera secreta emite su voto, mismo que al ser confirmado, automáticamente cancela la posibilidad de emitir otro. Hecho

esto, el ciudadano regresa nuevamente a la mesa directiva de casilla, para concluir el procedimiento, donde le es impregnado el pulgar derecho con líquido indeleble y le es devuelta su credencial.

Ya en la etapa de resultados, los Consejos Distritales preverán lo necesario para la recepción, depósito y custodia de los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla y, en su caso, los instrumentos electrónicos. Tratándose de las casillas donde se hubiere instrumentado la votación electrónica, los resultados se tomarán, en su caso, del medio electrónico respectivo y, de no ser ello posible, será del acta correspondiente. Para la salvaguarda de dicha documentación, así como de las urnas electrónicas, el secretario ejecutivo y los consejeros presidentes de los Consejos Distritales tomarán las medidas necesarias para el depósito de los paquetes que contengan la documentación electoral hasta la conclusión del proceso electoral.

En el mes de marzo del año en curso se emitió la Licitación Pública para adquirir 1.000 urnas electrónicas, que mantengan el concepto de versatilidad y seguridad, sin atarse a la tecnología de hace seis años, fecha en que fueron realizados los prototipos, lo que permitirá mantener el sistema electrónico a la vanguardia tecnológica, será en el curso de este mismo año cuando se entreguen las nuevas urnas electrónicas del IEDF.

V. PROPUESTA

La idea de implantar la urna electrónica en nuestro país, es por demás trascendente; sin embargo, considero que no debería existir una diferente en cada entidad federativa, sino llegar a lo que sería la Urna Electrónica Mexicana, tal hipótesis surge con el ánimo de hacer más eficiente el cómputo de los votos el día de la jornada electoral y, sobre todo, con el propósito de incrementar la confianza de los ciudadanos durante la emisión y el cómputo de los votos, para lograr con ello mayor legitimidad para los representantes electos.

Como resultado de su utilización, se lograría, entre otras cosas, abatir los errores más comunes que se presentan el día de la jornada electoral, como son la dificultad que tienen para emitir su sufragio algunos sectores de la población, digamos analfabetos y los discapacitados; los errores humanos en el escrutinio y conteo de los votos, así como retrasos en la concentración de la información para poder ofrecerla a la sociedad.

Con la Urna Electrónica Mexicana, se reducirían los costos del proceso electoral que, con el método tradicional, se encuentran entre los más elevados del mundo, además de lograr importantes beneficios ecológicos para el país.

Con base en lo expuesto en el cuerpo de este documento, se considera que son más las bondades que aporta el sistema del voto electrónico,

que las fallas que se han detectado en los países y estados que lo han implementado.

El proceso de democratización en nuestro país se ha venido forjando a lo largo de los años, consolidando una cultura de la legalidad electoral entre partidos y ciudadanos, por lo que el tema en comento no es la excepción, de tal suerte que esta nueva ola tecnológica está orientada a la exigencia de procesos electorales transparentes y apegados a la ley, sin margen para la falta de eficacia, credibilidad, certidumbre y legitimidad de las instituciones democráticas, de ahí que las normas jurídicas ahora sean ajustadas a las necesidades sociales actuales.

Sin embargo, la implementación de sistemas electrónicos de votación reviste no sólo un problema tecnológico, sino que convergen varios aspectos: el político, el financiero, el demográfico y hasta el cultural, por lo que en todo momento se deberá buscar que los sistemas electrónicos salvaguarden el Derecho político-electoral del ciudadano reflejado en su voto.

En su implementación, se deberá prever que estos instrumentos ayuden también a personas con discapacidad y adultos mayores por su facilidad de uso, en este sentido, no es necesario el conocimiento de programas computacionales; lo que sí resulta necesario, es combatir la resistencia al uso de artefactos modernos.

Otro aspecto que se deberá observar, es la resistencia al cambio, que es un fenómeno al que se enfrenta todo proyecto de modernización administrativa, no sólo por parte de la ciudadanía, sino por todos los actores políticos, a pesar de que sus ventajas sean mayores que sus desventajas, inclusive podría ayudar en la recepción del voto de los capitalinos fuera del territorio nacional que por primera vez en la historia se tendrá la posibilidad de elegir al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El *software* en todo momento debe ser auditable, al estar basado en módulos simples que hacen posible la verificación individual por parte del votante de que la opción registrada es la elegida, a través de diversos mecanismos de verificación, uno al momento de emitir el voto, o dentro de un proceso jurisdiccional deberá garantizar la seguridad de todo el sistema de votación a través de la más avanzada tecnología criptográfica; la privacidad de los votantes y la integridad del proceso electoral, eliminando la posibilidad de fraude y garantizando la protección adecuada de los votos emitidos; una fácil emisión del voto a través de una pantalla táctil y de otros aspectos avanzados de uso; un sistema totalmente accesible para discapacitados, permitiendo su voto de forma autónoma y privada; así como una solución flexible y adaptable a cualquier elección, referéndum o proceso participativo.

La Urna Electrónica Mexicana evitará el atraso en la entrega de los resultados electorales que provoca cuestionamientos en la certeza de los mismos.

Toda vez que el escrutinio y cómputo es llevado a cabo también de manera electrónica, evita los posibles errores al momento de sufragar, como cuando el elector cruzaba dos o más recuadros indebidamente al emitir su voto; o al momento del escrutinio y cómputo donde ya no serán posibles los errores aritméticos de los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla, así como el ejercicio del voto que es único para las mismas elecciones, por lo que nadie podrá votar más de una vez.

Con la utilización de esta urna, se evitará que cada entidad federativa cuente con un modelo diferente, se lograría una homogeneidad en los mecanismos de recepción del voto y, por ende, la facilidad en la emisión de la normatividad necesaria y la equidad en su aplicación, con la posibilidad de llevar a cabo tanto las elecciones federales, como locales, en una única mesa receptora del voto.

Por lo que se presenta a continuación a manera de resumen las características positivas que ofrece este sistema de votación electrónica:

- Sencillez en la emisión del sufragio, por el uso de pantallas táctiles (*touch screen*).
- Facilidad para que analfabetas y discapacitados puedan votar.
- Inexistencia de errores humanos en el escrutinio, cómputo y llenado de actas, así como en la difusión de resultados electorales.
- Confiabilidad y transparencia del proceso electoral por las auditorías del software en cualquier etapa de este proceso.
- Certidumbre del electorado hacia el respeto a su voluntad, por la verificación del voto.
- Garantizar la legalidad por la verificación impresa que haga la autoridad jurisdiccional en caso de impugnación.
- Salvaguardar el factor ecológico, por la reducción en el uso de insumos de papelería, plástico y cartón que se utilizan actualmente en las boletas y en las urnas.
- Ser un atractivo más, para ir a votar, en este momento que se denomina de revolución de nuevas tecnologías.
- La Urna Electrónica Mexicana, podrá ser utilizada no sólo en procesos electorales constitucionales, sino también en mecanismos de democracia participativa.

Hoy por hoy, el modelo de urna electrónica utilizada en el Distrito Federal podría servir de inspiración para un instrumento similar a nivel federal; sin embargo, también es necesaria la adecuación normativa para el uso de dichos instrumentos, en relación con el voto electrónico o sistemas de votación electrónica, toda vez que no se establece nada al respecto en la legislación secundaria, que de igual forma podría ser implementada en los códigos electorales de las entidades federativas y tener elecciones menos onerosas y más confiables.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que nuestra legislación contempla la posibilidad de que los «defeños» puedan votar en

el extranjero en la elección de jefe de Gobierno, proceso que tendrá verificativo en próximo mes de julio de 2012, para lo que se está considerando, entre otros, la utilización de la urna electrónica, internet, voto postal, destacando las bondades de los instrumentos electrónicos que faciliten el acceso a una boleta mediante la cual pueda ejercerse el sufragio.

VI. CONCLUSIONES

Primera. La Urna Electrónica debe ser un traje a la medida en relación con las necesidades de cada país.

Segunda. La autoridad electoral administrativa, podrá hacer uso de sistemas electrónicos de votación en los procesos electorales, que siempre garanticen la efectividad y autenticidad del sufragio.

Tercera. Para la votación electrónica se establecerá un sistema que incluya, cuando menos, los instrumentos electrónicos para el ejercicio del voto, el programa informático (*software electoral*) y el instrumento que garantice la secrecía del sufragio.

Cuarta. El sistema electrónico de votación deberá emitir un comprobante impreso por cada voto, el cual deberá contar por lo menos con la clave única que permita asociar el comprobante impreso con el sistema y la identificación de la urna electrónica que lo emitió, el tipo de elección correspondiente al voto emitido y las siglas del partido, así como la fotografía, en su caso.

Quinta. Los funcionarios de casilla iniciarán la operación de la máquina receptora, ésta comprobará que la memoria esté en ceros y expedirá las copias necesarias para cada representante de partido político y para la mesa receptora o casilla, la que será firmada por los presentes y en ese momento emitirá una señal encriptada para informar que la casilla quedó instalada, los votantes pasarán a emitir el sufragio y el lugar garantizará la secrecía del voto.

Sexta. Al término de la votación, los funcionarios de casilla, en presencia de los representantes de los partidos políticos y observadores, procederán al cierre y a contabilizar los resultados, debiéndose imprimir las actas de cierre de casilla, las cuales se reproducirán en el número necesario para que cada representante de partido cuente con un ejemplar y una de ellas será firmada por los que en ella intervengan; asimismo, en forma automática concentrará los resultados en forma encriptada en los dispositivos de almacenamiento, para que puedan ser contabilizados en el Consejo Distrital correspondiente.

Séptima. Se instrumentará un sistema de medios de impugnación para que en su caso, el organismo jurisdiccional pueda auditar el funcio-

namiento de la urna y en su caso, corroborar con los votos impresos que quedaron almacenados en la misma.

Octava. La Urna Electrónica permitiría:

- Reducir el número de funcionarios de casilla, ya que no será necesario contar con escrutadores.
 - Reducir la capacitación, ya que no se requiere de conocimientos especializados.
 - Que la boleta electrónica cuente con más datos, inclusive la fotografía del candidato, lo que permitiría al elector estar más informado al emitir el sufragio.
 - Simplificar la apertura y cierre de la votación, ya que el software estaría diseñado para hacer el procedimiento en el momento de encender la urna y cuando concluya la votación al cerrar la misma.
 - Dar mejor acceso a las personas con discapacidad e inclusive facilitar el voto a los analfabetas, con el sistema touch screen.
- Evitar errores en las actas y en las boletas, en consecuencia por lo que no podría haber votos nulos o nulidad por estas causas.
- Ahorrar de forma importante, papel, lo que nos da un beneficio para el medio ambiente.
 - Proporcionar resultados inmediatos que le den mayor certeza a los electores, legitimando a la autoridad, propiciando que el que no ganó, reconozca que perdió la elección.
 - Disminuir los costos de las elecciones.

Novena. La urna electrónica del Distrito Federal puede servir de base para la Urna Electrónica Mexicana, ya que en una sola urna se podría recibir la votación tanto federal como local en un mismo momento.

Décima. Considerar como una fuente viable, la utilización de los instrumentos electrónicos por parte de los ciudadanos del Distrito Federal, que radiquen en otro país.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- BARRAT, E. J.; FERNÁNDEZ, J. J., y FERNÁNDEZ, R. M.^a (2008), *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*, México, Instituto de Administración Pública de Querétaro, Fundap. Colección Fundap Política y Administración Pública.
- BARRIENTOS, F. (2004), «Democracia electrónica e incertidumbre política», Ensayo presentado en la revista *Tendencias*, núm. 3, Argentina.
- CORONA, L. A., y MIRANDA CAMARENA, A. J. (comps.) (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- DE ESTEBAN, J. (2008), Prólogo del libro de FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M., *El voto parlamentario*, cit. por Fernández.

- FERNÁNDEZ, R. M. (2008), *La regulación del voto electrónico: el ejemplo del caso español, en voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*, México, Instituto de Administración Pública de Querétaro, Fundap. Colección Fundap Política y Administración Pública.
- GARCÍA, J. I. (2002), «Procesos electorales y nuevas tecnologías», en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales*, t. 5, Voto Electrónico y Nuevas Tecnologías, México.
- MACKENZIE (1962), *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 149-150. Cit. por RIVERA BARRIOS, R. D., 2002, «El voto electrónico: un futuro con mucha certidumbre», en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales*, t. 5, Voto Electrónico y Nuevas Tecnologías, México.
- MANFREDO, K., «Inconstitucionalidad del voto electrónico en Alemania», traducción, en www.elspectador.com/columna137468-inconstitucionalidad-del-voto-electronico, cit. por CHINCHILLA TULIO, E., en «Voto electrónico», artículo presentado en el espectador.com, el 23 de abril de 2009.
- PANIZO, A. L. (2007), *Aspectos tecnológicos del voto electrónico*, Serie: Documento de trabajo; 17, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, ONPE.
- RIVEIRA, R. M. (2008), «La regulación del voto electrónico: el ejemplo del caso español», en *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*, México, Instituto de Administración Pública de Querétaro, Fundap. Colección Fundap Política y Administración Pública.
- RIVERA, R. D. (2002), «El voto electrónico: un futuro con mucha certidumbre», en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales*, t. 5, Voto Electrónico y Nuevas Tecnologías, México.
- ROMERO, R., y TÉLLEZ VALDÉS, J. A. (2010), *Voto electrónico, Derecho y otras implicaciones*, México, UNAM.
- TLATELPA, J. (2002), «Revolución digital, nuevas tecnologías y procesos electorales», en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales*, t. 5, Voto Electrónico y Nuevas Tecnologías, México.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), 9.^a ed., México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008), 4.^a ed., México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2008), 2.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2008), *Diario Oficial de la Federación*, de 26 de julio de 2008.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2010), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, de 20 de diciembre de 2010.
- Ley Procesal del Distrito Federal (2008), Instituto Electoral del Distrito Federal.

Internet

<http://www.trueballot.com>.
<http://smartmatic.com>.
<http://www.noticiasdot.com>.
<http://www.noticiasdot.com/publicaciones/2003/0503/2305.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl>.
<http://www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/>.
<http://www.eucybervote.org>.
http://www.coe.int/t/e/integrated_projects.
<http://www.gutierrez-rubi.es/2009/06/04/el-voto-electronico-llega-a-espana-con-las-elecciones-uropeas>.
<http://www.iepcc.org.mx>, Sección: Democracia Digital, Descripción del Proyecto de Urna Electrónica.
<http://www.iepcjalisco.org.mx/urnaelectronica>.
<http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/urna/index.php>.
<http://www.ife.org.mx>.
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101031_brasil_elecciones_rousseff_triunfo_analisis_rb.shtml.
<http://www.tse.gov.br>.
<http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil>.
<http://www.temas.com.ve/modules.php>.
<http://www.cne.gob.ve>.
<http://www.elespectador.com/columna137468-inconstitucionalidad-elvotoelectronico>.
<http://www.electoralcommission.gov.uk>.
<http://www.computeractive.co.uk/computeractive/news/2261671/election-electronic-voting>.
<http://www.wijvertrouwenstemcomputersniet>.
<http://www.gutierrez-rubi.es/2009/06/04/el-voto-electronico-llega-a-espana>.
<http://www.elections.fgov.be>.
http://www.coe.int/t/e/integrated_projects.

Discos Compactos

Instituto Federal Electoral, 2010, *Informe Final de la Comisión Temporal para Realizar las Investigaciones y Estudios Técnicos que Permitan Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales*, México.

Instituto Federal Electoral, 2010, *Diagnóstico para Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales*, México (trabajo inédito).

CAPÍTULO NOVENO

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Patricia MACÍAS HERNÁNDEZ
Mariana DÍAZ FIGUEROA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ASPECTOS HISTÓRICOS GENERALES DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO.—1. Breve semblanza histórica de la evolución de los tribunales especializados en materia electoral, en América Latina.—2. La evolución hacia el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Reforma de 1987.—3. La Reforma constitucional de 1990: creación del Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral.—4. La Reforma de 1996.—III. CREACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.—1. El Distrito Federal, origen y desarrollo.—2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Distrito Federal.—IV. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.—1. Puntualizaciones respecto al marco jurídico local.—2. Naturaleza y estructura.—3. Integración.—4. Atribuciones.—5. Competencia.—V. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.—VI. CONCLUSIONES.—VII. CRÍTICA.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El ideal al que todo sistema electoral debe aspirar, es al de democracia, sin embargo, como afirma Norberto Bobbio, «la democracia perfecta no puede existir, o de hecho no ha existido nunca» (BOBBIO, 1999: 375), pues siempre habrá demasiados intereses de por medio. Lo que sí resulta factible es construir las condiciones necesarias para tratar de alcanzar dicha meta. Al respecto, menciona que «la libertad y la igualdad son los

valores últimos en los cuales se inspira la democracia y con los que distinguimos a los gobiernos democráticos de los que no lo son» (BOBBIO, 1999: 376).

En virtud de lo anterior, debe entenderse tanto la libertad como la igualdad en un sentido amplio y progresivo, en donde, por un lado pueda *concebirse* «el primero como libertad individual, capacidad y oportunidad de decisión racional autónoma del ser humano en materia política, y el segundo como igualdad entre todos los destinatarios de las decisiones políticas, en el derecho-poder de contribuir a la formación de las decisiones mismas» (BOVERO, 2002: 26).

Tanto la libertad como la igualdad, en los términos planteados por Bobbio y Bovero, implican que todo aquel que desee participar en un proceso electoral deberá tener una plataforma mínima de derechos cubiertos, lo cual permitirá, por ejemplo, la realización del voto conforme a la voluntad de quien lo emite y no así que dicho sufragio se vea comprometido con la finalidad de obtener algo, que en primera instancia ya le correspondía.

Los regímenes más próximos a considerarse democráticos tienen como principal fundamento la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, siendo un factor relevante para ello la existencia de un proceso de elección, mediante el cual, la voluntad popular se manifiesta, ya sea a través de la toma directa de decisiones por parte de la sociedad, en las democracias directas o por medio de la elección de los representantes que adoptarán dichas decisiones, en las democracias representativas.

Así pues, los Tribunales Electorales en su calidad de órganos garantes de la transparencia, legalidad y credibilidad de los procesos electorales, permiten la manifestación de la soberanía popular a través de decisiones adoptadas legítimamente, lo que se traduce en dar la gobernabilidad necesaria para que los poderes públicos dirijan, democráticamente y apoyándose en la voluntad de la mayoría, los destinos de cada país, cumpliendo un rol fundamental en la consolidación de los sistemas democráticos, cuya piedra angular, por esencia, es la participación ciudadana.

México ha venido viviendo un importante cambio y fortalecimiento en su democracia y, en consecuencia, de una manera más reciente en el asiento de los poderes federales. En la capital de la República también se han dado pasos trascendentes en el mismo sentido, razón por la cual, en este trabajo en primer lugar se realiza una reseña histórica a nivel federal de este proceso y posteriormente el del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que es el órgano garante de los principios rectores en la materia como son los de legalidad, certeza, independencia, objetividad, imparcialidad, equidad, transparencia y publicidad procesal.

II. ASPECTOS HISTÓRICOS GENERALES DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO

La transición democrática en México ha sido y sigue siendo un largo proceso de modificaciones tanto legislativas como institucionales, tendentes a fortalecer el Derecho electoral mexicano, pues sólo merece el nombre de Derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones (REYES, 1993: XXV). Razón por la cual, conviene hacer un rápido recorrido a través del entorno internacional que inspiró la creación de sistema electoral nacional para, posteriormente, enfocarse en las diferentes reformas destinadas a modificarlo y modelarlo.

1. Breve semblanza histórica de la evolución de los tribunales especializados en materia electoral, en América Latina

El desarrollo de la justicia electoral en Iberoamérica, se registra a partir del siglo XIX y parte del XX como predominantemente de carácter legislativo, al reservar a las cámaras legislativas, a través de los Colegios Electorales, la facultad de resolver sobre la nulidad o validez de determinadas elecciones.

A mediados de la década de 1920, la aún débil idea europea de eliminar de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral jurisdiccional trascendió en América Latina, donde se combinó con las ideas propias de la región y le fueron adicionados nuevos criterios y perspectivas.

Las acciones anteriores tuvieron como resultado la creación, en diversos países de órganos electorales especializados (generalmente de carácter constitucional) con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia —los llamados tribunales electorales—, ya fuese que tuvieran una naturaleza autónoma respecto de los órganos clásicos del poder público o constituyeran una rama especializada dentro del poder judicial, mismos que en la actualidad se encuentran presentes en todos y cada uno de los países latinoamericanos, y representan una de las peculiaridades del contencioso electoral en la región (<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=606>, extraído el 7 de febrero de 2011).

Así, Uruguay en 1924 es el pionero en América Latina en crear un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, confiriéndole en esa época todos los actos electorales previos a la elección, y es hasta 1952 que se le otorga a dicha Corte Electoral la calidad de juez final de

las elecciones de todos los cargos populares, así como del plebiscito y el referéndum, posteriormente el mismo fenómeno se generó en Chile (1925), Perú (1934), Nicaragua (1939) y el caso especial de Costa Rica (1949), donde se le otorgó plena autonomía al mencionado órgano especializado.

La creación y desarrollo de los Tribunales Electorales en América Latina ha significado un paso fundamental para la evolución de la adecuada protección de los derechos político-electorales, reconocidos internacionalmente en diversos ordenamientos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23, entre otros) como Derechos Humanos que deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

2. La evolución hacia el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Reforma de 1987

En lo que respecta al caso mexicano, conviene recordar que desde la Constitución gaditana de 1812 (arts. 111 al 117), correspondiente al México colonial, la calificación de las elecciones era realizada a través de los colegios electorales, figura que prevaleció por 181 años y fue hasta 1990 que dicho sistema se acotó.

Por su parte en la Constitución de 1824 se estableció el sistema Federal, depositado en el poder legislativo federal integrado por la Cámara de Senadores y Diputados. Asimismo se estableció que cada una de estas Cámaras calificarían sus elecciones y resolverían las dudas que ocurrieran sobre ellas. Al respecto, Fernando Franco González Salas, asegura que:

«esta forma de autocalificación fue tomada por el constituyente que elaboró la Constitución federal de 1824, de la sección 5 del artículo primero de la Constitución norteamericana de 1787, el cual establece en su primera parte que: *“Each House shall be the Judge of the Elections. Returns and Qualifications of its own Members”* (cada cámara será el juez de las elecciones, escrutinios y cualidades de sus miembros)» (GONZÁLEZ, 1993: 154).

Con la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, el Congreso de la Unión se erigió en Colegio Electoral para conocer de elecciones de presidente de la República o de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y efectuaba el escrutinio de los votos y en caso de la obtención de mayoría absoluta, procedía a nombrarlo electo.

La Constitución de 1917 contemplaba la elección directa para diputados, senadores, presidente de la República y Ayuntamientos del Distrito Federal, pues cabe resaltar que con anterioridad a esta fecha las elecciones se realizaban de forma indirecta en primer grado.

Por su parte, el Gobernador del Distrito Federal sería nombrado de forma directa por el presidente de la República.

Las atribuciones del Congreso de la Unión se mantuvieron, pudiendo nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con base en ternas que propusieran las legislaturas de los Estados, así como los magistrados y jueces de Primera instancia del Distrito Federal y sus territorios; por su parte, también se mantuvieron las facultades referentes a la calificación de las elecciones de los miembros de cada una de las cámaras las cuales eran definitivas e inatacables.

En la Ley Electoral de 7 de enero de 1946, fue creada la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*, año en que se federalizó el proceso electoral y, posteriormente, con la Ley Electoral Federal de 4 de marzo de 1951, la organización de las elecciones federales deja de estar en manos de la mencionada Comisión y la máxima autoridad administrativa es llamada Comisión Federal Electoral, órgano tripartito integrado por los poderes ejecutivo, legislativo y los partidos políticos.

Las importantes reformas de 1977 a la Constitución, establecieron el primer medio de defensa de carácter jurisdiccional, denominado Recurso de Reclamación, el cual se promovía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, quien debería emitir una nueva resolución, que sería definitiva e inatacable.

Asimismo, se estableció la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, sin embargo, el aspecto más trascendente sin lugar a dudas fue dicho recurso de reclamación, pues con éste se involucraba por primera vez al Poder Judicial en las controversias político-electorales. Si se toma en consideración que las determinaciones de la Corte ante tales recursos de reclamación no eran obligatorias para el Colegio Electoral de los diputados, sino más bien como una recomendación, es posible entender por qué el máximo tribunal de la nación nunca entró a resolver el fondo de los que se interpusieron a raíz de los comicios de 1979, 1982 y 1985, cuando la legislación relativa estuvo en vigor, sin embargo, como afirma el magistrado electoral Flavio Galván, «no cabe duda que el germen primario, remoto, primigenio, del actual Derecho procesal electoral mexicano es el recurso de reclamación (...)» (GALVÁN, 1997: 481).

A pesar que la reforma de 1977 establece un antecedente relevante en la vida contemporánea de nuestro sistema político-electoral, no es sino hasta la crucial reforma de 1986 y 1987, que siguiendo el ejemplo de Iberoamérica en el sentido de tener órganos especializados para la organización de las elecciones y la resolución judicial de los conflictos electorales, México decidió en 1987 crear el primer órgano jurisdiccional en materia electoral, que fue conocido como el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual tenía la facultad de resolver los recursos de Apelación y Queja.

El Recurso de Apelación procedía contra actos de las autoridades electorales federales en la etapa preparatoria de la jornada electoral y las resoluciones emitidas eran definitivas e inatacables; y por su parte, el Recurso de Queja estaba especialmente diseñado para dirimir los conflictos en la contienda electoral y la etapa posterior a la misma, en dichas resoluciones se podía ordenar a la entonces existente Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación proporcional de las elecciones de diputados, o a las Comisiones Locales Electorales no expedir constancias de mayoría sobre la elección de los senadores, cuando se registraran causales de nulidad. En todos los casos, las resoluciones del Tribunal al Recurso de Queja, por ser meramente declarativas, generaban únicamente efectos suspensivos y no obligaban a los Colegios Electorales de las Cámaras, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación (<http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ NUNEZ.pdf>, consultado el 27 de enero de 2011).

El Decreto de 11 de diciembre de 1986 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 del mismo mes y año, manifiesta que:

«Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales la ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y a las leyes que de ella emanen e instituirá el tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables».

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue el encargado de resolver los medios de impugnación en relación a las elecciones más controvertidas del segundo medio siglo, así pues como consecuencia de las elecciones de 1988 donde Carlos Salinas de Gortari obtuvo la presidencia de la República y como consecuencia este Tribunal vio su fin a su vida efímera dando paso a un nuevo Tribunal Federal Electoral.

3. La reforma constitucional de 1990: creación del Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral

En la reforma de 1990, surgieron las dos grandes instituciones, pilares de la nueva democracia mexicana, por un lado, el Instituto Federal Electoral (IFE), en donde se manifestó que la organización de las elecciones federales era una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los Partidos Políticos Nacionales y los Ciudadanos conforme lo disponía la Ley, organismo

público autoridad en la materia y por el otro, el Tribunal Federal Electoral, órgano que resolvía en una sola instancia de carácter desconcentrado, con salas en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, con una Sala Central permanente, ubicada en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales de duración temporal en tanto se desarrollaba el proceso electoral.

Por lo que se refiere a la auto calificación, cuando se creó el Tribunal Federal Electoral, sus resoluciones vinculaban a los Colegios Electorales en la Cámara de Diputados y Senadores, prevaleciendo la heterocalificación para la elección de Presidente de la República, sin embargo, los Colegios Electorales aún podían modificar las resoluciones del Tribunal, cuando éstas no estuvieran apegadas a Derecho o no se hubiese hecho una adecuada valoración de pruebas.

En el año de 1993, con la reforma constitucional, se fortaleció el Tribunal Federal Electoral como órgano de máxima autoridad en materia electoral, se hizo de carácter bi-instancial y se creó una sala de Segunda Instancia, integrada con cuatro miembros del Poder de la Judicial Federal en carácter de propietarios y dos más como suplentes, cabe aclarar que este órgano quedó integrado por la intervención de los tres Poderes de la Unión.

Los magistrados del Tribunal Federal Electoral eran propuestos por el Poder Ejecutivo y nombrados en mayoría calificada en la Cámara de Diputados y para la Sala de Segunda Instancia, debían ser propuestos los nombres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nombrados también por mayoría calificada de la Cámara de Diputados; en ambos casos, los magistrados deberían cumplir, por lo menos, los mismos requisitos que para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eran electos por ocho años y se permitía la reelección; posterior a las elecciones de 1994, continuó la rápida evolución y fortalecimiento de la democracia en México llevándose a cabo la denominada reforma definitiva, mal llamada de esta manera ya que la democracia tiene vida en continua transformación y por lo mismo no podemos, en ningún momento, hablar de una última y definitiva reforma.

4. La Reforma de 1996

Es indiscutible que la reforma política de 1996 forma un verdadero parteaguas en la vida democrática de México, pues es aquí donde se gestan las bases para generar un sistema integral de justicia electoral, debido a ella se modificaron diversos ordenamientos como la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por vez primera,

las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión como parte del Constituyente Permanente.

La mencionada reforma instituye diversas bases que permiten la independencia de los diversos órganos electorales, el fortalecimiento del órgano jurisdiccional y en especial la consolidación de los derechos electorales para los ciudadanos del Distrito Federal.

Algunos de los cambios más relevantes fueron, en síntesis, los siguientes (*Diario Oficial de la Federación* 1996 (www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/decre/Ref_Electoral_22nov96.doc):

- Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como «la máxima autoridad en la materia y órgano especializado...», fortaleciendo la independencia de este órgano. Además, desapareció la figura del Colegio Electoral y se encargó al Tribunal calificar la elección presidencial en lugar de la Cámara de Diputados, para lo cual la Sala Superior, una vez resueltas las impugnaciones presentadas, procede a hacer el cómputo final y con base en éste formulará las declaratorias de validez y de presidente electo en relación al candidato que haya obtenido el mayor número de votos.

- Se le confirió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y el Distrito Federal, responsables de organizar las elecciones, calificarlas o resolver las controversias surgidas durante los procesos correspondientes, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del propio proceso o el resultado final de los comicios. Asimismo, la propia Constitución estableció los supuestos a partir de los cuales procederá este medio de impugnación: i) cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ii) siempre que sea factible antes de la fecha establecida en la respectiva Constitución o la ley para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

- Se estableció una Sala Superior de carácter permanente, y adicionalmente cinco Salas Regionales para funcionar en forma temporal durante los procesos electorales.

- Los magistrados del Tribunal se eligen por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de que se trate, a la propuesta que formulase la Suprema Corte de Justicia.

- La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal está a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal integrada por cinco miembros, de los cuales dos provendrán del propio Tribunal y tres del mencionado Consejo.

- Las acciones de inconstitucionalidad para las leyes electorales federales y locales, deberán ser sustanciadas ante la Suprema Corte de

Justicia de la Nación y pueden ser promovidas también por los partidos políticos con registro ante el IFE, por conducto de sus dirigencias nacionales. Asimismo, los partidos estatales pueden ejercerla contra las leyes electorales de sus respectivos Estados, también por conducto de las dirigencias locales correspondientes.

— Se estableció el mandato relativo a que las leyes electorales federal y locales deberán ser promulgadas, publicadas y puestas en vigor cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el cual habrán de aplicarse. Durante el desarrollo de dicho proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

— Se establece un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales tanto federales como de las entidades federativas. Dicho sistema da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y protege los derechos políticos de los ciudadanos.

— Se estableció la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, atribuyéndole al Tribunal Electoral, el resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que deriven de los actos y resoluciones que vulneren los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica con fines políticos, con lo cual queda subsanada la laguna generada cuando se estableció que el amparo no procedería en materia electoral. Lo cual había sido una constante recomendación de diversos organismos de Derechos Humanos, de los cuales México forma parte, pues este aspecto quedaba sin la debida protección.

— En lo que respecta al Distrito Federal, se establece la elección directa del jefe de Gobierno, los representantes ante la Asamblea Legislativa ahora serán nombrados diputados de la Asamblea Legislativa (a partir del 2000, se elegirán por voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos políticos-administrativos, de las actualmente conocidas como delegaciones políticas), se amplían las facultades del mencionado órgano.

III. CREACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya se mencionó con anterioridad, la justicia electoral en México es de vida reciente y en el caso concreto del Distrito Federal, lo es aún más, ya que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el 2011, cumplirá doce años de vida.

1. El Distrito Federal, origen y desarrollo

En primer lugar, resulta conveniente aclarar lo que se entiende por Distrito Federal, para lo cual es posible concebirlo de acuerdo con Fran-

cisco Javier Osorno, como el «Territorio que dentro del sistema federal sirve como asiento de los poderes de la unión, los que ejercen con exclusión de cualquier autoridad estatal, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y en consecuencia, carece de autonomía constitucional». (Aspectos Jurídicos del Distrito Federal, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*: 1998).

Adicionalmente, es posible encontrar la mención expresa, referente a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en el art. 44 de nuestro ordenamiento constitucional que a la letra menciona:

Art. 44.—La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

De lo anterior se concluye que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto de la Federación y de los Estados, que forma parte integrante del Estado federal mexicano, constituyéndose además como la capital del Estado.

Históricamente surge con el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y la Constitución federal del mismo año, donde por primera vez se reglamenta el régimen federal y se sientan las bases del Distrito Federal. En su art. 50, fracción XXVIII se otorgaron facultades al Congreso para elegir el asiento de los poderes de la federación.

Las opciones para establecer la capital federal oscilaron entre la Ciudad de México y Querétaro. Por decreto del 20 de noviembre de 1824 se designó a la Ciudad de México como sede de los poderes de la federación, estableciendo:

«El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido a bien decretar:

1. “El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.”
2. “Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas”. La designación a favor de la Ciudad de México tomó en cuenta que ésta había sido el centro y pulso del país históricamente».

Cabe destacar, además, que el territorio del Distrito Federal fue tomado del Estado de México, lo que ocasionó también inconformidades de sus autoridades. Posteriormente, en 1824 se crearon los primeros

municipios del Distrito Federal: Ciudad de México, Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco, Mixcoac, Iztacalco y Villa de Guadalupe. Desde aquel momento empezaron las incongruencias político-jurídicas que han sido una característica permanente a lo largo de su conformación, puesto que por un lado había un régimen municipal y por otro un gobernador designado por el presidente del país.

La Constitución Política de 1917 conserva al Distrito Federal como sede de los poderes de la unión, y otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En ejercicio de esta facultad emite la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, estableciéndose que su gobierno quedaría a cargo de un gobernador designado directamente por el presidente de la República, a diferencia de los otros Estados de la federación. Bajo esta Ley permaneció la división del Distrito Federal en trece Municipios.

En 1928, bajo el régimen del presidente Álvaro Obregón, desaparecen de la organización política del Distrito Federal los municipios, se crea el Departamento Central del Distrito Federal y aparecen las Delegaciones. Se establece la figura de regente como responsable del Gobierno del Distrito Federal.

En 1941 aparecen, conforme a la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, la Ciudad de México y once Delegaciones.

Ante los reclamos de los habitantes del Distrito Federal, relacionados con derechos políticos plenos, equivalentes a los que tenían los ciudadanos de los Estados de la federación, en la segunda mitad de los ochenta se materializan algunas reformas constitucionales y legales tendientes a solucionar esta problemática que, aunque incipientes y pausadas, permitieron sentar las bases del cambio político en la Ciudad de México. Así, en 1987 se crea la Asamblea de Representantes, que se integró con representantes electos por voto directo, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, cuyo encargo se fijó en tres años. A partir de 1993 la Asamblea de Representantes adquirió atribuciones plenamente legislativas, limitadas a algunas materias.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 fue modificada la denominación de Asamblea de Representantes por la de Asamblea Legislativa, entre cuyas facultades se encontraban la de legislar en materia de Administración Pública local. Asimismo, sus integrantes pasan de representantes a ser diputados.

Esta reforma constitucional ha sido la más significativa en cuanto a la reestructuración del Distrito Federal, por lo menos en su primera etapa, en la cual se reconoce como una entidad federativa con casi las mismas características y derechos de los demás Estados del país.

A partir de esta reforma, se perfila que las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno como

titular de la Administración Pública y el Tribunal Superior de Justicia. (CARBONELL, 323: 2000).

Para 1997, por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal eligen a su gobernante, que tendrá el nombre de «jefe de Gobierno».

2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Distrito Federal

A partir de la reforma electoral de 1996, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquirió la facultad de expedir las disposiciones que deben regir las elecciones locales de la entidad, conforme a las atribuciones conferidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que tomarían en cuenta lo establecido en la fracción IV del art. 116 Constitucional, por tal razón, en 1997 se aprobó la iniciativa de decreto que proponía un Título Sexto, dedicado a las Autoridades Electorales locales y a los partidos políticos, en el Capítulo cuarto del mismo se precisó la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como bases para su integración, organización y funcionamiento.

Como parte del proceso de reforma, el 5 de enero de 1999, se expidió y publicó en la *Gaceta Oficial*, «El Código Electoral del Distrito Federal», cuyo Libro séptimo regulaba todo lo concerniente a la organización, atribuciones y funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional electoral.

De acuerdo a la legislación electoral, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sometió a la consideración de la Asamblea las propuestas de candidaturas de veinticuatro licenciados en Derecho para que se eligieran a los nueve magistrados Electorales, cinco de ellos numerarios y cuatro supernumerarios.

En virtud de lo anterior, el 29 de enero de 1999, con la presencia de ocho magistrados (cinco Numerarios y tres Supernumerarios), se llevó a cabo la sesión pública de instalación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, con lo que se inició la vida institucional del órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional local en materia electoral de nuestra ciudad capital, el primero en su género desde la creación del Distrito Federal.

Es así que la naturaleza jurídica del primer Tribunal Electoral del Distrito Federal, lo define desde su origen, como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, responsable de garantizar que todos los actos y resoluciones de las Autoridades Electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Fue con dichos atributos que se construyó el Tribunal en enero de 1999, que sustenta la independencia de criterio, la imparcialidad y legalidad, que son principios que rigieron diversas resoluciones de controversias emitida por el Tribunal.

Sobre todo, en la elección de los comités vecinales como parte del proceso de participación ciudadana de 1999 y durante el proceso electoral ordinario local del año 2000.

IV. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

1. Puntualizaciones respecto al marco jurídico local

El Tribunal, a lo largo de sus doce años de vida, ha tenido que enfrentarse a tres diferentes códigos electorales y siete reformas, esto derivado de la ideología política que prevalece en cada periodo y de la necesidad de adecuar a la misma los diversos ordenamientos jurídicos que la rodean.

El Primer Código Electoral que se crea para el Distrito Federal es publicado en enero de 1999, por el jefe de Gobierno en ese momento, Cuauhtémoc Cárdenas, en el cual se regula por primera vez el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), este código tuvo siete reformas antes de ser abrogado por el Código Electoral de 2008, las reformas fueron hechas en las siguientes fechas 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999, 18 de enero de 2001, 15 de mayo y 30 de diciembre ambas de 2003, y finalmente 30 de septiembre y 19 de octubre del 2005. El 20 de diciembre de 2010 se expide el nuevo *CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL*, que se encuentra actualmente en vigor y que tiene como uno de los aspectos innovadores que lo diferencian de los demás, el adecuar la normatividad para conocer de procedimientos de participación ciudadana, y el de obtener el voto de los capitalinos en el extranjero, únicamente para la elección de jefe de gobierno.

El art. 15 del actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece que las autoridades electorales (tanto el IEDF como el TEDF) son depositarias de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, expresamente previstos en la ley de la materia; así como de la función jurisdiccional en materia electoral. Ejercen su competencia en el Distrito Federal, conforme a lo que establece la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno, la Ley Procesal, el Código y demás leyes aplicables a cada caso en concreto.

2. Naturaleza y estructura

A partir del Título tercero, en el Código Electoral se establecen las bases generales de integración y funcionamiento del Tribunal.

El art. 143 establece lo que deberá entenderse como Tribunal Electoral del Distrito Federal definiéndolo como «la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Distrito Federal, dotado de plena jurisdicción, que tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones electorales y de los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal, que sean de su competencia, se sujeten al principio de legalidad».

El art. 144, establece la estructura de dicho organismo, mencionando que se encuentra integrada de la siguiente manera:

— *Pleno*: es el órgano superior de dirección del Tribunal Electoral, se integra por cinco Magistrados Electorales, uno de los cuales funge como su Presidente. Asumirá sus decisiones de manera colegiada, en sesiones públicas o reuniones privadas, conforme lo dispuesto en el Reglamento Interior del Tribunal (COIPEDF art. 150; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

— *Órganos ejecutivos*: la Secretaría General y la Secretaría Administrativa.

— *Ponencias*: son unidades a cargo de cada uno de los Magistrados Electorales, al que se adscribe el personal jurídico y administrativo acordado por el Pleno, para que le auxilien en el cumplimiento de sus atribuciones. (COIPEDF art. 174; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

Para el adecuado cumplimiento de las tareas jurisdiccionales asignadas a los Magistrados Electorales, las Ponencias cuentan, entre otros servidores públicos, con secretarios de Estudio y Cuenta y secretarios Auxiliares, en el número que determine el Pleno.

— *Órganos auxiliares*: coordinaciones, encargadas de cumplir con las tareas de Archivo, Difusión, Transparencia y Comunicación Social y por otro lado, el Centro de Capacitación, el cual tiene a su cargo la planeación, organización y ejecución de todo tipo de actividades académicas y de investigación sobre Derecho electoral, sobre su rama procesal, disciplinas afines y cualquier otra que resulte necesaria para el buen funcionamiento del Tribunal.

Las actividades del Centro de Capacitación tienen por objeto desarrollar la formación profesional del personal del Tribunal, así como contribuir a la creación de la cultura de la democracia y legalidad para los ciudadanos del Distrito Federal (COIPEDF arts. 180 y 181; (<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

— *La Contraloría General*: tiene a su cargo fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de sus recursos, en materia de auditoría, de se-

guimiento del ejercicio presupuestal y de responsabilidades, así como para instruir los procedimientos y, en su caso, aplicar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (COIPEDF art. 184); (<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

— *Dirección General Jurídica*: tiene a su cargo la atención de los asuntos normativos, contractuales y contenciosos, así como la defensa de los intereses del Tribunal Electoral (COIPEDF art. 171); (<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado 25 de febrero de 2011).

3. Integración

El Tribunal está integrado por cinco magistrados para su nombramiento, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es reunido en Pleno de sus magistrados debiendo proponer por lo menos ternas para cada uno de los cinco lugares a la Asamblea Legislativa Local, que en mayoría calificada de las dos terceras partes nombra por un periodo de ocho años a cada uno de los magistrados electorales, quienes no podrán ser reelectos. Su renovación se efectuará de manera escalonada.

En ningún caso, el nombramiento de los magistrados electorales podrá exceder de tres respecto de un mismo género (COIPEDF art. 151); (<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

a) *Requisitos para ser magistrado electoral.*

Para ser magistrado electoral, se requiere, por lo menos, cumplir con los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como lo marca el art. 95 de la Constitución que son los siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento.
- En pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Tener treinta y cinco años cumplidos.
- Antigüedad mínima de diez años con título profesional en Derecho.
- Gozar de buena reputación.
- No contar con antecedentes penales.
- Tener residencia efectiva en el país durante los dos años anteriores.
- Así como tampoco tener el impedimento que refiere ese artículo.

Adicionalmente, el Código impone tener la ciudadanía en el Distrito Federal, con credencial de elector, domiciliada en el Distrito Federal, contar con conocimientos en la materia político-electoral, de cuando menos cinco años en órganos electorales, exhibir constancia de no in-

habilitación expedida por la Contraloría General del Distrito Federal, acreditar haber vivido en el Distrito Federal, por lo menos los cinco años anteriores. (COIPEDF art. 154; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

b) *Impedimentos:*

— Haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad o inhabilitación en funciones públicas, por resolución ejecutoriada.

— Desempeñar, o haber desempeñado dentro de los cinco años anteriores a la designación, un cargo de elección popular en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

— Ocupar o haber ocupado el cargo de secretario de Estado, secretario de Gobierno, procurador, subsecretario, oficial mayor, o algún puesto análogo o superior.

— Haber obtenido registro como precandidato o candidato a un cargo de elección popular, dentro de los cinco años previos a la designación

— Ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación.

— Ser ministro de culto religioso a menos que se haya separado definitivamente de su encargo con cinco años de antelación a la designación. (COIPEDF art. 26; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

c) *Ausencia definitiva de algún Magistrado Electoral o haber incurrido éste en dos inasistencias consecutivas a las sesiones públicas del Pleno sin causa justificada:*

Se considerará ausencia definitiva el fallecimiento o la remoción ejecutoriada de algún magistrado electoral.

La Asamblea Legislativa, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que reciba la comunicación respectiva, designará a quien lo sustituirá sólo para concluir el periodo de la vacante. La sustitución recaerá en una persona del mismo género que el de la sustituida. Para efectos de este Código, (COIPEDF art. 153; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

d) *Magistrado presidente:*

El Tribunal contará con un magistrado presidente que será nombrado por sus pares, en pleno, por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección (COIPEDF 158 y 161; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

Las atribuciones del magistrado presidente serán las siguientes:

- Representar legalmente al Tribunal, hacer convenios con autorización del Pleno, ya sean nacionales o internacionales y realizar los actos jurídicos y administrativos, para el buen funcionamiento del mismo.
- Convocar a sesiones públicas y privadas.
- Presidir las sesiones, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas.
- Proponer al Pleno el nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría General, de la Secretaría Administrativa, de la Dirección General Jurídica, del Centro de Capacitación y de las Coordinaciones.
- Coordinar los trabajos de los órganos y áreas del Tribunal Electoral, aplicando los programas, políticas, informando de ello al Pleno, cada seis meses.
- Vigilar, con el apoyo del secretario general, el cumplimiento de lo dispuesto por el Pleno y los magistrados electorales.
- Proponer al Pleno el Programa Operativo Anual y el anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal.
- Turnar a los magistrados electorales, para la formulación de los proyectos de resolución.
- Informar al Pleno sobre el cumplimiento de las sentencias.
- Rendir anualmente ante el Pleno, informe de actividades.
- Establecer lo necesario a fin de cubrir las ausencias temporales de los titulares de la Secretaría General, de la Secretaría Administrativa, de la Dirección General Jurídica y de las Coordinaciones, designando a los encargados del despacho.

4. Atribuciones

Se encarga de sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se suscitan por medio de:

- Juicios la elección de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa o jefes delegacionales.
- Juicios por actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procedimientos de participación ciudadana.
- Juicios para la protección de los derechos político-electorales.
- Conflictos laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, por conducto de la Comisión de Conciliación Arbitraje (COIPEDF art. 157; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

Para la resolución de los diversos asuntos, los conflictos presentados ante el Tribunal son turnados a un magistrado ponente, el cual se encargará con el apoyo de su ponencia de estudiar los diversos aspectos del asunto como son: competencia, oportunidad, legitimación y sobre todo el fondo para estar en la posibilidad de presentar al Pleno un proyecto de

sentencia, el cual deberá ser aprobado por la mayoría de los Magistrados, ya que éste es considerado el *órgano superior de decisión* y como tal cuenta con las atribuciones siguientes:

- Elegir, entre los magistrados, al que será su presidente.
- Designar cada cuatro años a los magistrados que integrarán la Comisión de Conciliación y Arbitraje
- Calificar y los impedimentos que presenten los magistrados electorales
- Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas y reuniones privadas.
- Emitir las reglas para la elaboración de las tesis de jurisprudencia y relevantes.
- Decretar la realización de recuentos totales o parciales de votación, en términos de lo establecido en la Ley Procesal.
- Aprobar el Programa Anual de Auditoría que presente el Contralor General.
- Presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de reforma en la materia (COIPEDF art. 158; <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>; consultado el 25 de febrero de 2011).

Asimismo, el Tribunal Pleno cuenta con diversas facultades administrativas establecidas en el art. 159 del COIPEDF.

5. Competencia

El Tribunal Electoral del Distrito Federal, será competente para conocer de dos medios de impugnación:

- a) El Juicio Electoral.
- b) El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos.

- a) El Juicio Electoral

Tiene por objeto garantizar la legalidad de todos los actos, acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades electorales. Será procedente fuera y durante los procesos electorales o de participación ciudadana, tanto ordinarios como extraordinarios.

Por otro lado en el art. 77, LPEDF, se establecen los *casos en los cuales será procedente*, a saber:

- En contra de actos, resoluciones u omisiones de los órganos, unidades o del Consejo General del Instituto, que podrá ser interpuesto por los partidos políticos o coaliciones con interés legítimo, siempre y cuando no exista afectación al interés jurídico de un titular de derechos, en cuyo caso sólo este se encontrará legitimado para impugnar.

- Por las asociaciones políticas o coaliciones por violaciones a las normas electorales, cuando hagan valer presuntas violaciones a sus derechos.

- Por los ciudadanos y las organizaciones de ciudadanos, a través de sus representantes acreditados, en contra de actos, resoluciones u omisiones de los órganos, unidades, Consejos Distritales o del Consejo General del Instituto por violaciones a las normas de participación ciudadana, exclusivamente dentro de dichos procesos. Asimismo, podrá ser interpuesto por los partidos políticos, cuando reclamen violaciones al principio de legalidad.

- Por los partidos políticos y coaliciones en contra de los cómputos totales y entrega de constancias de mayoría o asignación en las elecciones reguladas por el Código.

En cuanto a la legitimación, es decir, quién se encuentra facultado para promover este Medio de Impugnación, el art. 81 menciona que únicamente podrán hacerlo los partidos políticos o coaliciones con interés legítimo, y los candidatos, exclusivamente cuando, por motivos de inelegibilidad, la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

Cabe mencionar que si bien es cierto que el Código Procesal, en este medio de defensa legítima solamente a los partidos políticos o coaliciones, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, contempla entre otros medios de participación ciudadana la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en los que no participan los partidos políticos, solamente intervienen los ciudadanos; Capítulo sexto de esta ley posterior a la Ley Procesal contempla los medios de impugnación y causales de nulidad, mencionando expresamente que el Tribunal Electoral será el competente para resolver las controversias que se generen con motivo de la elección de los Comités Ciudadanos, ante la falta de actualización de la Ley Procesal el Tribunal emitió los «Aspectos básicos para impugnar el cómputo total de la votación de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010», en virtud de la cual quedaron legitimados los representantes de las fórmulas registradas ante la dirección distrital correspondiente para impugnar la nulidad.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal, derivadas del presente procedimiento, con relación a resultados totales y expedición de constancias respectivas podrán tener los siguientes efectos:

- Confirmar el acto impugnado.

- Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se presenten las causales y modificar cuando por tal motivo se requiera el acta de cómputo distrital respectiva para la elección de Diputado de mayoría relativa, y en su caso, el cómputo total.

- Revocar la constancia de mayoría relativa o de representación proporcional, expedida por los Consejos General, Distritales y los que

funjan como Cabecera de Delegación y otorgarla a la fórmula de que resulte ganadora debido a la anulación.

- Declarar la nulidad de una elección.

Ahora bien, respecto a los casos en que se menciona el efecto de nulidad, resulta conveniente mencionar que ésta podrá afectar a diferentes aspectos tales como:

- La totalidad de la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados de la elección impugnada.
- La votación de algún Partido Político o Coalición emitida, cuando se compruebe la responsabilidad de los mismos. Siempre y cuando sea determinante para afectar el sentido de la votación.
- La elección de jefe de Gobierno.
- La elección de diputados por mayoría relativa o representación proporcional.
- La elección de los jefes delegacionales
- Los resultados del procedimiento de participación ciudadana. (LPEDF art.86, Código Procesal Electoral del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010).

Al respecto, conforme al art. 89 de la Ley, el Tribunal se encuentra facultado para declarar la nulidad de una elección, cuando durante el proceso electoral correspondiente se hayan cometido violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución, el Estatuto y el Código.

Por último cabe mencionar que de conformidad con el inciso 1) de la fracción IV del art. 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal podrá llevar a cabo recuentos parciales o totales de votación.

En base a la Ley de Participación Ciudadana, las resoluciones del Tribunal podrán confirmar, modificar o declarar la nulidad de una elección de los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos, por las causales de nulidad que contempla el Capítulo sexto de la Ley mencionada, en cuyo caso procederá que el Tribunal ordene el que se celebre una elección extraordinaria.

b) El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los ciudadanos

Tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando éste por sí mismo e individualmente haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos de votar y ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos de la ciudad, y de afiliarse de forma libre a las asociaciones políticas, siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y los que se señalan en las leyes para el ejercicio de esos derechos.

Puede ser interpuesto en contra de actos o resoluciones de las autoridades de los Partidos Políticos en los procesos internos de elección de dirigentes y de candidatos a puestos de elección popular, y en controversias que se susciten entre los diversos órganos de los Partidos en el Distrito Federal, en ambos casos, para efecto de restituir al ciudadano en el derecho político-electoral violado, podrá decretarse la nulidad de los procesos de elección interna (LPEDF art. 95 Código Procesal Electoral del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010).

Los *casos* en concreto en que los ciudadanos están facultados para *interponer este recurso* son los siguientes:

I. Cuando consideren que el partido político o coalición, a través de sus dirigentes u órganos de dirección, violaron sus derechos político-electorales de participar en el proceso interno de selección de candidatos o de ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, por trasgresión a las normas de los estatutos del mismo partido o del convenio de coalición.

II. Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales, si también el partido político interpuso el juicio electoral por la negativa del mismo registro, el Instituto remitirá el expediente para que sea resuelto por el Tribunal, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

III. Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como agrupación política.

IV. Cuando estando afiliado a un partido político o agrupación política, considere que un acto o resolución de los órganos partidarios o de la agrupación responsable, es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

V. Considere que los actos o resoluciones de la autoridad electoral son violatorios de cualquiera de sus derechos político-electorales. (LPEDF, art. 96, Código Procesal Electoral del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010).

Sin embargo, se establece como uno de los requisitos para la procedencia de este juicio el agotamiento previo de todos los recursos disponibles, que permitan solucionar el conflicto antes de acudir al órgano jurisdiccional, con lo cual se busca evitar las injerencias en la vida interna de los partidos, en cuestiones susceptibles de solucionar por sí mismos.

En conclusión, respecto a los Medios de Impugnación en el Distrito Federal, es posible afirmar que mantienen diferencias con el Sistema de Impugnación a nivel federal, ya que en el primer caso, solamente se cuenta con los dos medios de defensa previamente estudiados, mientras que a nivel federal son seis: recurso de revisión de carácter administrativo, apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, todos estos de carácter jurisdiccional.

V. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Los arts. 130 y 182 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su fracción II inciso *h*) y 158 del Código Electoral local, así como lo dispuesto en el Capítulo XIII art. 75 de la Ley Procesal Electoral, se desprende que los criterios fijados por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, sentarán jurisprudencia cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones y serán obligatorios para las autoridades electorales locales.

A continuación, se realizará un breve análisis de algunas jurisprudencias relevantes emitidas por el Tribunal Electoral, en específico en la cuarta época, dado que son los criterios más recientes y que contienen aspectos de vanguardia como es el caso de:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN LOS PROCESOS ELECTIVOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. El art. 2 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, establece que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales y de los procesos de participación ciudadana. Por lo anterior, *el principio de definitividad debe entenderse en el sentido de que una vez concluido el plazo establecido para la impugnación de cada una de las etapas que integran un proceso comicial, quedan firmes y, por lo mismo, se vuelven inatacables, principio que debe aplicarse en la organización de los ejercicios democráticos internos de los partidos políticos locales. Por ello, el momento procesal oportuno para controvertir una probable omisión o irregularidad dentro de un proceso comicial interno es en el desarrollo de la etapa respectiva, así que de no haber sido impugnados, éstos quedarán firmes y consentidos por el actor. Así, la impugnación es la manera de evitar que los actos y resoluciones adquieran el carácter de definitivos, pues con su inconformidad el interesado hace patente que considera que el acto u omisión afecta su esfera jurídica; sin embargo, es indispensable que el perjudicado haga valer sus derechos oportunamente, pues el no hacerlo, implica su consentimiento tácito, trayendo como consecuencia que el acto quede firme e incólume (Tribunal Electoral del Distrito Federal, 4EL3/2010, J.006/2010, p. 14).*

Como se desprende de la jurisprudencia transcrita con anterioridad, uno de los grandes principios en materia electoral, que es el de definitividad en las diferentes etapas de los procesos electorales, ahora el Tribunal lo interpreta y aplica en los procesos internos de elección que tienen los partidos políticos en el momento de elegir a sus dirigentes o a sus candidatos, lo cual significa que si dichas determinaciones no son impugnadas

en su oportunidad, por considerar que alguno de sus derechos político-electorales fueron vulnerados, se estará consintiendo el acto y, por tanto, se convertirá en firme.

Dentro de la cuarta época el Tribunal también se ha manifestado respecto a los plazos para presentar impugnación tratándose de omisiones, manifestando lo siguiente:

MEDIO DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. PLAZO PARA PRESENTARLO TRATÁNDOSE DE OMISIONES. De acuerdo con lo previsto en el art. 16 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, los medios de *impugnación que guarden relación con los procesos electorales o de participación ciudadana, deberán presentarse dentro de los cuatro días que el actor haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con lo dispuesto en dicha ley; en todos los demás casos el plazo será de ocho días. Sin embargo, cuando se impugna una omisión, los efectos de ella se siguen sucediendo de momento a momento mientras subsista la inactividad reclamada*; por tanto, la naturaleza de la mencionada inactividad implica una situación de tracto sucesivo, que subsiste en tanto persista ésta, atribuida a la responsable. En tal virtud, quien se encuentra afectado en su esfera jurídica por un no hacer, podrá controvertirlo en cualquier momento mientras perdure tal conducta omisiva (Tribunal Electoral del Distrito Federal 4EL3/2010 J.004/2010, p. 12)

El criterio transcrito con anterioridad, hace referencia a los plazos para interponer diversas acciones, es así que:

— Tratándose de impugnaciones relacionadas ya sea con un proceso electoral o uno de participación ciudadana, el tiempo para interponerlo es de cuatro días a partir de que el acto haya tenido conocimiento del acto que se pretende impugnar.

— En actos que no tengan que ver con el proceso electoral o de participación ciudadana, el plazo será de ocho días.

— Es lógico pensar que si los actos de autoridad pueden generar una impugnación, asimismo, lo pueden hacer las omisiones es decir, la falta de acción de alguna autoridad, lo cual se puede entender como un acto continuado lo cual implica que mientras no se realice el acto requerido, la violación se seguirá perpetuando de momento a momento, por lo que se podrá ser controvertida en cualquier momento mientras perdure la omisión.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral tienen la tarea fundamental de garantizar que todos los procesos en donde estén en juego los derechos político-electorales de los ciudadanos, se encuentren guiados por los principios de legalidad, igualdad,

objetividad, transparencia y certeza, pues de ello depende el adecuado desarrollo nacional, ya que en dichos procesos las decisiones tomadas por los ciudadanos, marcarán el futuro político y de desarrollo social del país.

Segunda. El Tribunal Electoral del Distrito Federal, representa un paso importante para el desarrollo democrático del lugar que sirve como asiento de los poderes federales, y que desde hace poco tiempo vela por la protección de los derechos electorales de los capitalinos, incrementando la participación democrática en la zona, ya que la elección de jefe de gobierno es directa y puede ser revisada, así como la de sus representantes legislativos, lo que permite una participación más activa en el desarrollo político y en consecuencia, un mejor control y conocimiento de las políticas públicas que se llevarán a cabo en la localidad.

Tercera. El nuevo Código Electoral del Distrito Federal cuenta con aspectos importantes que impactarán en la vida interna del tribunal. Uno de ellos es la renovación escalonada de sus miembros, pues esto permitirá que gente con experiencia siempre integre el órgano, sobre todo en procesos electorales y que los nuevos integrantes tengan la posibilidad de aprender las dinámicas internas y el método de trabajo.

VII. CRÍTICA

El nuevo Código Electoral, publicado en diciembre de 2010, estipula que el Cambio de los magistrados deberá ser escalonado, el problema radica en que dicha disposición será aplicada con posterioridad a la conclusión del encargo de quienes componen hasta 2015 el Tribunal; al respecto conviene hacer el siguiente análisis:

Los magistrados que actualmente conforman el Tribunal Electoral del Distrito Federal, fueron nombrados el 26 de diciembre del año 2006 para iniciar sus funciones el 15 de enero de 2007 y con esto cubrir el periodo 2007-2015, lo cual implica que a mediados de enero de 2015, serán renovados todos los magistrados, con el procedimiento de renovación escalonada.

Cabe destacar que el cambio total que se plantea hacer en el 2015 representa un posible problema, no previsto al momento de realizar las modificaciones ya que el procedimiento se llevará a cabo en pleno año electoral, lo que significa una carga de responsabilidad para las personas entrantes que por un lado no cuentan con la experiencia de otros procesos electorales para resolver las controversias planteadas y por el otro lado, se enfrentan a la necesidad de llegar a acuerdos colegiados sin tener la posibilidad de haber conocido con anterioridad a sus pares.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARAGÓN REYES, M. (1998), *Legislación electoral y garantías jurídicas del proceso electoral*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de asesoría y promoción electoral.
- BECERRA R.; SALAZAR P., y WOLDEBERG J. (1997), *La Reforma Electoral de 1996*, 1.^a ed., México, Centro de Cultura Económica.
- BIBBIO N. (1999), *Teoria generale della politica*, Torino, Italia, Einaudi.
- BOVERO M. (2002), *Democracia y derechos fundamentales*, México, Isonomía.
- CARBONELL, M. (coord.) (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, 15.^a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, E. (coord.) (1998), *Las Reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C.
- ELÍAS MUSI, E. (coord.) (1997), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral 1977*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, Estructura y Competencia, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GALVÁN RIVERA, F. (2006), *Derecho procesal electoral mexicano*, 2.^a ed., México, Editorial Porrúa.
- GONZÁLEZ SALAS FRANCO, J. F. (2005), *La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2009), *Memoria Histórica Electoral del Distrito Federal*, México.
- PATÍÑO CAMARENA, J. (1999), *Nuevo Derecho electoral mexicano*, 5.^a ed., México, Constitucionalista.
- SAAVEDRA HERRERA, C. E. (2004), *Democracia el dilema de la participación y la representación*, México, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- TERRAZAS SALGADO, R. (2007), *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. II, 1.^a ed., México, Engel.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2002), *Reflexiones en torno al Tribunal Electoral del Distrito Federal*, México.

Hemerografía

- «Aspectos Jurídicos del Distrito Federal», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (1998), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXI. núm. 62, mayo-agosto.
- BOVERO, M. (2002), «Democracia y derechos fundamentales», *Isonomía*, Revista de teoría y filosofía del Derecho, núm. 16 México, ITAM, Fontamara.

Fuentes electrónicas

- CORDOVA VIANELLO, L. (2007), «La Reforma Electoral y el cambio político en México», *Folios publicación de discusión y análisis*, publicación bimestral,

- Instituto Electoral del Estado de Jalisco, núm. 8. Extraído el 12 de enero de 2011. <http://www.iepcjalisco.org.mx/leytransparencia/Ordinaria/IEEJ/revistafolios/edicion08.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación* (1986), Secretaría de Gobernación. Extraído el 30 de enero de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc109.pdf>.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, A. (2008), «La experiencia mexicana en experiencia de la reforma político-electoral», Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer, <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/NUNEZ.pdf>.
- OROZCO HENRIQUE, J. de J. (2011), «La justicia electoral en Iberoamérica», *Mundo Electoral*, Revista del Tribunal Electoral de Panamá, año 4, núm. 10, de enero de 2011. Extraído el 7 de febrero de 2011. <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=606>.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, jurisprudencia J. 004/2010, consultado el 22 de febrero de 2011. <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/jurisprudencia-y-tesis-relevantes/4a-epoca/jurisprudencia/j-04-2010>.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, jurisprudencia J. 06-2010, consultado el 22 de febrero de 2011. <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/jurisprudencia-y-tesis-relevantes/4a-epoca/jurisprudencia/j-06-2010>.

Legislación nacional

- COIPEDF, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal*, <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf>.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, consultado el 25 de febrero de 2011. <http://www.tedf.org.mx/>.
- CPEDF, *Código Procesal Electoral del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

Legislación Internacional

- OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada el 17 de febrero de 2011. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.
- ONU, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, consultado el 17 de febrero de 2011. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.

CAPÍTULO DÉCIMO

LEY PROCESAL ELECTORAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Jaime Benjamín DE LA TORRE DE LA TORRE
Celso Mario HERNÁNDEZ BARAJAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LEY PROCESAL ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.—1. A manera de antecedentes.—2. Estructura de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—A. Sistematización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—B. Especialización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—C. Contenido General de la Ley procesal electoral para el Distrito Federal.—3. El objeto de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—4. El fin de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—5. Comentarios a la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.—III. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.—1. Concepto de Derecho administrativo sancionador.—2. Sujetos del Derecho administrativo sancionador.—3. Sanción en el Derecho administrativo sancionador.—4. Individualización de la sanción en el Derecho administrativo sancionador.—5. Elementos para graduar la sanción en el Derecho administrativo sancionador.—6. Las etapas del procedimiento administrativo sancionador.—7. Tipos de procedimientos en el Derecho administrativo sancionador electoral.—A. El procedimiento sancionador ordinario.—B. El procedimiento especial sancionador.—IV. CASOS RELEVANTES EN EL DISTRITO FEDERAL.—1. Avances en materia de fiscalización a las Asociaciones Políticas en el Distrito Federal (evolución legislativa).—A. Código electoral del Distrito Federal 1999.—B. Reforma al Código electoral del Distrito Federal de 2005.—C. Reforma publicada el 10 de enero de 2008.—D. Derecho publicado el 20 de enero de 2010 por el que se expide el Código de instituciones y procedimientos electorales del Distrito Federal.—2. Cuadro esquemático de casos relevantes en materia de Fiscalización de los recursos de

los Partidos Políticos en el Distrito Federal.—3. Esquema del Financiamiento que se debe tomar en cuenta en la Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el Distrito.—V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo del presente documento se estudiarán la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal y el Derecho administrativo sancionador electoral, que desde un particular punto de vista forman parte del sistema jurídico sancionador en materia electoral en el Distrito Federal, a saber:

El sistema de nulidades, el sistema penal electoral, y el Derecho administrativo sancionador electoral.

Estos subtemas del sistema electoral del Distrito Federal fueron creados para garantizar la regularidad de la propia función electoral y los procesos electorales garantes del régimen democrático.

En primer término se realiza un breve análisis de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal y sus características peculiares, como es el hecho de que en sólo dos medios impugnativos se prevé el catálogo de actos impugnables en la materia, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio electoral y dentro de este último es el que prevé el sistema de nulidades.

A continuación se verán los aspectos generales del Derecho administrativo sancionador electoral en el ámbito del Distrito Federal, dando énfasis a las características de este sistema, terminología aplicable a la materia y por último a los criterios que el órgano administrativo ha desarrollado para ser efectiva su función de sancionar conductas contrarias a la ley, que no constituyen delitos electorales, ni conductas sancionables con el sistema de nulidades.

Por último se analizarán casos relevantes del Derecho administrativo sancionador electoral en el Distrito Federal, dando énfasis al estado en que se encuentra esta materia frente a los casos que se presentan.

Por lo que hace al Derecho administrativo sancionador, he de referirme a un segmento que en mi opinión aún debe hacer objeto de mayor reflexión y análisis, procedimiento del cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, a través de sus Salas, Superior y Regionales conoce por dos vías; el recurso de apelación de naturaleza estrictamente federal para conocer de las sanciones impuestas por los órganos del Instituto Federal Electoral y por la vía compartida local y federal, al conocer del juicio de revisión constitucional, contra la sentencia de los tribunales electorales locales que modificaron o confirmaron la sanción impuesta a alguno de los sujetos electorales, que delinearon las bases a seguir tanto por los Órganos Administrativos Electorales Locales, como

por los Órganos Jurisdiccionales Electorales Locales, sobre las cuales debe descansar este procedimiento sancionador

II. LEY PROCESAL ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Por lo que hace a esta ley, de relativamente reciente creación, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 2007, y se dice relativa, ya que antes, los supuestos normativos que prevé esta ley adjetiva se encontraban contenidos en el otrora Código Electoral del Distrito Federal, pero cuál es el fundamento constitucional para esta ley, los contornos fundamentales del sistema de medios de impugnación en materia electoral local, se encuentran en los arts. 41, párrafo segundo, Base VI, 60, párrafos segundo y tercero, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, 116 fracción IV, inciso *l*) y 122 párrafo sexto, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso *f*) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 185, 186 y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3 y 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 128, 129, y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En términos de los preceptos en cita, se establece, tanto en el ámbito federal, como en el de cada uno de los Estados y el Distrito Federal, que se establezca un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el cual dará definitividad a las distintas etapas de los procesos comiciales y garantizará también la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, previstos en la Ley en comento.

Esta Ley, que contiene los instrumentos jurídicos procesales para corregir, modificar o revocar los actos y las resoluciones de los órganos electorales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, con la finalidad de exigir a un órgano jurisdiccional (Tribunal Electoral del Distrito Federal) la rescisión o revocación de una resolución, que es violatoria a la Ley.

1. A manera de antecedentes

La Ley adjetiva en comento pertenece al sistema jurisdiccional de solución de conflictos en materia electoral, sistema que se caracteriza por «la existencia de jueces o tribunales especializados en la materia electoral», y aquí agregaría, una Ley, de donde, entre otros puntos, se prevé lo relativo a la sentencia, y en ésta se establecen los elementos esenciales que debe contener para que sea legalmente válida, resumiendo, existen

jueces especializados, tribunales especializados y por tal, leyes especializadas (OROZCO, 2001: 54).

El hecho significativo o parteaguas de esta tendencia es a nivel Federal, con la incorporación al Poder Judicial de la Federación del Tribunal Electoral, con lo cual se reiteró la necesidad de la existencia del sistema de medios de impugnación en la materia, a fin de garantizar la vigencia de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales y se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tendencia que seguirían las entidades federativas para la solución de dichos conflictos.

El 5 de enero de 1999 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Código Electoral local, mismo que fue aprobado el 15 de diciembre de 1998, que contenía en su Libro octavo lo relativo al sistema de medios de impugnación, de los arts. 238 al 273 (CEDF, 1999: arts. 238 al 273).

El código se reformó por primera vez el 30 de septiembre de 1999, reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de esa fecha, en el núm. 126, pero que en lo que al tema se refiere no sufrió cambios.

La segunda reforma el 15 de octubre del 1999, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de esa fecha, en el núm. 136, pero que en lo que al tema se refiere no sufrió cambios.

La tercera reforma, 2000-2001, por haber sido aprobada el 26 de diciembre de 2000 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de enero de 2001, en el núm. 7, sin sufrir cambios respecto al tema en estudio.

La cuarta reforma, 2003, aprobada el 22 de abril de 2003 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de octubre del mismo año, publicada en el núm. 39 bis de 15 de mayo del mismo año, pero que en lo que al tema se refiere no sufrió cambios.

La quinta reforma 2003, aprobada el 18 de diciembre de 2003 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 del mismo mes y año, en el núm. 102 ter, pero que en lo que al tema se refiere no sufrió cambios.

La sexta reforma, de 30 de septiembre de 2005, aprobada el 29 de septiembre de 2005 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de septiembre del mismo año, publicada en el núm. 115 bis de esa fecha, pero que en lo que al tema se refiere no sufrió cambios.

La séptima reforma de 20 de octubre de 2005, aprobada el 11 de octubre de 2005 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de octubre del mismo año, publicada en el núm. 123 bis, que ya refleja cambios, iniciando por el articulado que va del arts. 338 al 366, donde

sólo hace referencia a los dos juicios en la materia, el juicio electoral previsto del arts. 312 al 320, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del arts. 321 al 324 y los procedimientos especiales, del arts. 325 al 366 donde se encontraban previstos los juicios laborales.

La octava reforma a este ordenamiento legal, de 10 de enero de 2008, aprobada el 20 de noviembre de 2007 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de enero de 2008, publicada en el núm. 250, se deroga su Libro octavo que hacía referencia al sistema de medios de impugnación en materia electoral local, de los arts. 238 al 273. Así, por primera vez en la entidad, estos supuestos impugnativos, se encuentran contenidos en una Ley adjetiva, hecha *ad hoc*, la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

2. Estructura de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

A. Sistematización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

Dicha Ley Procesal Local, sistematiza los medios de impugnación en materia electoral local, ligándolo al proceso electoral, toda vez que dicha sistematización obedece a la organización administrativa de dicho proceso, de donde emanan los actos y resoluciones objeto de impugnación, así como la naturaleza ordinaria o extraordinaria del propio proceso, y por último en las etapas del proceso electivo que está plenamente calendarizado en etapas: de preparación de las elecciones, jornada electoral, de resultados y declaraciones de validez y, finalmente, etapa de dictamen y declaración de validez de la elección.

Con dicha sistematización de los medios de impugnación que contiene esta Ley Procesal Local, se cumple con dos finalidades de la misma, dar seguridad jurídica y estabilidad político-electoral a los ciudadanos del Distrito Federal, garantizando el acatamiento invariable de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales, así como de las distintas etapas del procedimiento electoral.

Otro aspecto de la sistematización de esta Ley es que se encuentra estructurada en 190 artículos prescriptivos y cuatro artículos transitorios, dividida en dos Libros, el primero denominado de los medios de impugnación, se divide a su vez en tres Títulos, el Primero de las disposiciones generales, el Segundo de las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación, y, por último, el Tercero se refiere a los medios de impugnación en particular.

Por lo que hace al Libro segundo, denominado de las controversias laborales y administrativas, contiene dos Títulos, el Primero relativo a los procedimientos especiales y el Segundo habla del juicio de inconformidad administrativa.

B. *Especialización de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*

La legislación procesal local tiene un alto grado de especialización, primero por la materia que regula, la electoral, y segundo por los medios de impugnación que regula, que son con los que cuentan los partidos políticos y demás sujetos electorales para impugnar actos o resoluciones electorales que les causen agravios, es decir, a través del juicio electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

C. *Contenido General de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*

La Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, en su art. 1, establece los ámbitos de aplicación e interpretación de la misma.

En su art. 2, refiere que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar:

- Que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad.
- La legalidad de los actos, acuerdos o resoluciones del Jefe de Gobierno, de la Asamblea Legislativa, del Instituto o de cualquier otra autoridad, para salvaguardar los resultados vinculatorios del plebiscito, referéndum o el trámite de la iniciativa popular.
- La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales, de los procesos de participación ciudadana.
- La salvaguarda, validez y eficacia de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos.

En el Capítulo II, denominado del Tribunal, del arts. 5 al 10, hablan de la definición, la organización, el funcionamiento, la administración y las responsabilidades e integración de este órgano jurisdiccional electoral local.

En el Capítulo III, denominado de los Medios de Impugnación, el art. 11, establece dicho sistema, el cual se integra por:

- El juicio electoral, y
- el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En el Título segundo, Reglas Comunes aplicables a los Medios de Impugnación, de los arts. 12 al 72, se reconocen en esta Ley, rasgos comunes que se deben aplicar a los procedimientos impugnativos, así como las prevenciones generales, los términos, las partes, legitimación, personería, requisitos, improcedencia, sobreseimiento, pruebas, notificaciones, trámite, sustanciación, acumulación, escisión, resolución, los medios de apremio y de las correcciones disciplinarias.

En el Título tercero, denominado de los Medios de Impugnación, en particular el Capítulo I, refiere las reglas específicas del juicio electoral, de los arts. 76 al 84.

Destaca lo referido en el art. 77, que señala los supuestos en que puede ser interpuesto este medio de impugnación:

- En contra de actos, resoluciones u omisiones de los órganos, unidades o del Consejo General del Instituto.

- Por las asociaciones políticas o coaliciones por violaciones a las normas electorales, cuando hagan valer presuntas violaciones a sus derechos.

- Por los ciudadanos y las organizaciones de ciudadanos, a través de sus representantes acreditados, en contra de actos, resoluciones u omisiones de los órganos, unidades, Consejos Distritales o del Consejo General del Instituto por violaciones a las normas de participación ciudadana, exclusivamente dentro de dichos procesos. Asimismo, podrá ser interpuesto por los partidos políticos, cuando reclamen violaciones al principio de legalidad.

- Por los partidos políticos y coaliciones en contra de cómputos totales y entrega de constancias de mayoría o asignación en las elecciones reguladas por el Código.

- En los demás casos, que así se desprendan del Código o la Ley procesal.

En el Capítulo III, denominado el Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales de los ciudadanos, de los arts. 95 al 98, se señalan los requisitos especiales de este medio de impugnación, destacando lo que señala el numeral 95 que refiere que este juicio tiene como objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:

- Votar y ser votado.

- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de la ciudad.

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

Asimismo, podrá ser interpuesto:

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

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

A pesar de que en la legislación local sólo existen dos medios de impugnación, en ellos pueden hacerse valer cualquier acto o resolución que se crea cause perjuicio a los derechos político-electorales del ciudadano, de los partidos o de las agrupaciones políticas, salvaguardado el principio de que todo acto o resolución en materia electoral en el Distrito Federal tenga un medio de impugnación que pueda ser accionado cuando se crea contrario a Derecho.

Sin embargo, en la misma ley, existen dos medios de impugnación que no son referidos en el art. 11 de ese cuerpo normativo:

Las controversias laborales y administrativas, referidas de los arts. 99 al 145 el primero y del 146 al 190 el segundo.

3. El objeto de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

Contener los supuestos normativos para regular las condiciones básicas procedimentales para que los actos, omisiones, acuerdos o resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como los mecanismos para hacer efectivos estos derechos.

Con los supuestos normativos antes referidos dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales, así como la protección y salvaguarda de los derechos político-electorales del ciudadano.

4. El fin de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

La finalidad es el cabal cumplimiento del bien jurídico protegido por la misma, los derechos político-electorales de los ciudadanos, a través de los medios de impugnación que se encuentran previstos en ella, pues es a través de ellos como se puede modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho y restituir al afectado en el goce del derecho presuntamente violado. (LPEDF, 2007).

5. Comentarios a la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

A manera de comparación, entre la Ley Procesal Electoral Federal y la Local, he de referir que la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral comprende siete medios de impugnación: el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el juicio de protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y el Tribunal y sus servidores.

La Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, comprende dos medios de impugnación: juicio electoral y el juicio de protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, cabe mencionar que en dicha Ley, asimismo prevé dos procedimientos especiales: juicio especial laboral y el juicio de inconformidad administrativa.

Desde luego que la diferencia sustancial entre el sistema federal de medios de impugnación y el sistema local radica en que aquél no comprende únicamente mecanismos de control de legalidad, sino también de control constitucional, en tanto que en la Ley del Distrito Federal sólo constan de los primeros.

Los dos sistemas previstos en las respectivas leyes procesales contemplan la posibilidad de que los ciudadanos impugnen determinados actos de la autoridad electoral que les causen perjuicio, garantizando la protección jurídica de los derechos políticos a través del mecanismo de control constitucional denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

A pesar de que la legislación del Distrito Federal no contempla un medio de impugnación de carácter administrativo, los supuestos que se pueden impugnar a través del recurso de revisión también se pueden impugnar por el juicio electoral, por lo que todo acto o resolución tiene un medio de impugnación que puede ser accionado cuando se crea que éste pueda ser contrario a Derecho.

Otro punto de concordancia es el que se refiere a la solución de los conflictos o diferencias de naturaleza laboral entre los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, y sus servidores. En la federación y en la Ley Procesal del Distrito Federal en estudio, pueden ventilarse a través de juicios o procedimientos especiales de los que conoce la autoridad encargada de impartir justicia electoral, quedando protegidos los derechos de naturaleza laboral electoral.

Entre los sistemas de medios de impugnación en estudio, el federal se integra por recursos o juicios, siendo el caso que en el Distrito Federal sólo existen juicios.

Los dos sistemas analizados comprenden medios de impugnación que pueden promoverse tanto durante los procesos electorales, como durante el tiempo que transcurre entre éstos. Lo anterior garantiza que efectivamente todos los actos de las autoridades electorales, tanto federales como locales, sean revisables en cuanto a su legalidad y constitucionalidad, independientemente del tiempo en que se generen.

Destaca el carácter *sui generis* de los medios de impugnación previstos en la Ley Procesal para el Distrito Federal, que parecen ser completamente distintos a los previstos en el sistema federal. Sin embargo, esto no es así, por ejemplo, por lo que se refiere al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se garantiza la protección jurídica de tales derechos a través de una instancia semejante a la federal, siendo un recurso jurisdiccional que, tanto en el nivel local como en el federal, tiene como sentido tutelar los derechos políticos de los ciudadanos y también de los afiliados a los partidos políticos, con lo que los partidos pasan a ser considerados como autoridades responsables en sus procesos de selección interna y de postulación de candidatos, con la diferencia que en el caso del Distrito Federal, el tribunal puede decretar la nulidad de los procesos de selección interna, lo que implicará un nuevo procedimiento para la selección de candidatos o para la elección de dirigencias locales.

Por lo que hace al juicio electoral, incorpora la posibilidad de que los ciudadanos y las organizaciones de ciudadanos puedan impugnar los procesos de participación ciudadana.

El juicio electoral puede ser promovido por los partidos políticos, tanto fuera como dentro de los procesos electorales, para impugnar la generalidad de los actos y resoluciones de los órganos, unidades o del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, y como una categoría especial dentro de éstos, los resultados, declaraciones de validez y entrega de constancias de mayoría o asignación en las elecciones. Así, las hipótesis de procedencia del juicio electoral son esencialmente las mismas que las del recurso de apelación y el juicio de inconformidad, ya que el primero sirve para combatir los actos de los distintos órganos de la autoridad encargada de organizar las elecciones, los cuales no sean impugnables mediante los recursos de naturaleza administrativa, así como las resoluciones recaídas a esta última clase de recursos; en tanto que el juicio de inconformidad procede contra los resultados, determinaciones sobre la declaración de validez, otorgamiento de constancias de mayoría y asignaciones de representantes por el principio de representación proporcional en la última etapa de los procesos electorales federales.

De este modo, aun y cuando difieran en cuanto a las denominaciones de los medios de impugnación que prevén estas Leyes, coinciden en lo fundamental cumplir con lo dispuesto por el art. 116, fracción IV, inciso 1) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de garantizar la adecuación de todos los actos y resoluciones

emitidos por los órganos comiciales de los Estados y del Distrito Federal al marco legal aplicable en cada caso.

Lo anterior también es así, debido a que los medios de impugnación de los dos sistemas pueden promoverse tanto durante las diferentes etapas de los procesos comiciales, como durante el tiempo transcurrido entre éstos, lo que asegura que la legalidad de todos los actos y resoluciones de las respectivas autoridades electorales sea efectivamente revisable, con independencia del tiempo en que éstos se generen.

Justamente, el juicio de inconformidad federal, y el juicio electoral para impugnar cómputos totales, declaraciones de validez y entrega de constancias de mayoría o asignación en las elecciones de la capital del país, proceden sólo durante los procesos electorales, e incluso, exclusivamente en la etapa posterior a la elección.

En los dos sistemas previstos en las leyes procesales, existen procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, y sus servidores, asegurando la autonomía de dichos órganos, pues con las mismas se excluye la solución de dichos conflictos de la competencia de otros entes subordinados a los poderes tradicionales del Estado (como en el caso de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje).

La Ley Procesal Local también considera otras particularidades, como las notificaciones por correo electrónico; la suplencia de la queja en las demandas de los juicios, y la obligación legal de que las impugnaciones a los resultados de las elecciones populares sean resueltas, a más tardar, treinta días antes de la respectiva toma de posesión, con el fin de que, si las resoluciones son cuestionadas, puedan a su vez impugnarse ante la instancia federal por medio del juicio de revisión constitucional en materia electoral.

Con la adición al marco constitucional en su art. 116, fracción IV, inciso *l*), da la posibilidad de que el Tribunal local ordene recuentos de las distintas elecciones que sean impugnadas, situación que impactó tanto el Estatuto de Gobierno en su art. 134 como en la Ley Procesal en su art. 93, el Tribunal podrá llevar a cabo recuentos parciales o totales de votación, a pesar de que en el Código Electoral se contempla únicamente la posibilidad del recuento parcial en el ámbito administrativo, art. 311 del Código Electoral Local.

En los demás incisos que integran la fracción IV del art. 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia con las reformas introducidas al art. 41 de la propia Constitución federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral [inciso *b*)]; a la facultad para que las autoridades locales puedan

convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales [inciso *d*)]; las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos [inciso *e*)]; la vida interna de partidos [inciso *f*)]; el financiamiento público a los partidos a nivel estatal [inciso *g*)]; los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales [inciso *h*)]; el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del art. 41 constitucional [inciso *i*)]; las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local [inciso *j*)]; las bases obligatorias de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos [inciso *k*)]; el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional [inciso *l*)], y las causales de nulidad de elecciones locales [inciso *m*)], las reformas a este artículo fueron importantes para armonizar las normas federales y las de ámbito local en materia electoral, situaciones que se encuentran previstas en la Ley en comento.

Por lo que toca al art. 122, en virtud de que en tal numeral remite expresamente las normas aplicable en procesos electorales del ámbito local en el Distrito Federal a las establecidas en el art. 116, resaltando lo relativo a suprimir el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales del Distrito Federal.

Dicha exclusividad se estableció en 1986, por lo que ahora queda abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales. Impactando en el art. 121 de Estatuto, Capítulo II, de los Partidos Políticos, Título Sexto, de las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos, que señalaba entre otras cosas, que... sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional...; Para quedar que en las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal (LPEDF, 2007).

III. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

1. Concepto de Derecho administrativo sancionador

A manera de propuesta he de referir que el Derecho administrativo sancionador en el Distrito Federal es el procedimiento a través de cual se presentan un conjunto de actos, trámites y diligencias secuenciadas, realizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de los órganos competentes para conocer, sustanciar y resolver mediante la

investigación de los hechos correspondientes y de la valoración de los medios de prueba que obren en el expediente según sea el caso, acerca de las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos indicados en los términos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Para María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, Derecho administrativo sancionador está definido como:

El Sistema Administrativo Sancionador y el Sistema Penal Electoral son también herramientas de las que se vale el Derecho electoral, para conseguir que los diferentes sujetos del mismo, ajusten su conducta a las normas de la materia pero en este caso, mediante la amenaza de sanción, y por otro lado, la efectiva aplicación de la misma a quienes incurren en responsabilidad ya sea administrativa o penal (LLANDERAL, 2006: 18).

Para el caso del Distrito Federal las disposiciones administrativo sancionadoras de carácter electoral se contienen en el Código de instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010 específicamente, en el Libro quinto de las Faltas Administrativas y Sanciones, Capítulo único de las Quejas, Procedimientos, Sujetos y las Conductas Sancionables, sección primera de las quejas, arts. 372 a 381, en el Reglamento del Instituto Electoral del Distrito Federal para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, y en el Reglamento para la Sustanciación de Quejas Administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Las faltas o infracciones electorales, genérica o ampliamente entendidas, son las conductas tipificadas en la ley que se realizan principalmente por los candidatos, ciudadanos, electores o sufragantes, funcionarios públicos o partidarios, observadores electorales e, inclusive, partidos políticos, y en general, los sujetos políticos, las cuales conculcan, contravienen, incumplen, infringen, transgreden, violan o vulneran lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho de todo ciudadano para:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

2. Sujetos del Derecho administrativo sancionador

Los principales protagonistas del Derecho administrativo sancionador son: partidos políticos, agrupaciones políticas locales, precandidatos y

candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos y cualquier persona física o moral, observadores electorales y organizaciones de observadores, autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipal, órganos de Gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, notarios, extranjeros, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político, organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como los integrantes o dirigentes en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión (COFIPE, arts. 342 a 353; COIPEDF, arts. 376 a 380).

3. Sanción en el Derecho administrativo sancionador

La función del sistema sancionador electoral es reprimir las ilegalidades (disuadiendo y evitando su proliferación y comisión futura), e inhibir conductas que afecten los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, lo que en la especie, se traduce en procesos de fiscalización a los informes que presenten las asociaciones políticas de carácter preventivo y correctivo.

Si se acredita la infracción cometida por algún sujeto y su imputación subjetiva, (vista como la conducta y situación del infractor en la comisión de la falta), la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si ésta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar la que corresponda de acuerdo con la Ley.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN La responsabilidad administrativa corresponde al Derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los arts. 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la

gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el art. 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas (Tesis S3ELJ24/2003).

4. Individualización de la Sanción en el Derecho administrativo sancionador

La individualización de la pena (sanción), es el acto por el cual el juez (autoridad administrativa, en este caso), pondera la infracción a la norma y la transforma en una medida de pena (sanción) determinada.

La magnitud de la pena (sanción) es siempre expresión de la ponderación del ilícito culpable; no es otra cosa que la cuantificación de culpabilidad. La imposición de las sanciones en materia electoral es una manifestación del Derecho punitivo del Estado (*ius puniendi*), de ahí que cualquier sanción, así sea de naturaleza administrativa, debe encontrarse prevista legalmente (LLANDERAL, 2006: 123).

Esta exigencia se conoce como el principio de exacta aplicación de la ley, mismo que encuentra su fundamento en lo dispuesto por el art. 14 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente dice: «En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata» (CPEUM, 2008).

El principio en comento exige, cuando menos, que se colmen tres extremos: *a)* que exista una ley; *b)* que esta ley sea anterior al hecho que se pretende sancionar, y *c)* que esta ley describa un supuesto de hecho específico susceptible de actualizarse con la conducta de un sujeto.

Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las tesis relevantes que a continuación se citan:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

La autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención a la norma administrativa, entre otras las siguientes:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las dispersiones de la Ley, en relación al bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él.
- Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción.
- Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.

5. Elementos para graduar la sanción en el Derecho administrativo sancionador

La Sala Superior del TEPJF, en las sentencia identificada con la claves SUP-RAP-085/2006, estableció los criterios mínimos que se deben de tomar en cuenta para graduar la sanción en materia de Derecho administrativo sancionador, criterios que han sido tomados en cuenta para regular las sanciones por el IEDF y el TEDF, quedando resumidos de la siguiente manera:

a) Al tipo de infracción, a fin de establecer si se tratan de acciones u omisiones.

b) A los artículos o disposiciones normativas violadas, con el objeto de determinar la ilicitud de la conducta, ya sea porque se trata de la violación a una prohibición o disposición del Código Electoral local o, en su caso, al incumplimiento de una obligación establecida dentro del marco legal, o a un Acuerdo o Resolución dictado por el Consejo General de este Instituto Electoral.

c) A la naturaleza de la infracción, con la finalidad de establecer si se trata de faltas formales o sustanciales, entendiéndose por las primeras, las irregularidades que sean cometidas por no darse cumplimiento en tiempo y/o forma a la obligación que le imponía la norma, respecto a la manera en que deben administrar las asociaciones políticas el financiamiento que reciben, pero sin que tal conducta traiga como resultado una incertidumbre en cuanto al origen, monto y destino de los recursos involucrados, así como su empleo y aplicación; en cambio, por las segundas,

se entenderán las irregularidades que se traduzcan en el incumplimiento liso y llano de una obligación que limite el conocimiento por parte de la autoridad electoral del origen, monto y destino de los recursos involucrados así como su empleo y aplicación y/o generen transgresión sustancial a los principios democráticos de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.

d) A las circunstancias de modo en la comisión de la falta, en las que, a su vez, se determinará la singularidad o pluralidad de las conductas desplegadas por el infractor, esto es, si en la comisión de la falta el infractor debió o no desempeñar más de una conducta; la reiteración de la infracción, es decir, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; la singularidad o pluralidad de sujetos activos y/o pasivos, en la medida en que hubieren participado en la comisión de la falta o, en su caso, se vieren afectados con ella, más de una asociación política o persona; y, por último, el monto involucrado, esto es, el recurso económico que se encuentra relacionado con la falta.

e) A las circunstancias de tiempo en la comisión de la falta, en las que se establecerá la referencia temporal en que ocurrió la conducta reprochable administrativamente al fiscalizado, haciendo hincapié si ésta sucedió o no durante el desarrollo del proceso electoral.

f) A las circunstancias de lugar en la comisión de la falta, en las que se fijará el ámbito espacial en que se ubicó la falta, precisándose que si trascendió más allá de la órbita del Distrito Federal.

g) A las circunstancias que rodearon la detección de la falta, en las que se determinará la forma en que se reveló su existencia, en especial, si dicha determinación fue el resultado de acciones adicionales hechas por esta autoridad, a fin de corroborar lo reportado por el fiscalizado.

h) A la conducta desplegada por el infractor durante el procedimiento de fiscalización, para lo cual se analizará la disposición mostrada por el fiscalizado para aclarar las irregularidades en las sucesivas oportunidades que tuvo durante el procedimiento, así como si hubo empleo de artilugios para ocultar la comisión de la falta.

i) Al conocimiento y/o facilidad que tuvo el infractor para cumplir con lo prescrito por las normas transgredidas, en el que se determinará la medida en que le es reprochable al infractor, la comisión de la falta en estudio.

j) A la intencionalidad del infractor, en cuyo apartado se determinará si el fiscalizado se condujo con dolo o culpa, en el momento de la comisión de la falta.

Lo anterior se robustece con los pronunciamientos realizados por la propia Sala Superior del TEPJF, en las sentencias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-87/2006 y SUP-RAP-01/2007, en las cuales ha establecido los elementos que el operador jurídico debe tomar en consideración para individualizar una sanción:

a) Los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de la falta cometida; analizada en los incisos *k*) y *m*) de cada individualización de la presente Resolución.

b) La conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta; razonada en los incisos *a*) e *i*) de la individualización de la presente Resolución.

c) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución; inferida en los incisos *d*), *e*) y *f*) de la citada individualización.

d) La intencionalidad o negligencia del infractor; examinada los incisos *j*) y *l*).

e) La reincidencia en la conducta; estudiada en el apartado de **Graduación de la Gravedad e inciso c**).

f) Si es o no sistemática la infracción; considerada en el apartado de **Graduación de la Gravedad**.

g) Si existe dolo o falta de cuidado; vertida en el inciso *j*).

h) Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades; explicada en el inciso *d*).

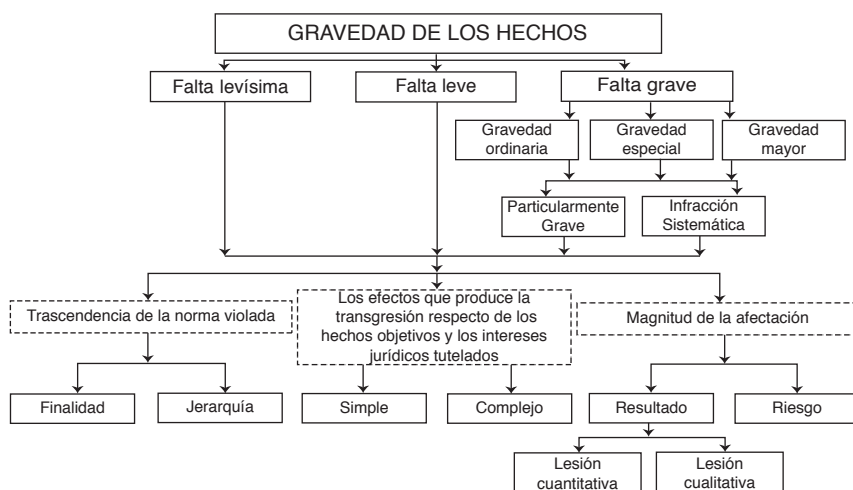
i) Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos; expuesta en el inciso *n*).

j) Si contraviene disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; analizada en el inciso *b*).

k) Si ocultó o no información; razonada en los incisos *g*) y *h*).

l) Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación; señalado en el apartado de **Determinación e individualización de la Sanción a Imponer**.

m) La gravedad de la infracción a las obligaciones prescritas en la ley; expuesta en el inciso apartado de **Graduación de la Gravedad**.



(Cuadro presentado por el Lic. Darío Mora Jurado en el Curso de Derecho administrativo sancionador impartido por el Centro de capacitación Judicial del TEPJF)

6. Las etapas del Procedimiento administrativo sancionador

Se encuentran divididas en tres grandes rubros:

La etapa de conocimiento: relativos a la denuncia, que puede ser a través de una queja o de oficio.

La etapa de investigación: se hace del conocimiento del probable responsable el procedimiento que se inicia en su contra, así mismo es donde se lleva a cabo, la recopilación de los elementos tendentes a acreditar la probable conducta irregular, precisamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, esenciales para la iniciación del procedimiento.

La etapa de sustanciación del procedimiento: donde previa formulación de imputación y citación del probable responsable para formular su defensa, se lleva a cabo la garantía de oportunidad de contradicción y ofrecimiento de pruebas, para llevar el procedimiento al estado de resolución.

Durante esta etapa pueden desarrollarse conductas que deben ser resguardadas, por lo que hace a sus acontecimientos, como a sus hechos de manera inmediata, para tener conocimiento pleno de los mismos, por lo que el Instituto a través de sus órganos centrales o desconcentrados debe llevar a cabo diligencias que aseguren bajo cualquier vía los hechos, ya sea para obrar de manera preventiva o provisional, lo anterior para que la conducta presumiblemente transgresora de la norma electoral se siga realizando, con lo que se evita que dichos actos generen efectos perniciosos e irreparables. Sirve de sustento la tesis de jurisprudencia emitida por el tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación denominada: PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD.

7. Tipos de Procedimientos en el Derecho administrativo sancionador electoral

Los tipos de procedimientos se encuentran divididos de manera general en dos, Derecho administrativo sancionador electoral disciplinario enderezado a los servidores públicos, o Derecho administrativo sancionador electoral correccional, dirigido a todos los ciudadanos por las faltas que éstos cometan, sin embargo, del análisis tanto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal podemos inferir cuatro tipos de procedimientos a saber:

- Procedimiento sancionador ordinario.
- Procedimiento especial sancionador.
- Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos.

— Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas (COFIPE, arts. 342 a 353; COIPEDF, arts. 376 a 380).

A. *El Procedimiento Sancionador Ordinario*

Es el procedimiento que se puede iniciar a instancia de parte interesada o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en ejercicio de sus funciones, que tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras de los sujetos obligados; su desarrollo se sujetará al principio dispositivo que faculta a las partes a instar al órgano competente por escrito para la apertura de la instancia y a ofrecer las pruebas que estime conducentes.

El procedimiento sancionador ordinario será aplicable en faltas genéricas al Código distintas de las sustanciadas a través del procedimiento especial

El órgano del instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Comisión, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

En caso de que se omitiera el cumplimiento de alguno de los requisitos legales, dicha Comisión debe prevenir al denunciante para que subsane la omisión en los términos establecidos en la ley.

La queja o denuncia puede ser presentada por escrito, en forma electoral o medios de comunicación electrónicos, debiendo cumplir con los mismos requisitos que la ley requiere para los presentados de forma escrita.

La denuncia presentada en forma oral por medios de comunicación electrónicos, se debe hacer constar en acta, requiriendo la gratificación del denunciante, previa notificación para tal hecho.

Dicha queja puede ser formulada ante cualquier órgano del instituto, debiendo remitirla en el término legal a la Comisión para su trámite, excepto cuando sea necesaria la ratificación del quejoso, hecho que deberá suceder posterior a su ratificación, o cuando haya fenecido el plazo legal y ésta no haya sido ratificada.

Los órganos desconcentrados del instituto que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia deberán remitir el escrito a la Comisión una vez que se hayan realizado las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de la prueba, reforzando LO ANTERIOS la tesis emitida por el TEPJF, denominada: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO y la denominada PROCEDIMIENTO ADMINISTRA-

TIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN (Jurisprudencia 20/2008) y (Tesis S3ELJ 17/2004).

B. *El procedimiento especial sancionador*

Procede respecto de las conductas contrarias a la norma electoral que cometan los Partidos Políticos, sus miembros y personas relacionadas con sus actividades; es primordialmente inquisitivo y el instructor tiene la facultad de investigar los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que deba sujetarse únicamente a las pruebas allegadas al procedimiento por las partes.

El procedimiento especial sancionador electoral será instrumentado en los casos siguientes:

- Por el incumplimiento a las obligaciones en materia de financiamiento, origen, monto, destino, manejo y comprobación de sus recursos.
- Por propaganda política o electoral de partidos políticos que denigre a las instituciones o calumnie a las personas.
- Cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la colocación o al contenido de propaganda o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión.
- Por actos anticipados de precampaña o campaña.

Cuando se tome conocimiento de faltas que contravengan lo señalado en la Base III del art. 41 de la Constitución y las que se refieren en general a irregularidades e incumplimientos sobre presuntas contrataciones de partidos políticos o particulares de tiempos para transmitir propaganda política o electoral en radio y televisión; la propaganda política o electoral de partidos políticos que calumnie a las personas o denigre a las instituciones; así como la publicidad de gobierno emitida durante las campañas en los medios electrónicos, el secretario ejecutivo realizará las diligencias necesarias para recabar la información que haga presumir la conducta y los presentará al Consejo General, quien determinará si hace suya la denuncia y la formula al Instituto Federal Electoral, a través del Secretario del Consejo.

Procede ante la denuncia por la comisión de las conductas que:

- Violan lo establecido en la base III del art. 41 o en el séptimo párrafo del art. 134 de la Constitución.
- Contravenga las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código.
- Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Este tipo de procedimiento puede estar relacionado con conductas que se desarrollan en las entidades federativas, por lo que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, durante los procedimientos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente debe presentar la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

Los requisitos que deberá cumplir dicha denuncia son los siguientes:

- Nombre del quejoso o denunciante, estampando su firma o huella digital,
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Narración de los hechos en que basa su denuncia.
- Ofrecer y aportar las pruebas, así como mencionar las que en su caso habrán de requerirse.
- Solicitar las medidas cautelares que estime necesarias para la salvaguarda de los hechos que estime violatorios.

IV. CASOS RELEVANTES EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Avances en materia de fiscalización a las Asociaciones Políticas en el Distrito Federal (evolución legislativa)

A. *Código Electoral del Distrito Federal 1999*

La fiscalización a las asociaciones políticas en el Distrito Federal se instauró a raíz de la publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), el 5 de enero de 1999, y en cuyo Libro tercero se establecía al Instituto Electoral del Distrito Federal.

De esta forma, se destaca que el art. 52 del entonces Código Electoral del Distrito Federal señalaba al Instituto Electoral del Distrito Federal como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana.

Asimismo, se establecía en el art. 54 inciso *a*) del Código Electoral del Distrito Federal, que el órgano superior de dirección en la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal es el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En este orden, el art. 62 del citado ordenamiento, mencionaba que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal para el desempeño de sus atribuciones y desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral del Distrito Federal, contaba con Comisiones permanentes que lo auxiliarán en sus actividades; entre las que se encontraba la Comisión de Fiscalización de

conformidad con el art. 64 párrafo cuarto, inciso *b*) del otrora Código Electoral local.

Dicha Comisión tenía a su cargo la revisión de los informes que las asociaciones políticas presentaban sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, así como la vigilancia del manejo de sus recursos; además, contaba con las siguientes atribuciones:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que las asociaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

- Establecer lineamientos para que las asociaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Con base en lo anterior, la Comisión de Fiscalización elaboró los «Lineamientos del Instituto Electoral del Distrito Federal para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos», aprobados por el Consejo General el 19 de noviembre de 1999, mediante Acuerdo identificado con la clave alfanumérica ACU-084-99.

Resulta oportuno señalar que la Comisión de Fiscalización con apoyo de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y, en particular, de la Dirección de Fiscalización, era la instancia que instrumentaba los procesos de fiscalización, la cual, no contaba con una autonomía para el desarrollo de los procesos de revisión a los informes anuales y de campaña de las asociaciones políticas.

El art. 38 del Código Electoral local referido, establecía que la Comisión de Fiscalización era la responsable de instaurar los procesos de fiscalización desde su desarrollo hasta someter a consideración del Consejo General el Dictamen Consolidado que ordenaba iniciar el procedimiento de determinación e imposición de sanciones a las asociaciones políticas por las irregularidades detectadas durante la secuela del procedimiento.

El proceso de fiscalización se desarrollaba conforme a las siguientes etapas:

- La Comisión de Fiscalización contaba con sesenta días para revisar los informes anuales y noventa para los de campaña.

- Si durante la revisión de dichos informes se detectaban errores u omisiones técnicas, se le notificaban a los institutos políticos para que en un plazo de diez días manifestaran lo que a su derecho conviniera.

- Fenecidos los plazos señalados en los incisos que anteceden, la Comisión de Fiscalización contaba con veinte días para la elaboración del Dictamen Consolidado, debiéndolo someter a consideración del Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.

En el Acuerdo mediante el cual se aprobaba el Dictamen Consolidado, se ordenaba a la Comisión de Fiscalización que iniciara el procedimiento de determinación e imposición de sanciones en contra de los partidos políticos que no solventaron las irregularidades durante la secuela del procedimiento.

Las etapas procedimentales de dicho proceso sancionatorio eran las siguientes:

- Se notificaba personalmente al Partido Político infractor el inicio del procedimiento, corriéndole traslado del Dictamen Consolidado aprobado por el Consejo General, otorgándole diez días al instituto político para que manifestara lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que estimara pertinentes, y
- Treinta días después de cerrado el proceso de instrucción, la Comisión de Fiscalización presentaba el proyecto de resolución al Consejo General para su discusión y, en su caso, aprobación para la imposición de sanciones.

Como se puede apreciar de las etapas del procedimiento sancionatorio, no existía un término perentorio para la imposición de las sanciones mediante Resolución aprobada por el Consejo General, mediante el cual se daba por concluido el procedimiento sancionatorio, generando un retraso en la imposición de sanciones.

Ahora bien, por lo que hace a las investigaciones el art. 40, del mismo ordenamiento establecía que un partido político aportando los elementos de prueba podría solicitar que se investigaran los gastos de campaña de otro instituto político por la posible violación a los topes de gastos de campaña, situación que debía resolverse antes de la toma de posesión de los candidatos afectados. (CEDF, 1999)

B. *Reforma al Código Electoral del Distrito Federal de 2005*

La innovación de esta reforma, en la materia que nos ocupa, radica en los siguientes aspectos:

La fiscalización sigue a cargo de la Comisión de Fiscalización, sin embargo, cambia sustancialmente en sus etapas procedimentales, se asemeja más a un proceso de auditoría financiera, el cual contaba con las siguientes etapas:

- El periodo de revisión de los informes anuales y de campaña no sufre modificaciones; empero, establece que los informes de precampaña de los candidatos de los partidos políticos serán revisados junto con los informes anuales.
- La etapa de notificación de errores u omisiones subsiste, no obstante, el plazo para su desahogo es de cinco días.

— Al cierre de la fiscalización se notificaban las observaciones resultantes del proceso de revisión al informe respectivo, fijándose fecha para la celebración de la sesión de confronta, en la que se abordarían las presuntas irregularidades u omisiones.

— Al término de la sesión de confronta, las observaciones subsistentes eran notificadas al instituto político, para que en un plazo de veinte días exhibiera los documentos y argumentos para solventar los señalamientos realizados.

— Al vencimiento de los plazos señalados en los párrafos anteriores, la Comisión de Fiscalización contaba con un plazo de cincuenta días para la elaboración de un dictamen y resolución, los cuales se someten a consideración de forma conjunta ante el Órgano Superior de Dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Como se puede advertir, el Código Electoral local dejó de contemplar el procedimiento de determinación e imposición de sanciones, esto es, de las conclusiones a las que arribó la autoridad electoral en el Dictamen Consolidado, que son las sancionables de forma directa.

Adicionalmente, de conformidad a lo que disponía el art. 144 del otrora Código Electoral Local, se establece por primera vez la obligación de los partidos políticos en informar los gastos realizados durante las precampañas, es decir, durante los procesos de selección interna de candidatos, dicho informe debía exhibirse en el momento en el que instituto político solicitaba el registro de su candidato. No se soslaya mencionar que los egresos realizados en las precampañas estaban sujetos a un monto, el cual ascendía al 20 por 100 del tope de gastos de campaña de la candidatura en el último proceso electoral.

En lo relativo a las solicitudes de investigación, el legislador amplió el precepto normativo incorporándole más elementos de acuerdo a las circunstancias que se presentaron en el proceso electoral del año 2003, fue necesario adicionarlas al cuerpo legal (CEDF, 2005).

C. Reforma Publicada el 10 de enero de 2008

El 10 de enero de 2008 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la reforma al Código Electoral local, en la que se crea en su art. 119 la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, la cual es dotada de las facultades para ser la encargada de la revisión de los informes que le presenten las asociaciones políticas, anteriormente, actividad que era realizada por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y, en particular, de la Dirección de Fiscalización.

Como se puede apreciar, la materia de fiscalización evolucionó de manera que el legislador ponderó crear una instancia independiente estructuralmente para desarrollar la función de revisión a los recursos las asociaciones políticas.

En adición a lo anterior, las asociaciones políticas están obligadas, a partir de la reforma que nos ocupa, de presentar los informes ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, asimismo, el proceso de fiscalización sufre las siguientes modificaciones, acorde a lo que señalaba el Código Electoral en su art. 58:

— El tiempo de revisión por parte de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización tanto para los informes anuales como los de campaña es de sesenta días.

— Se establecía que los Partidos Políticos tenían la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el dictamen en materia de fiscalización que emitía el Consejo General.

Las demás etapas procedimentales se mantienen conforme a la reforma de 2005.

Se establece la creación de un catálogo de proveedores que los partidos políticos debían utilizar únicamente para las campañas electorales, para lo cual, la Comisión de Fiscalización debía emitir una convocatoria, solicitándoles diversos requisitos para poder formar parte del citado catálogo.

Por primera vez, se detalla el procedimiento que deben seguir las solicitudes de investigación, estableciendo un plazo para su presentación, requisitos procedimentales y qué medios de prueba serían admitidos, como se particulariza a continuación:

I. La solicitud de investigación se debía presentar dentro de los tres días siguientes a la conclusión del periodo de campañas;

II. El partido político o coalición junto con su escrito debía ofrecer los medios de prueba idóneos y suficientes para presumir la existencia de los hechos que solicitaba fueran investigados, conforme a las reglas generales siguientes:

a) El Instituto Electoral del Distrito Federal podía decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza de la solicitud, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estimara necesaria y condujera al conocimiento de la verdad sobre la investigación.

b) El partido político o coalición solicitante debía probar los hechos constitutivos de su solicitud y el partido político o coalición objeto de la investigación, los de sus aclaraciones.

c) Ni la prueba, en general, ni los medios de prueba establecidos en el otrora Código eran renunciables.

d) Sólo los hechos estaban sujetos a prueba.

e) El Instituto Electoral del Distrito Federal debía recibir las pruebas que le presentaban las partes, siempre que estuvieran reconocidas por la ley. Los autos en que eran admitas las pruebas no eran recurribles, los que las desecharan eran apelables en ambos efectos.

f) Los hechos notorios podían ser invocados por el Instituto, aunque no hubieran sido alegados ni probados por las partes.

g) Estaban reconocidos como medios de prueba.

- La confesión.
- Los documentos públicos.
- Los documentos privados.
- Los dictámenes periciales.
- El reconocimiento o inspección que, en su caso, realizaba la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.
- Los testigos.
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- Las presunciones.

III. La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a partir de la fecha de recepción del escrito tenía cinco días para admitir o desechar la solicitud.

IV. Admitida la solicitud de investigación, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización por conducto del secretario ejecutivo emplazaba al partido político o coalición presuntamente responsable, para que en el plazo de cinco días ofreciera pruebas y manifestara lo que a su derecho convenga.

V. Recibido el escrito de comparecencia del Partido Político o Coalición se concedía un plazo de cinco días para que las partes procedan al desahogo de las pruebas, mismas que eran admitidas y valoradas.

VI. La Comisión de Fiscalización sustanciaba el procedimiento, con el auxilio del secretario ejecutivo, del área técnico-contable de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización y técnico-jurídico de la Unidad de Asuntos Jurídicos, y tenía en todo momento la facultad de requerir a los órganos responsables de la obtención y administración de los recursos de cada Partido Político, los elementos necesarios para integrar debidamente el expediente.

VII. Si durante la instrucción del procedimiento se advertía la existencia de errores u omisiones técnicas, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización notificaba al partido político o coalición que hubiese incurrido en ellos, para que en un plazo de cinco días contados a partir de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

VIII. Al vencimiento de los plazos señalados en las fracciones anteriores, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización disponía de un plazo de diez días hábiles para elaborar un dictamen el cual debía presentar ante el Consejo General para su aprobación. Dicho dictamen debía contener el examen y valoración de las constancias que obraban

en el expediente y, en su caso, las consideraciones que fundamentaran la gravedad de la infracción y la sanción propuesta.

IX. En caso de haberse acreditado que un partido político o coalición había excedido los topes de gastos de campaña y una vez agotadas las instancias jurisdiccionales, el Consejo General por el conducto del secretario ejecutivo daba vista a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo procedente.

Antes de la toma de protesta del cargo del candidato que resulte ganador, el Consejo General determinaba las sanciones en caso de que sea procedente, como se puede apreciar, en esta reforma se hizo una modificación trascendente al procedimiento de investigación, es importante recalcar que la autoridad responsable de la sustanciación del procedimiento era la Comisión de Fiscalización, no obstante que en la fiscalización a los informes presentados por las asociaciones políticas, sólo estaba facultada para tener conocimiento del dictamen consolidado y resolución respectiva.

Por último, se regula el procedimiento de presentación y revisión de los informes de precampaña de los precandidatos ganadores, los cuales de conformidad al art. 55 fracción II, inciso *a*) del antes Código Electoral local, se debían exhibir ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización durante los cinco días posteriores a la finalización de los procesos de selección interna de candidatos, a los cuales recaería un dictamen de rebase o no rebase de topes de precampaña, requisito indispensable para el registro de candidatos (CEDF, 2008).

D. *Decreto publicado el 20 de enero de 2010 por el que se expide el Código de instituciones y procedimientos electorales del Distrito Federal*

En el presente apartado, no sólo se podrá apreciar un cambio de fondo respecto a la naturaleza jurídica de la instancia encargada de la fiscalización a los informes de las asociaciones políticas, adicionalmente, el proceso de fiscalización y las solicitudes de investigación se ven modificados con la abrogación del Código Electoral del Distrito Federal y la entrada en vigor del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF).

Inicialmente, es oportuno señalar que el legislador modifica la naturaleza jurídica de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización al señalar en la fracción IV del art. 21 del COIPEDF, que es un órgano con autonomía técnica y de gestión, la cual anteriormente dependía de cierta forma en algunos procedimientos de la Comisión de Fiscalización.

Entendiéndose, en el contexto actual de los organismos autónomos, como autonomía técnica la libre autodeterminación de establecer sus

propios mecanismos para su funcionamiento, sin estar sujeta a otra entidad o instancia más que a la normativa de fiscalización y los principios rectores de la materia electoral. En cuanto a la autonomía de gestión, se puede deducir que implica tratar, proponer, ejercer y aplicar sus recursos para dar cumplimiento al COIPEDF.

En este orden de ideas, resulta oportuno señalar las etapas del actual procedimiento de fiscalización, las cuales fueron modificadas suprimiendo algunas y estableciendo los plazos para la elaboración del Dictamen Consolidado y su respectiva Resolución, las cuales se reflejan en los siguientes párrafos:

a) El plazo para la revisión de los informes anuales y de precampaña de candidatos no ganadores no sufre modificaciones, sigue siendo de sesenta días; caso contrario resulta para la revisión de los informes de campaña, el cual se va incrementado, la autoridad cuenta con ciento veinte días para revisarlos.

b) En el supuesto de que durante la revisión de los informes se advierta la existencia de errores u omisiones, se le informará por escrito al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

c) En esta etapa, surge una nueva para dotar de certeza al fiscalizado; la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas, en su caso por éste, subsanan los errores u omisiones comunicados, otorgándole un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

d) Los errores u omisiones no aclarados o subsanados por los partidos políticos en los plazos establecidos, serán notificados como irregularidades subsistentes en la sesión de confronta correspondiente, a efecto de que el partido político en pleno ejercicio de su garantía de audiencia manifieste lo que a su derecho convenga dentro de un plazo no mayor a diez días contados a partir de la conclusión de dicha sesión.

e) En lo referente a la revisión y dictamen de candidatos ganadores de precampañas el plazo para la revisión será de diez días.

f) Al vencimiento de los plazos señalados en los incisos anteriores, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización dispondrá de un plazo de veinticinco días para elaborar un dictamen consolidado, el cual deberá contener por lo menos:

- El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos.
- En su caso, la mención de los errores u omisiones encontrados en los mismos.
- El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.
- Las consideraciones de hecho, derecho y técnicas que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, haya informado al partido polí-

tico para considerar subsanado o no el error u omisión notificada durante el proceso de fiscalización y que dio lugar a la determinación de la irregularidad subsistente.

- El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presenten los partidos políticos, posterior a la notificación de las irregularidades subsistentes en la sesión de confronta.
- Las consideraciones de hecho, derecho y técnicas que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización haya considerado en la conclusión del dictamen.

Al vencimiento del plazo establecido para la elaboración del Dictamen Consolidado, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización dispone de veinticinco días para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente. La Comisión de Fiscalización emitirá opinión de los documentos en comento, para que dentro de los tres días siguientes sean remitidos a la Secretaría Ejecutiva para su consideración ante el Consejo General.

El Consejo General podrá rechazar el proyecto de resolución, o bien realizar modificaciones, si éstas afectaren su contenido o del dictamen, podrán ser devueltos por única ocasión de forma fundada y motivada a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Asimismo, faculta a la Comisión de Fiscalización para solicitar a las autoridades electorales federales 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 políticos y agrupaciones políticas locales así lo amerite.

Ahora bien, en lo tocante a los procedimientos de investigación, el legislador concedió al Consejo General la atribución de expedir un reglamento para la sustanciación de dichos procedimientos, es decir, la norma abrogada que contemplaba este supuesto fue rebasada por los escenarios concretados en la contienda electoral de 2008-2009.

Antes de finalizar, es de subrayarse que las agrupaciones políticas locales no tienen la obligación de presentar informes anuales, por lo que el Reglamento del Instituto Electoral del Distrito Federal para la fiscalización de los recursos las Agrupaciones Políticas Locales, se abroga por mandato del art. décimoprimer transitorio, que a la letra señala: «se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto».

Por último, si bien es cierto desaparece la obligación de presentar los informes anuales para las agrupaciones políticas locales, también lo es que aquellas que manifiesten su voluntad de constituirse como partido político local a la autoridad electoral local, deberán presentar un informe mensual sobre los gastos realizados para obtener dicho registro

legal. Así pues, sobresale una facultad adicional de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, expedir el reglamento para fiscalizar estos informes de egresos. Lo anterior, con fundamento en los dispositivos 90, fracciones XII y XVI y el último párrafo del 214 del COIPEDF.

Como se puede advertir de la lectura a las reformas analizadas que anteceden al presente apartado, la natural evolución de la democracia y la necesidad de contar con organismos verdaderamente autónomos en cuanto a su gestión y técnica que permitan a las entidades de interés público transparentar el manejo de sus recursos y, con ello, realicen una adecuada rendición de cuentas conforme a las disposiciones normativas de la materia, los legisladores arriesgaron en el Decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre del año próximo pasado, al dotar de la autonomía referida la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, fortaleciéndola para el desarrollo de sus funciones.

Así las cosas, durante el presente año que comienza el proceso electoral 2011-2012, se visualizará si dicha Unidad Técnica con las nuevas facultades contribuirá a un desgastado régimen de partidos políticos (COIPEDF, 2010).

2. Cuadro esquemático de casos relevantes en materia de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos en el Distrito Federal

<i>Partes y año</i>	<i>Número de expediente IEDF-TEDF</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
2003 ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	CF-02/03 y acumulado CF-04/03. TEDF-REA-099/2003 bis y TEDF-REA-104/2003 y TEDF-REA-110/2003.	SUP-JRC-402/2003 de 30 septiembre 2003. «RESUELVE: PRIMERO. Se modifica la resolución de doce de septiembre de dos mil tres, dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en los expedientes TEDF-REA-099/2003 bis, TEDF-REA-104/2003 y TEDF-REA-110/2003 acumulados. SEGUNDO. Se confirman los puntos resolutivos primero y segundo de la sentencia reclamada, en el que, a su vez, se confirma el acuerdo emitido el veintidós de agosto de dos mil tres por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, identificado con la

		clave ACU-685-03, mediante el cual se aprueba el Dictamen presentado por la Comisión de Fiscalización del citado Instituto, respecto de los expedientes CF-02/03 y CF-04/03 acumulados, y se determina que el Partido Acción Nacional rebasó el tope de gastos de campaña en la elección de Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo. TERCERO. Se revoca la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, decretada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. CUARTO. Se confirma la declaración de validez de la elección, efectuada por el XIV Consejo Distrital del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez a favor de Fernando Aboitiz Saro, postulado por el Partido Acción Nacional».
2003 ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	CF/DEAP/01-04. TEDF-JEL- 026/2007.	SUP-JRC-89/2008 de 16 julio 2008. «RESULTANDO: ... TERCERO. Los días veintuno de julio, dieciséis de agosto, ocho y once de septiembre de dos mil tres, los Partidos del Trabajo, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, solicitaron se realizara una investigación por el rebase al tope de gastos de campaña que imputaron al Partido de la Revolución Democrática, en torno a la campaña electoral de Agustín Barrios Gómez Segués, candidato a jefe delegacional en Miguel Hidalgo. ... RESUELVE: ÚNICO. Se confirma la sentencia de cuatro de abril de dos mil ocho, dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el juicio electoral con número de expediente TEDF-JEL-026/2007».

2003 ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	RS-040-05 TEDF-JEL- 004/2006.	RS-001-07 de 20 febrero 2007. «RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN E IMPOSICIÓN DE SANCIONES INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, VINCULADO CON LOS GASTOS DE CAMPAÑA SUJETOS A TOPE CORRESPONDIENTES AL AÑO 2003, QUE SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE TEDF-JEL-004/2006 ... RESUELVE ... DÉCIMO TERCERO. Se impone al Partido de la Revolución Democrática, por el rebase de topes de gastos de campaña acreditados en la elección de Jefes Delegacionales en Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Tlalpan, la disminución de sus prerrogativas en un monto de 12,5 por 100 por un periodo de seis meses, de acuerdo a lo señalado en el Considerando Vigésimo Tercero. El porcentaje de disminución mensual que se determina representa un monto líquido de \$895.741,39 (ochocientos noventa y cinco mil setecientos cuarenta y un pesos 39/100 M.N.), que multiplicado por seis meses da como total \$5.374.448,34 (cinco millones trescientos setenta y cuatro mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 34/100 M.N.). Esta disminución se aplicará a partir del mes siguiente a que cause estado esta resolución. DÉCIMO CUARTO. Se ordena al Secretario Ejecutivo del Insti-

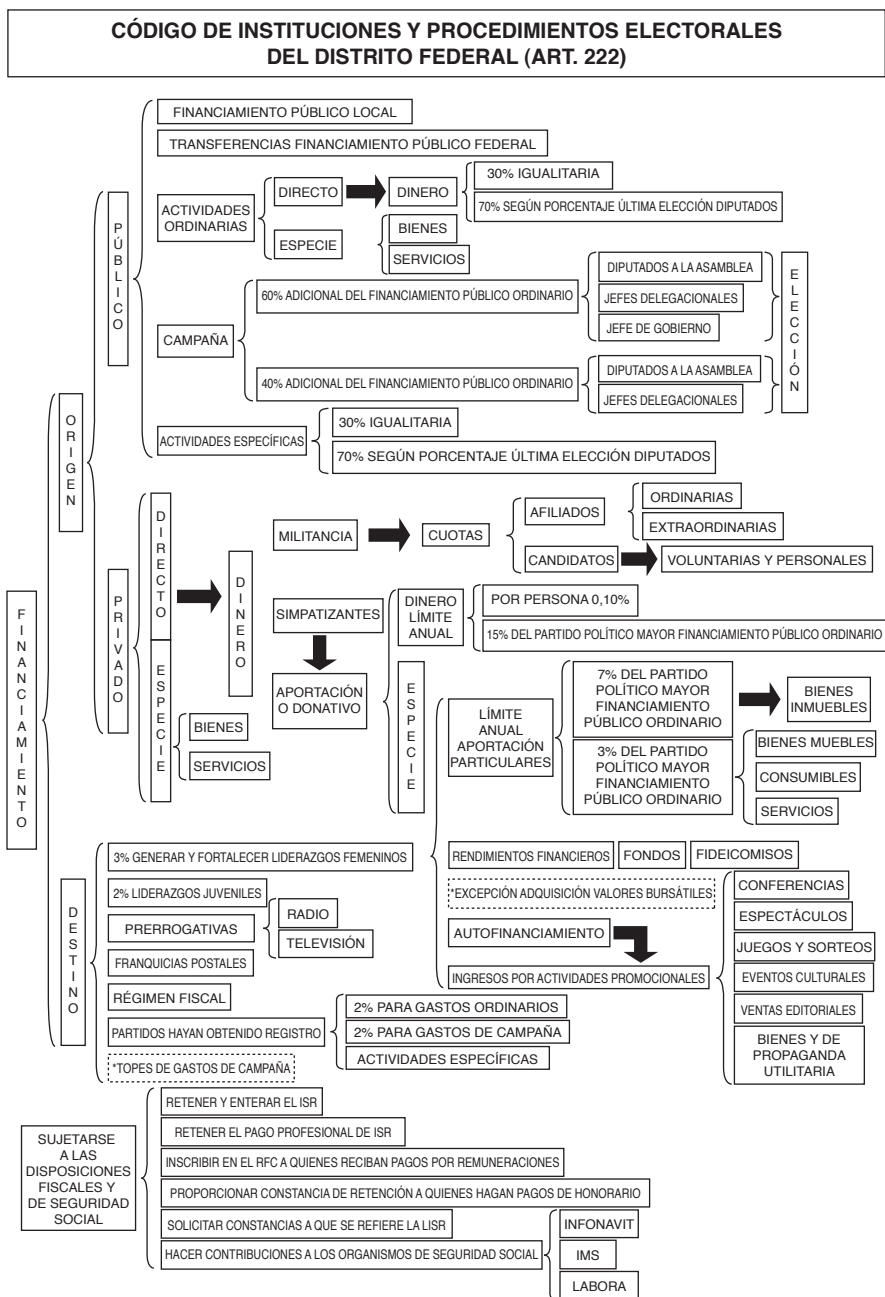
		tuto Electoral del Distrito Federal que una vez que la presente resolución cause estado, dé vista de ella con el expediente respectivo a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que dentro del ámbito de su competencia, en su caso, inicie las actuaciones o procedimientos que conforme a Derecho considere procedentes».
2006 ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	TEDF-JEL-030/2007	RS-036-07 de 15 octubre 2007. «RESUELVE: PRIMERO. Ha quedado demostrada la responsabilidad administrativa en que incurrieron los Partidos Políticos Acción Nacional, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como las otrora coaliciones “ Unidos por la Ciudad ” conformadas por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México , así como “Por el Bien de Todos” conformada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia. ... NOVENO. Resérvese el análisis y pronunciamiento correspondiente a la observación 10.2 contenida en el Dictamen Consolidado, en la parte correspondiente a la otrora coalición “ Unidos por la Ciudad ”, referente al resultado del monitoreo realizado por la empresa ImerKreativa SC, de conformidad con lo razonado en el numeral 9, del apartado I del Considerando Sexto de este fallo. Asimismo, se instruye a la Comisión de Fiscalización para que proceda a realizar las diligencias adicionales que allí se refieren y, en su oportunidad, proponga a este Órgano de Decisión la resolución que en Derecho proceda. ... DÉCIMOSEGUNDO. Se ordena al Secretario Ejecutivo del

		Instituto Electoral del Distrito Federal que una vez que la presente resolución cause estado, por lo que hace a la parte correspondiente a la otrora coalición “Unidos por la Ciudad”, dé vista de con el expediente respectivo a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que, de ser el caso, dentro de su ámbito de competencia, determine lo que en Derecho proceda respecto de la irregularidad examinada en el numeral 11, del apartado I, del Considerando Sexto, relativo al rebase de topes de gastos de campaña acreditado en la elección de Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa en el XII Distrito Electoral.
2006 DENUNCIANTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. DENUNCIADO: COALICIÓN «POR EL BIEN DE TODOS».	IEDF-INV-CF-002/2006.	ACU-338-06 de 9 noviembre 2006. «ACUERDO PRIMERO. Se aprueba el dictamen presentado por la Comisión de Fiscalización a este Consejo General, relativo al expediente identificado con la clave IEDF-INV-CF-002/2006, integrado con motivo de la solicitud de investigación y queja presentada por el Partido Acción Nacional, por el presunto rebase de los topes de gastos de campaña atribuido a la coalición “Por el Bien de Todos”, en el proceso electoral ordinario de 2006, para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyo candidato fue el ciudadano Marcelo Luis Ebrard Casaubón, el cual se agrega al presente Acuerdo, formando parte integrante del mismo. SEGUNDO. En términos de lo señalado en el punto primero del dictamen aprobado mediante este acuerdo, no se acredita que la coalición “Por el Bien de To-

		dos” y/o su candidato, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, hayan rebasado el tope de gastos de campaña fijado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, respecto de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal».
2009 ACTORES: PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO, CONVERGENCIA, ACCIÓN NACIONAL, y DEMETRIO SODI DE LA TIJERA. AUTORIDAD RESPONSABLE: PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. TERCEROS INTERESADOS: PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.	IEDF-CF-INV-008/2009. TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009 y TEDFJEL-103/2009.	SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 ACUMULADOS de 28 septiembre 2009. «RESUELVE PRIMERO. Se decreta la acumulación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave SDF-JRC-68/2009 así como del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-301/2009, al diverso Juicio de Revisión Constitucional Electoral SDF-JRC-69/2009; en consecuencia, glósese copia certificada de este fallo a los autos de los juicios acumulados. SEGUNDO. Se revoca la resolución de siete de septiembre del año en curso emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal en el juicio electoral identificado con las claves TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009 y TEDF-JEL-103/2009 acumulados. TERCERO. Se revoca el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal identificado con la clave ACU-940-09 de diecisiete de agosto del año en curso, mediante el cual aprobó el dictamen presentado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización de ese Instituto, conforme a lo establecido en la parte considerativa de esta ejecutoria. CUARTO. Se confirma la declaración de validez de la elección de Jefe Delegacional en Miguel

		Hidalgo, emitida por el XIV Consejo Distrital del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría expedida a favor del candidato electo Demetrio Sodi de la Tijera postulado por el Partido Acción Nacional ».
2009 ACTORES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS. TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	IEDF-CF-INV/011/2009. TEDF-JEL-067/2009, y sus acumulados TEDF-JEL-073/2009, TEDF-JEL-104/2009 y TEDF-JEL-107/2009.	SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-66/2009 Y SDF-JDC-299/2009 de 28 septiembre 2009. «RESUELVE: PRIMERO. Se decreta la acumulación del juicio de revisión constitucional electoral SDF-JRC-66/2009 y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-299/2009, al diverso juicio de revisión constitucional electoral SDF-JRC-65/2009; en consecuencia, glósese copia certificada de este fallo a los autos de los juicios acumulados. SEGUNDO. Se revoca la resolución impugnada en la materia objeto de estudio, para quedar en los términos precisados en la parte considerativa de la presente resolución. TERCERO. Se revoca el acuerdo ACU-941-09 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal mediante el cual aprobó el dictamen emitido por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del propio Instituto, conforme a lo establecido en la parte considerativa de esta ejecutoria. CUARTO. Se confirma la declaración de validez de la elección de Jefe Delegacional en Cuajimalpa de Morelos, emitida por el XXI Consejo Distrital del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría expedida a favor del candidato electo Carlos Orvañanos Rea , postulado por el Partido Acción Nacional ».

3. Esquema del Financiamiento que se debe toma en cuenta en la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Distrito



V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- CORONA NAKAMURA, L. A., y MIRANDA CAMARENA, A. J. (Comps.) (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco*, España, Marcial Pons.
- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Compilación Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- LLANDERAL, Z. M. Á. (2006), *Nociones básicas del Derecho administrativo sancionador electoral*, edición del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México.
- OROZCO, H. J.J. (2001), *Sistema de justicia electoral en el Derecho comparado en sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectiva*, México, IFE, UNAM, Idea, IJJ, TEPJF.
- PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD, identificado con la clave de Jurisprudencia 2/2008, declarada formalmente obligatoria por el TEPJF en sesión pública celebrada el 23 de enero de 2008.
- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO, identificada con la clave Jurisprudencia 20/28/2008, declarada formalmente obligatoria por el TEPJF en sesión pública celebrada el 20 de noviembre de 2008.
- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN, Identificada con la clave Sala Superior, Tesis S3ELJ 17/2004, compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), 9.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008), 4.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2008), 2.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2008), *Diario Oficial de la Federación* del 26 de julio de 2008.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2010), *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 20 de diciembre de 2010.
- Código Electoral del Distrito Federal (1999), Edición del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Código Electoral del Distrito Federal (2005), Edición del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Ley Procesal del Distrito Federal (2008), Edición del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Ley Procesal Electoral Distrito Federal (2007), Edición del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Gacetas

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 5 de enero de 1999, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 30 de septiembre de 1999, en el núm. 126, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 15 de octubre del 1999, en el núm. 136, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 18 de enero de 2001, en el núm. 7, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 1 de octubre del 2003, publicada en el núm. 039 bis, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 18 de diciembre de 2003, en el núm. 102 TER, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 30 de septiembre del 2005, publicada en el núm. 115 bis, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 20 de octubre del 2005, publicada en el núm. 123 bis, donde se publicó el Código Electoral del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 10 de enero de 2008, publicada en el núm. 250, donde se publicó la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 21 de diciembre de 2007, donde se publicó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CAPÍTULO UNDÉCIMO

DELITOS ELECTORALES

Jaime Benjamín DE LA TORRE DE LA TORRE

Jorge ORTIZGRIS SERNA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.—III. DERECHO PENAL ELECTORAL.—IV. TIPOS DE LOS DELITOS ELECTORALES.—1. Clasificación de los Delitos Electorales.—2. Sanción de Delitos Electorales.—3. Ajustes en la tipificación de los Delitos Electorales.—V. AUTORIDADES EN LA MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.—VI. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES.—VII. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES.—VIII. BLINDAJE ELECTORAL.—IX. CONCLUSIONES.—X. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de los «delitos electorales» es un tema que al día de hoy se va posicionando por la importancia que adquiere en un entorno de elecciones más competitivas rumbo a la elección del 2012, a partir de hechos que han ido incrementado su presencia durante todas las etapas de la elección hasta el desarrollo mismo de la jornada electoral. La búsqueda de medidas para prevenir su comisión es la prioridad que se busca cubrir a nivel federal para evitar a toda costa que se sigan cometiendo, o en su defecto, prevenir que estos se presenten de forma recurrente en cada una de las actividades democráticas.

Derivado al cúmulo de información que se devengó al intentar sistematizar el desarrollo alrededor de los puntos polémicos que se han

detectado al analizar la reforma político-electoral respecto a las conductas ilícitas, su sancionabilidad, y la falta de acuerdos para determinar en qué norma habrán de estar reguladas las diferentes conductas atípicas o ilegales que se comenten antes, durante y posteriormente al proceso electoral. En este ensayo trataremos de dar una concepción global del entorno del Derecho penal electoral en el ámbito del Distrito Federal y su importancia en el Sistema Electoral Mexicano

En primer lugar, considero necesario hacer una precisión acerca de los «delitos electorales» y su ámbito de aplicación; a continuación se hace una crítica dogmática a algunas de las disposiciones del ordenamiento del Distrito Federal, respecto a la ejecución a diferencia de lo que se hace a nivel federal, y finalmente hacer una evaluación político-criminal de la eficacia de las normas relativas tanto a nivel federal como estatal.

La cuestión a la que se dirige el análisis del tema, deriva básicamente a los efectos que han generado por el aumento de los aspectos que han incidido a la alza durante el desarrollo del proceso electoral, tales como son: abstencionismo, descontento y desánimo generados por la desconfianza vivida en los procesos de elección, que menoscaban la actividad democrática y afectan la credibilidad de la instituciones que velan por salvaguardar que éstas mismas se lleven a cabo. Estas conductas ilegales se deben de considerar graves por tener efectos negativos de manera masiva sobre la población, quitándole la libertad de su elección, causando desconfianza en los resultados electorales y el desánimo en futuras contiendas o bien en procesos de participación ciudadana.

Es con la idea de crear conciencia a partir de profundas reflexiones y un sinnúmero de señalamientos que han hecho del tema, estudiosos del derecho y especialistas en la materia han propuesto al respecto, poniendo así en riesgo la efectividad de la democracia en el futuro. Para efectos de lograr la erradicación definitiva de vicios del pasado, es necesario observar estos fenómenos jurídico-democráticos desde las bases constitucionales, su aplicación en los casos específicos, pero también requiere de especialización jurídica, que la norma para cada caso sea conforme a sus propios ámbitos de aplicación: el administrativo, el jurisdiccional y el penal.

Durante la última década las elecciones en México ha transformado el escenario a modo de contar con un registro cada vez más real de nuestra soberanía y en una forma de evaluar el accionar de la clase política en el poder, dándole continuidad a quienes merecen ser premiados por su buen desempeño como servidores públicos manteniéndolos en el poder y procurando el cambio de aquellos que no cumplieron con las expectativas depositadas en ellos.

El objetivo es preciso: construir un andamiaje institucional potente capaz de garantizar procesos electorales ante el engranaje electoral, como una figura que sancionará las conductas más graves que afectaban

la legalidad electoral, la libertad de elección, como también la limpieza del proceso y la certeza de los resultados.

II. ANTECEDENTES DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

Los delitos electorales estuvieron presentes en toda la historia del México independiente, sin embargo, su relevancia estuvo definida por los valores democráticos de la competencia política, esto quiere decir que estuvieron invernando por más de 170 años hasta que resurgieron de la mano de la reforma electoral de 1994 (ESTRADA, 2010: 71).

Las legislaciones que han regido y regulado históricamente a nuestro sistema electoral han ido evolucionando intentando cada vez más perfeccionar las normas jurídicas tendientes a proteger los bienes tutelados por el derecho electoral y la propia Constitución, sin embargo, estas conductas son aún más recurrentes, por ello, los delitos electorales han estado contenidos en diversidad de ordenamientos jurídicos. Así de la diversidad de normas que han identificado su regulación dentro del marco electoral, han dado sustento y fuerza normativa, así, los catálogos de tipos penales en materia electoral han ido modificándose y actualizándose durante el transcurso de la historia en los ordenamientos electorales, así como en las propias leyes penales. Por ello, considero abarcar la regulación que han tenido estas figuras históricamente en México.

Coincido que de acuerdo a lo señalado por muchos autores, se ha analizado en este documento que la evolución de la regulación jurídica de los delitos electorales en nuestro país ha sido concentrada para su estudio en cinco periodos, siendo éstos: el primero corrió desde la promulgación de la «Constitución de Apatzingán de 1814», que en su art. 10 surge la primera norma de Derecho Penal Electoral el cual señalaba:

«Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa nación».

Posteriormente, durante el segundo periodo en 1836 se expidió la «Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales», en la que se consideraba como delito el cohecho y el soborno; en 1886, entró en vigor un Código Penal Federal, el cual ya sancionaba diversas conductas relacionadas con los procesos electorales y los calificaba con el carácter de delitos, éstos eran: *el inscribirse en la lista electoral con nombre o calidad supuestas o inscribirse en dos o más listas, ofrecer o recibir dinero o su equivalente por votar o dejar de hacerlo, y amenazar o intimidar a los electores*. Fue hasta 1871 con la promulgación del Código Penal denominado «Martínez de Castro» cuyo contenido previó la configuración

de la tipicidad de los delitos electorales concluyendo la etapa del periodo con la promulgación de la Constitución de 1917.

El tercer periodo transcurrió desde 1918, año en que fue expedida la «Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918», norma en la que se dedicó todo un capítulo (el undécimo) a las disposiciones penales incluyendo un catálogo delictivo en la materia; asimismo, con esta norma resurgió la idea de dotar mayores garantías a la convocatoria de los primeros procesos electorales postrevolucionarios. Posteriormente, con la entrada en vigor del «Código Almaraz» de 1929, fueron reclasificados los delitos electorales al Código Penal que regía durante dicho periodo.

Por otra parte, se dieron las condiciones que evidenciaron la necesidad de precisiones en el catálogo durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho en 1946, fue así que se promulgó la «Ley Electoral Federal de 1946», misma que incluía un catálogo de conductas ilegales identificadas como «delitos comiciales» éstos fueron integrados en un capítulo particular en dicha norma, este capitulado se contuvo hasta 1987, época donde coexistieron un sinnúmero de legislaciones en materia electoral. En 1977, por ejemplo se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) dejando la tarea de la observación de los delitos electorales a la regulación penal en el Código Penal Federal vigente, distinguiendo dentro de su marco normativo las faltas administrativas de las conductas ilícitas, quedando las primeras reguladas en el citado Código Electoral, y las segundas incluyéndose en un apartado particular del Título Vigésimocuarto Código Penal Federal (BARREIRO, 2002: 4-5).

Posteriormente, en el Código Federal Electoral de 1987, se incluyó un catálogo de delitos electorales, y en el año de 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que en la materia de delitos electorales se complementaría con el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) en Materia de Fuero Común, toda vez que el primero se encargaría de tutelar lo relativo a las sanciones administrativas, y el segundo prevería lo relativo a los delitos electorales para toda la República en Materia de Fuero Federal incluyendo el título denominado: «Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos» (CORONA, 2010: 317-337).

Para el cuarto periodo, derivado de la reforma electoral de 1994 se amplió el catálogo de los delitos electorales, los delitos electorales ya fueron concebidos en 13 artículos (arts. 401 al 413). De las adiciones relevantes, es curioso la relativa a la alteración del Registro Nacional de Ciudadanos, debido a que en México no existe dicho registro, y sobre todo porque el legislador no justificó su inclusión en la exposición de motivos para explicar el origen de la adición de una conducta que no es punible en nuestro país, esto sólo pudiera justificarse así ya que en la propia Constitución General así lo prevé en su art. 36, fracción I; creo

que sería ideal que se cuenta de facto aplicándose en lo relativo al Registro Federal de Electores. Siendo así, el citado Título vigesimocuarto del Código Penal Federal (CPF), ha sido reformado en dos momentos, el primero mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 de marzo de 1994, las penas fueron más severas, *prisión, inhabilitación, multa y sanciones económicas*, aunque sin considerarlas en el apartado de delitos graves, además, en la reforma de 1994, en el catálogo de sanciones se incorporaron la destitución y la inhabilitación; y, el segundo momento, mediante el decreto de reformas publicado el 22 de noviembre de 1996 en el *DOF*, se adicionaron nuevas conductas como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral, contemplándose la figura de servidor público, separándose la regulación de los funcionarios partidistas y de los candidatos, además, de haberse adicionado la regulación propia a los materiales electorales y a las encuestas o sondeos de opinión.

Además, con la idea de contar con una autoridad con las atribuciones para atender estos asuntos, por Decreto presidencial se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) el 19 de julio de 1994 publicado en el *DOF*, misma que incluiría modificaciones al resto de las normas penales para adecuar la existencia de este ente especializado en esta rama fueran especificadas el 10 de mayo de 1996 con la publicación en el *DOF* la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y consecuentemente el 27 de agosto de 1996 su Reglamento.

Durante el quinto y último periodo (2001-2004) las denuncias que se recibían por la comisión de delitos electorales eran mínimas en relación con su posible comisión (DÍAZ-SANTANA, 2002: 115-122), eran pocas las investigaciones que se realizaban en la materia, ello justificó la intensa labor de la FEPADE que realizó conjuntamente con las entidades federativas del país, por medio de acciones relacionadas con la prevención del delito y de campañas de cultura cívica y participación ciudadana. Estas tácticas fueron de la mano con un aumento sustancial del número de denuncias, la mayoría de ellas cometidas por adquirir credenciales electorales con datos falsos. Un evento importante que proyectó a los delitos electorales fueron los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* que pusieron en la lupa nacional el desempeño de la FEPADE. Ya para las elecciones federales del 2003, la FEPADE tenía un reconocido espacio en el ámbito de la institucionalidad electoral (ESTRADA, 2010: 71-72).

Finalmente en el mismo periodo, hubo un declive en la actualización y modificación con la reforma a los tipos penales electorales. A partir del 2004, por parte del Ejecutivo federal se presentaron diversas iniciativas para reformar el CPF. La propuesta fue elaborada por la FEPADE después de un estudio minucioso que buscaba adaptar los tipos penales a las condiciones de la competencia política. Se proponía lo siguiente:

«[...] el aumento de las penalidades y la incorporación de tipos penales referentes a usurpación de funciones electorales; fiscalización de las aportaciones a los partidos políticos, precandidatos o candidatos en montos superiores a la ley; incorpora la figura de precandidatos, precampañas y organizadores de actos de precampaña y campaña; tipifica la abstención de rendir la información que solicite la autoridad electoral; sancionaría el no guardar la reserva de la información por lo que respecta a funcionarios electorales; aborda conductas relacionadas con la transmisión de los bienes adquiridos por los partidos políticos en caso de pérdida de su registro; la utilización de fondos o bienes de un partido para fines distintos; el apoderamiento de cédulas de identidad ciudadana y de credenciales para votar, de equipos o insumos para su elaboración; la comercialización de credenciales para votar y archivos computarizados del Registro Federal de Electores; propone se sancione hasta con 16 años de prisión y multa de hasta seis mil días, al que utilice fondos provenientes de actividades ilícitas o del extranjero para el apoyo de candidatos o partidos políticos; entre otros» (<http://www.pgr.gob.mx/fepade/reforma%20penal%20electoral.asp>, consultada el 15 de marzo de 2011).

Desde mi perspectiva, los legisladores no modificaron la regulación en el legislación penal porque ello permitía un amplio margen de ejercicio en acciones que vulneraban el voto libre y secreto. De antemano, sabían que si modificaban la Ley, muchos de los candidatos y sus equipos de campaña podrían verse inmiscuidos en procesos penales, por lo que desde este momento cuestiono la opacidad con la que actuaron los legisladores en esta materia. Derivado de las elecciones del 2006 se manifestaron y denunciaron prácticas ilícitas por parte de todos los actores de las fuerzas políticas, sin duda estas elecciones dejaron en evidencia que era urgente modificar los tipos penales y adecuarlos a los sujetos y conductas que se evidenciaron. Para el 2008, la FEPADE presentó una vez más una propuesta que estaba en sincronía con la reforma electoral de 2007-2008, el resultado fue que durante los últimos años la propuesta se ha mantenido en comisiones para su estudio, es decir, sigue en la congeladora.

A principios de 2010, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una propuesta para reformar algunos artículos del CPF relacionada a los delitos electorales, sin embargo, se está en espera de saber su desenlace final, se sabe de antemano por lecturas en columnas políticas, revistas especializadas y comentarios partidistas, que el análisis se va centrar en lo que hasta el 2009 se evidenció en este tema.

Para efectos de ubicar este trabajo al Distrito Federal, es de relatar igualmente lo acontecido en esta materia para la capital de la República, así se tiene que en los días 18 de mayo y 17 de septiembre de 1999 fueron publicadas en la *Gaceta Oficial del Diario de la Federación (GODF)*, el *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal*, en cuyo artículo primero se estableció que el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República

en materia del Fuero Federal, que en lo sucesivo como Código Penal Federal daría lugar a regular diversos cambios para normar los delitos en particular que conocerían para el caso particular del Distrito Federal.

Hasta el 16 de julio de 2002, fue donde se publicó en la *GODF* el nuevo Código Electoral del Distrito Federal, en su Título Vigésimosexto reproduce a la letra las disposiciones relativas a los «Delitos contra la Democracia Electoral» dentro del marco del Código Penal del Distrito Federal (CPDF), aludiendo además, a la participación ciudadana en diversos artículos.

El método seguido por el legislador local para configurar estos dentro del texto del CPDF, consistió en derogar diversos artículos de la codificación ambivalente original, adicionar otros preceptos y dejar subsistentes una gran cantidad de numerales entre los cuales se incluyen los que formaban y siguen formando el Libro segundo, el Título Vigésimocuarto denominado «Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos», por lo que para esta norma se previeron 9 artículos (CPDF, arts. 351 al 360).

La derogación de numerosos preceptos del CPDF por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) obedece a que dejaron de tener sentido normativo dentro del ámbito del Distrito Federal, o sea que su factibilidad solamente sería viable en el ámbito de la federación; sin embargo, al hacerse una revisión de los dispositivos contenidos, se advierte que al conservarlos la ALDF sin hacer modificación de ninguna especie, ese órgano cayó en error al no derogar preceptos tipificando conductas que en atención al bien jurídico protegido y al sujeto pasivo, únicamente para configurarlos con carácter federal; así como al no modificar otros preceptos que sólo se pueden retener si se redactan de modo que el bien jurídico tutelados que se refiera a la adecuada función electoral local y que el sujeto pasivo sea el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) no así el Instituto Electoral de la Federación (IFE), otra de las llamadas copias y mal aplicadas disposiciones del marco federal al local, y como sucede en otras materias son disfuncionales para su aplicación.

El error estribó en que al omitir la derogación de dichos preceptos, la ALDF hizo suyos dispositivos que salen del límite de competencia por fuero de la Constitución marca a todas las entidades federativas, en lo que ve a crear normas penales, pues de acuerdo al art. 73, fracción XXI constitucional la facultad de «establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las penas que por ellos deban imponerse» corresponde al Congreso de la Unión».

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

«... XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordina-

ción entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales».

Bajo esta prevención, se tiene ahora que coordinar forzosamente lo que dispone el art. 135 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), en el sentido de que «la Asamblea Legislativa tipificará los delitos y establecerá las sanciones en materia electoral, en la legislación que expida». Así se tiene ahora el conflicto de que el legislador local ha invadido la esfera de competencia del legislador federal, y sin duda es una cuestión que habrá de atenderse y ajustarse al marco normativo para operar en el ámbito del Distrito Federal.

III. DERECHO PENAL ELECTORAL

Con la incorporación de los delitos electorales como parte del ámbito de aplicación en materia penal, se pretendió entre otras cosas revertir el desprecio e indiferencia de los ciudadanos comunes a la política y por otra de los funcionarios que se prestaban a facilitar la ilicitud dentro de las actividades democráticas, además, de que las elecciones ocupan un lugar importante se ha acuñado al juicio «como la política es cosa sucia», como lo refiere Benedetto Crosse.

La justificación obedece a la necesidad de constituir un «Sistema de Derecho Penal Electoral» tiene una faceta de múltiples factores, de tal forma que se construyera un aislante de conductas fraudulentas, que se consideraban pudieran darse durante todas las etapas de un proceso electoral. Si bien, el Derecho penal es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de los delitos, del delincuente y de la pena, por su carácter fragmentado solamente se ocupa del tratamiento penal derivado de algunas conductas, básicas, típicas y antijurídicas que están dotadas de sanción penal.

«La creación del moderno Derecho Penal Electoral mexicano, ha desatado una serie de polémicas. Dado su carácter especializado, algunos piensan que deberían estar contenidas en la legislación electoral, con todo lo que ello representaría en términos de aplicación de una “ley especial”, bien deben incorporarse en el Código Penal, porque allí se ubican todos los aspectos contextuales...»

[Santiago, J. (2002). «Delitos contra la democracia y procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal. Una perspectiva política». *Revista mexicana de justicia*, 6.^a-3: 29].

Como instrumento de Derecho Público, su trascendencia ha sido dotar de certeza y evitar conductas que alteraran el sufragio efectivo, un ejemplo fue la nueva configuración del padrón electoral o el proceso de insaculación de funcionarios de casilla. Adicionalmente, los delitos electorales se incluyeron en el sistema electoral considerandolos como premisas fundamentales del Derecho Penal.

El Derecho Penal Electoral conoce de todas aquellas conductas que dañan gravemente las elecciones y para las cuales tiene reservado el *ius puniendi*, como instrumento de sanción y al mismo tiempo de inhibición de agresiones y faltas que lastimen severamente a la democracia representativa (ZAMORA, 2003: 133 a 168). Si bien, todo el Derecho penal debe respetar los principios *nullum crimen sine conducta*, *nullum crimen sine lege* y *nullum crimen sine culpa*, juristas como el doctor Zaffaroni, Luigi Ferrajoli, señalan que no deber perderse de vista que este conjunto de disposiciones deberán estar referidas a la conflictividad derivada de la afectación o lesión del bien jurídico, libertad de sufragio, pero nunca ser indicador de un Derecho Electoral específico.

En síntesis, las personas que alteraran de manera grave los principios constitucionales en el sufragio, es facultativo de la autoridad competente que se les sancionen con pena privativa de la libertad, multas o inhabilitación para ocupar cargos públicos. La legislación actual en materia de delitos electorales data de 1994 y 1996 y desde entonces no se ha sido modificado. No obstante lo anterior, han procedido a realizarse diversas reformas electorales, cambió la percepción de la ciudadanía en los procesos electorales y las condiciones de la competencia política, de ahí que el apartado anterior no refiriera más allá del tema evolutivo que ha contado la legislación electoral en este rubro.

Sin embargo, en nuestro sistema político-electoral hoy día se discute el argumento de que los delitos electorales no corresponden al conjunto del Derecho electoral. ¿Cuál es entonces la circunstancia que los excluye? La distinción prevalece precisamente porque en el texto constitucional no se encuentran establecidos. Según lo previsto por la norma constitucional, en ella se establece por una parte la organización de las elecciones que le corresponde al órgano autónomo constitucional denominado Instituto Federal Electoral (art. 41, apartado D, fracción V), y por otra parte, corresponde resolver los conflictos electorales al órgano especializado jurisdiccional denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (art. 99); quedando excluido la facultad expresa de la autoridad competente para investigar y perseguir lo relativo a los delitos electorales; por ello, se requeriría entonces de un complemento jurídico respecto a la función específica de la procuración de la justicia electoral, por ende los denominados delitos electorales han quedado excluidos del marco constitucional.

Por ello, queda latente la necesidad de dotarles de legalidad a estas tres atribuciones de suma importancia para el desarrollo de los procesos

que pudieran vulnerar la institución del sufragio (recuperado con fecha 5 de marzo de 2011).

IV. TIPOS DE DELITOS ELECTORALES

El estudio dogmático de los «delitos electorales» está orientado básicamente a la calificación de validez del proceso electoral mexicano pasó de ser político, se convirtió en judicial, motivo por el cual, conduce a tener profesionales que en tiempos recientes los partidos políticos no lo consideraban para permeare la conciencia jurídica y política.

La estructura jurídico-dogmática de los tipos de delitos electorales encuentra algunas problemáticas en México donde se da la existencia de una línea tenue entre lo que puede ser un delito electoral y una falta administrativa electoral, Francisco Barreiro Pereda lo nombró como un «buen matrimonio» que se toma de la mano en un mismo acto y después se separa, pero que en cualquier momento puede llegar a confundirse; sin embargo, los dos afectan directamente al proceso electoral (BARREIRO, 1993: 21).

En México, los ilícitos electorales están tipificados dependiendo del sujeto que comete la conducta ilícita y se clasifican considerando si tienen o no una calidad específica. Para la tipificación dada la naturaleza y gravedad de las sanciones impuestas por el CPDF, los delitos electorales se dividen en dos partes: en la primera, se definen los conceptos jurídicos fundamentales; mientras que en la segunda, se tipifican los delitos electorales y se establecen las sanciones correspondientes. Respecto a los sujetos de delitos electorales, se considera a: particulares, funcionarios electorales o partidistas, candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de cultos religiosos, servidores públicos, y diputados y senadores electos; por lo cual, debe analizarse al Derecho Penal Electoral desde el punto de vista de quien comete el ilícito y su conducta.

La tipificación de los «delitos electorales» implica una continua revisión y adecuación en leyes secundarias, como ha sucedido con el nuevo COFIPE publicado el 14 de enero del 2008 en el *DOF*; modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), publicadas el 1 de julio de 2008 en el *DOF*, se suscribieron el 31 de enero de 2008 las Bases de Colaboración Interinstitucional para el «Fortalecimiento de las Acciones de Prevención, Atención, Seguimiento y Sanción de Responsabilidades Administrativas y de Delitos Electorales Federales cometidos por servidores públicos federales» (17 Secretarías, la PGR y 9 Entidades Federales, el 31 de enero de 2008), y desde luego, las reformas al CPF y al CPDF, que a la fecha AMBOS no han sido reformados (GÓMEZ, 2009: 16).

En el caso particular, el bien jurídico protegido de los delitos electorales son las conductas que lesionan o ponen en peligro elementos

de tipo penal que van en contra, dañan y/o afectan la legítima organización y desarrollo de las elecciones, materializadas a través del sufragio y el proceso electoral, de la subversión del jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados a la ALDF y jefes delegacionales (en lo que toca a la elecciones locales del Distrito Federal). Al mismo tiempo, siempre se tiene como componente adicional castigar las conductas que afecten al sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

No se debe olvidar que la verdadera razón para la tipificación de las conductas que describe y sanciona el CPF, está justificado en su materialización pone en peligro la función electoral y específicamente el desarrollo del sufragio en cualquiera de sus características y temporalidades.

1. Clasificación de los Delitos Electorales

Con la clasificación de los «delitos electorales» mi pretensión es dar marco conceptual a este tema, para ello menciono de inicio que existe una complicación para esta categorización debido a que se cuenta con diversas implicaciones en el entorno del Derecho público, por la tutela misma que se les da a éstos en el ámbito de los derechos políticos-electorales, y además, por su sancionabilidad sujeta al marco del Derecho penal. Para autores como Jesús J. Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, los delitos electorales representan características comunes a los derechos políticos (OROZCO, 2002: 375). Por su parte, Alberto Montoro Ballesteros establece que el Derecho constituye una realidad compleja y plural que implica las dimensiones de la legitimidad, la positividad (legalidad) y la eficacia (MONTORO BALLESTEROS, 2000: 131). Sin embargo, considero más que categorizarlos en una tipicidad, hay que estudiar su entorno, desde el cómo han ido estos evolucionando de modo que han permitido tutelar el derecho de los ciudadanos, la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal; salvaguardando que se presenten circunstancias como conteos irregulares o que los candidatos tengan ventajas indebidas que afecte a la equidad de la competencia política.

Sin embargo, para su análisis de forma práctica se ha previsto para un mayor entendimiento agruparse en tres categorías:

- I. Las conductas que atentan contra la libertad del sufragio.
- II. Las conductas que atentan contra la certeza de los resultados.
- III. Las conductas que afectan la equidad de la contienda.

Dentro de la primera categoría, se puede distinguir y reconocer que están orientadas hacia dos acciones: las que dañan la libertad ciudadana para emitir el voto o influyen en su decisión, como puede ser la compra

y la coacción del voto, y las que atentan contra la organización y los procedimientos electorales o impiden el desarrollo normal de la jornada electoral, entre las cuales se encuentran «la compra y coacción del voto, entendidas como aquellas acciones encaminadas a ejercer presión sobre el elector, para forzarlo o inducirlo a votar por algún partido político o candidato» (arts. 354 y 356 del CPDF). En cuanto a las acciones que cuestionan la certidumbre de los resultados, se enlistan «la alteración de las actas de resultados de la jornada electoral, la introducción o sustracción indebida de boletas electorales en las urnas y la alteración o modificación que busque afectar el padrón electoral (arts. 355 y 358 del CPDF).

Respecto a la primera categoría, es necesario señalar que los tipos penales electorales vigentes son confusos en su redacción e imprecisos en las conductas que se tipifican; más aún, en algunos de ellos se abusó del uso de elementos subjetivos que en la práctica son difíciles de acreditar; en este sentido, el proyecto de FEPADE plantea ciertas precisiones en la redacción, a fin de lograr una mayor claridad en las descripciones de los tipos penales; situación que además, de obedecer al principio de estricto derecho en materia penal, que señala el art. 14 Constitucional, sin duda, intenta eliminar las ambigüedades que presentan algunos tipos penales por su deficiente redacción.

De la segunda categoría, se consideran aquellas que dañan directamente las reglas esenciales de competencia de una elección. Entre ellas, pueden citarse: las que implican la introducción indebida o la sustracción de boletas; las que señalan la alteración, sustitución o destrucción de documentos del Registro Federal de Electores; las que suponen alteración de resultados electorales y las que consisten en la expedición de credenciales para votar fuera de los procedimientos institucionales, como puede ser la presentación de documentos falsos para conseguir una credencial con otra identidad (arts. 354 al 358 del CPDF).

Y en razón a la tercera, entendidas como la conducta ilícita que vulnera el sano equilibrio de la igualdad de oportunidades, tales como pueden ser: obtener y utilizar fondos provenientes de actividades ilícitas; el uso ilegal de servicios públicos como programas sociales y asistenciales, y el desvío de recursos públicos para fines de proselitismo político y ayudas de campañas electorales (arts. 356-357 y 360 del CPDF).

Cómo podrá apreciarse, la categorización que se hizo versa respecta a las conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos, no así de los particulares, organizadores de actos de campaña, ministros de cultos religiosos, y diputados y senadores electos, por lo que se deduce que el resto de los sujetos sí están determinados a algún ilícito, pero los mismos pueden compartir la responsabilidad en su comisión en una o más de la categorías antes señaladas.

2. Sanción de Delitos Electorales

En su obra *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de registro nacional de los ciudadanos*, Olga Islas de González Mariscal señala que la punibilidad tiene como función la protección de bienes a través de la prevención general; por tal razón, la punibilidad depende del valor del bien tutelado en el tipo penal. Ante esta situación, el legislador al establecer la punibilidad, debe tener bien claro el bien o los bienes que pretende proteger en el tipo penal. En el caso del Título Vigésimocuarto del Libro segundo del Código Penal), el legislador no consideró los bienes jurídicos, sino atendió, como punta central, a los sujetos activos; por ello, las punibilidades son arbitrarias (GARCÍA, 2000: 272). Lo que es de notar, existe diversidad de conceptos de *bien jurídico*; así tenemos que consiste en el concreto interés individual o colectivo del orden social protegido en el tipo penal. Se maneja un *bien jurídico* en general, derivado de valores y principios democráticos señalados en el art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), siendo éste el «adecuado desarrollo de la función pública electoral». La existencia de *bienes jurídicos* específicos a tutelar son: la autenticidad, libertad, secrecía y eficacia del voto; la equidad en la contienda electoral; el adecuado ejercicio de las funciones electorales; el adecuado desarrollo de la jornada electoral; la limpieza electoral; el uso legal de documentos y materiales electorales; la certeza y seguridad de la información contenida en el Registro Federal de Electores (RFE).

Las sanciones que se imponen por la comisión de delitos electorales son congruentes con la persona que las comete y por la trascendencia de sus actos. Las penas van desde la pena privativa de la libertad, destitución de cargos públicos, inhabilitación, multas hasta la suspensión de derechos políticos, ello ya sea en el ámbito local como en el federal se consideran igualmente graves (de cien hasta seiscientos días multa y de seis meses hasta nueve años de prisión y para la inhabilitación hasta por cinco años a los funcionarios responsables de los mismos).

Debido a su insuficiente sanción en los delitos electorales, no existen condiciones que inhiban su comisión, es más considero que al día de hoy, no existe una pena ejemplar derivada de un ilícito penal electoral. Las sanciones más fuertes impuestas se han derivado de actos de obtención de credencial de elector con documentos apócrifos. Para determinar la levedad en los delitos electorales se tiene que la conducta ilícita con la sanción menos punible son las relativas a las previstas en los arts. 353 y 356 del CPDF).

En términos generales, las sanciones por la comisión de estos delitos realizados por cualquier persona que no sea funcionario público, el juez podrá imponerle tanto una sanción pecuniaria como una privativa de libertad; en el caso de los cometidos por servidores públicos, además, de

las sanciones antes indicadas, podrá imponerle pena accesoria, el juez les podrá imponer la sanción de inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo; por lo que ve a los ministros de cultos religiosos, únicamente son sujetos a sanciones pecuniarias, no así a las penas privativas de la libertad; de lo que se deduce que el legislador ha dispuesto un tratamiento especial dispar entre los sujetos de ser sancionables, lo cual lo hace inequitativo, y sea motivo de modificaciones que deben normar para darle un trato preferencial a los ministros de culto, esto está siendo motivo de discusiones para tipificar las sanciones para estos sujetos, y quitarles esa calidad de «fuero» que la norma no les fija.

Otra característica relativa a este tipo de conducta, es la forma de sancionar los delitos electorales, es lo relativo a la libertad provisional bajo caución, durante la averiguación o durante el proceso penal, cabe en todos los delitos electorales porque en ninguno se incluye el catálogo de los delitos graves. En realidad para esta modalidad de delitos, no hay disposición que pugne lo que a nivel constitucional, sea satisfecho el requisito que trate los delitos calificados como graves ya sea por el CPF ni en el CPDF. Por ello, ha sido necesario regular a los delitos electorales y sus sanciones «por duplas», toda vez que en la democracia, es necesario contar con mecanismos legales e institucionales para tutelar la libertad y el secreto del voto, para garantizar el que la voluntad del pueblo sea verdaderamente reflejada en los resultados de los comicios, y uno de dichos mecanismos, es la de prevenir la comisión del delito electoral.

3. Ajustes en la tipificación de los Delitos Electorales

Debido a que los delitos electorales se encuentran descritos y regulados como sujetos-conductas ilícitas en las normas de ambos ámbitos de forma abstracta, ello ha evidenciado la necesidad de replantear que las mismas no cuentan con la técnica legislativa debido a que no guardan la descripción típica que constan el resto de los delitos de fuero común. Los delitos electorales guardan la particularidad de que describen su punibilidad como simples «enumeraciones» en los ilícitos, implica así, la ruptura en el control o el balance entre los poderes de nuestro país y propicia no en pocos casos, el exceso en el ejercicio de sus respectivas funciones.

La propuesta es en ese sentido, corresponde una nueva configuración normativa en los mismos a modo que no queden como sólo una relación de conductas y salvaguardar la legalidad dentro del sistema electoral en todas sus vertientes, primero debería ajustarse que la punibilidad sea proporcional, ello exige que las mismas se estén a los principios de taxatividad y proporcionalidad, esto es, que cumplan con cierta calidad, dotándoles de una mayor claridad y equidad para la aplicación a todos los sujetos por igual. Ello sin duda, permitiría a los ciudadanos conocer

con precisión las conductas prohibidas por la ley penal y abstenerse en su caso, y consecuentemente proteger al propio ciudadano de la arbitrariedad en su aplicación, por una parte; y por la otra, que el contenido de la regulación legal estén contemplados los criterios que en materia electoral deban calificar las conductas y ser éstas debidamente sancionables.

En consecuencia, para los sujetos no existirá temor por cometer un delito electoral en tanto sean sancionados de forma severa, se contemple a todos los sujetos sancionables, se regule la reincidencia, y no se permita la libertad bajo fianza; ello quedó evidenciado en el estudio sobre delitos electorales que la FEPADE realizó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2006.

V. AUTORIDADES EN MATERIA DE LOS DELITOS ELECTORALES

El Sistema Electoral Mexicano durante los últimos años ha transitado por diversas reformas tendentes a crear instituciones y principios que respondan a la demanda social y a las condiciones de la contienda política, siendo entre otras instituciones las siguientes:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el órgano jurisdiccional especializado en materias electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales (facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Su objeto es resolver las impugnaciones electorales y la protección de derechos políticos (arts. 99 de la CPEUM, y 172 y 174 del COFIPE).

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales de México, específicamente las relativas de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión. Esta es la máxima autoridad administrativa en materia electoral del país. Este es un órgano reconocido como autónomo a nivel constitucional, pues al igual que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, está fundado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 41, fracción V). Este autónomo es autónomo en la toma de sus decisiones y cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios creándose el 11 de octubre de 1990.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) con un nivel de Subprocuraduría, la cual goza de plena autonomía para la prevención y persecución de delitos electorales para conocer de las denuncias e investigar la comisión de delitos electorales. Esta institución se creó mediante acuerdo del Consejo General del IFE, publicado el 23 de marzo de 1994 en el *DOF*, mediante el cual se encomendó al

presidente de dicho Consejo promover ante la Procuraduría General de la República (PGR) la posibilidad de crear una Fiscalía Especial, con nivel de subprocurador con plena autonomía, después el Poder Ejecutivo tomó la propuesta y mediante decreto publicado el 19 de julio del mismo año en la misma fuente, donde se formalizó y legalizó su creación. Ello era necesario para atender de forma especializada los delitos en materia electoral (Informe de la FEPADE, 2003).

La FEPADE es una Fiscalía integrante de la PGR como autoridad; es la encargada, tutelando el cumplimiento del respeto de los principios democráticos constitucionales. Atento a esa característica, es autónoma en sus decisiones y cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios, creándose a partir del 11 de octubre de 1990, tomando en consideración técnicamente es un órgano constitucional autónomo, pues, al igual que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 41, fracción V la CPEUM).

En ese tema, las instituciones especializadas en este rubro encuentran como fin el mediar la competencia entre los partidos políticos en el mercado electoral y garantizar así la libertad del ciudadano elector garantizar la promoción y el ejercicio del voto, definen al proceso electoral como «el conjunto ordenado y secuencial de actos y actividades regulados por la Constitución y la ley electoral que realizan las autoridades, los partidos políticos y los ciudadanos con el propósito de renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/etapas_y_actividades.pdf, recuperada el 1 de febrero de 2011).

Las mejoras legales en materia penal electoral planteadas por FEPADE, sin duda, constituyen una condición indispensable para que la tarea de procurar justicia electoral federal ofrezca resultados a la altura de las expectativas de los actores políticos y de los ciudadanos en su conjunto. La urgencia de estas reformas está, precisamente, en la incongruencia que existe entre el marco punitivo actual y las necesidades que impone la realidad.

Dentro del ámbito local del Distrito Federal, se creó la Fiscalía correspondiente el 22 de junio de 2009 igualmente para sancionar los delitos electorales dentro de la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) con el objetivo de que se haga una mejor vigilancia en el proceso, y para que los servidores públicos estén vigilados para que cumplan con la ley, particularmente en el periodo electoral, es denotar que el Distrito Federal es la entidad en la que mayor número de delitos electorales se denunciaron y sancionaron en 2009 (211), seguido por las entidades de Hidalgo (188), Veracruz (116) y el Estado de México (102), cabe mencionar que al 2009, fueron celebradas las elecciones intermedias para elegir Diputados Federales; circunstancia que de forma concreta han impactado en la alza de número de indagatorias (Informe de la FEPADE, 2009).

VI. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

La premisa de partir de una investigación como el resto de los delitos, se llevan a cabo una serie de diligencias a efecto de obtener para concatenar las acciones para la averiguación en los cuatro sentidos básicos: ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal, incompetencia y reserva. De las averiguaciones previas atendidas por la FEPADE del 2003 al 2009 se tiene hasta la cantidad de 1.896 que es el número máximo de averiguaciones, mientras que en el año 2005 fueron atendidas 981 y de forma contraria es el número mínimo de averiguaciones que se han atendido.

Efectivamente hay un estudio en los que se puede apreciar el comportamiento respecto al número de indagatorias que se han presentado por mes, como bien puede observarse en el siguiente cuadro:

Distribución del número de indagatorias que se han presentado por delitos electorales por mes durante procesos electorales

Año	Ene.	Febr.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
2009	—	8	18	16	25	32	17	26	19	20	6	13

Del análisis de los delitos de esta naturaleza se cuenta con lo siguiente: el grueso de las sentencias condenatorias han versado sobre conductas delictivas establecidas en el art. 411 del CPF que representa el 89,84 por 100 del total de las resoluciones dictadas, la conducta mayormente sancionable es el relativo al de *Expedición ilícita de credenciales para votar*, seguida del de *Alteración del Registro Federal de Electores*, e incidentalmente coinciden en el número de ilícitos las conductas relativas a *Alteración de listados nominales* y el de *A sabiendas hiciera uso de documento falso*. La FEPADE entregó su informe el 6 de abril de 2010 a la Cámara de Senadores y en él hace notar que desde que inició labores se han realizado dos mil quinientos sesenta y una (2.561) consignaciones, de las cuales el 68,60 por 100 corresponden a la actual administración. La gran mayoría de las consignaciones tratan prácticamente sobre la alteración del Registro Federal de Electores (RFE) y la expedición ilícita de la credencial para votar (<http://www.sucesionpresidencial.com>, consultado el 10 de febrero de 2011). De las 1.359 averiguaciones previas radicadas en 2009, 483 correspondieron a delitos en procesos electorales federales (<http://www.milenio.com>, recuperado el 4 de marzo de 2011).

Por ejemplo, en la elección de 2009 las demarcaciones del Distrito Federal donde más ilícitos de presentaron: fueron en Iztapalapa, donde se ofrecieron apoyos económicos a cambio de votos además, de otro ilícito robo de 8.800 pesos para el pago de los funcionarios de casilla; en Cuajimalpa por el enfrentamiento entre militantes de dos fuerzas políticas, de las que dejaron un saldo de cuatro personas lesionadas; en Tlalpan, igualmente fue la entrega de despensas a favor de cierto candidato del PRD (<http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/decision2009/df/076650>, recuperada el 28 de febrero de 2011).

VII. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

La FEPADE cuenta con diferentes recursos como son las acciones derivadas del *Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales*, donde se contempla una serie de acciones permanentes orientadas directamente a la ciudadanía, las cuales tienen la finalidad de fortalecer la cultura de la legalidad y la denuncia, como elementos que faciliten el ejercicio de los derechos políticos y su exigibilidad ante las autoridades competentes. En estos términos, la FEPADE realiza eventos de prevención del delito electoral en las diferentes entidades federativas de toda la República Mexicana.

La distribución de materiales impresos es un canal complementario de difusión de la información sobre los delitos electorales orientados a cómo prevenirlos y a cómo contribuyen a fortalecer la cultura de la denuncia. Con objetivos alineados al rubro de la capacitación, la FEPADE ha diseñado materiales gráficos y planes para su distribución, a partir de contenidos desarrollados en lenguaje directo y sencillo, entre los títulos distribuidos para este objetivo se encuentran: *Manual ciudadano de Delitos Electorales Federales*; el *ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones*; el *Manual de diligencias básicas para la investigación de Delitos Electorales Federales*; el *Manual de Delitos Electorales Federales para funcionarios de casilla*, y el *Manual de Delitos Electorales Federales para Cuerpos Policiales*.

Respecto a la protección de programas sociales en contextos electorales, debe tomarse en cuenta que se tiene que proteger la dignidad de los destinatarios, pues quienes se encuentran en estado de necesidad económica no deben ser colocados en una situación en la que tengan que sacrificar sus propias convicciones políticas o de cualquier naturaleza, con tal de acceder a beneficios que contribuyan a paliar su situación.

La finalidad de protección a este tipo de programas ha inspirado el establecimiento de mecanismos o factores institucionales, como la creación de entidades encargadas de coordinar los esfuerzos gubernamentales en materia de política social, la aprobación de disposiciones legales en la

materia y, particularmente, la existencia de reglas de operación para los programas concretos y de padrones de beneficiarios. Ahora bien, corresponde, en el ámbito federal y conforme a sus atribuciones, a la FEPADE desarrollar diversas actividades de investigación y persecución de delitos electorales, con la colaboración interinstitucional de las dependencias vinculadas a la implementación de los programas sociales.

VIII. BLINDAJE ELECTORAL

Entre las acciones preventivas de las que se vale la FEPADE se encuentran las relativas al blindaje electoral con la intención de coadyuvar a la transparencia, legalidad y legitimidad de los procesos electorales. El blindaje electoral se refiere a todas aquellas acciones y estrategias implementadas por el gobierno federal para evitar tanto el uso indebido de recursos públicos como el condicionamiento de programas sociales y asistenciales con fines electorales.

Esta acción consiste en una política pública orientada a prevenir que los servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la equidad y legalidad de los procesos electorales a partir de actos tales como el desvío con fines de proselitismo político a través de las acciones de información, difusión, sensibilización y capacitación entre los servidores públicos de la administración federal o local, según la elección que se esté llevando a cabo.

Los ilícitos que se pretenden inhibir con las acciones del programa *Blindaje Electoral* son: la coacción del voto a través del abuso de autoridad, el condicionamiento de la prestación del servicio público a partir de la emisión del sufragio a favor de un partido político coalición o a un candidato, y el relativo a la desviación de los recursos públicos humanos, materiales o financieros con ese mismo propósito (INFORME FEPADE, 2009).

Como parte de las acciones que se han llevado a cabo, se tiene que el 28 de noviembre de 2008 fueron publicadas en el DPEF 2009 las previsiones sobre el ejercicio de acciones de difusión de programas y acciones gubernamentales durante los procesos electorales federal y locales; mientras que el 9 de diciembre de 2008, el presidente de la República presentó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 que entre sus objetivos se establece:

«... con el fin de contribuir a la celebración de procesos electorales limpios, justos y transparentes, es indispensable que los servidores públicos conduzcan sus acciones en un marco de legalidad que propicie el adecuado ejercicio de los recursos públicos a su cargo. Por ello las acciones de blindaje electoral buscan evitar acciones que atenten contra la transparencia de los procesos electorales».

Es importante comentar, no obstante de medidas tendientes a cumplir este programa, se carece en el ámbito normativo la promulgación de las reformas constitucionales y legales en materia electoral recientemente en materia penal, en virtud de que no puede referirse que han variado la regulación en lo relativo a los sujetos infractores y/o nuevas conductas sancionables, debido a que no ha sufrido modificación alguna desde el año de 1996.

Entre la serie de actividades relacionadas con el blindaje electoral a las que se dedica la FEPADE destacan: publicaciones y materiales de difusión como dípticos, trípticos y carteles; seminarios, conferencias, teleconferencias, cursos, talleres y sesiones informativas, entre otras actividades, no sólo a funcionarios de la administración pública federal, sino a grupos sociales considerados como vulnerables; programas de trabajo con otros órganos del gobierno federal; convenios y acuerdos con los gobiernos estatales y del Distrito Federal; puestas en operación de una página de internet (www.blindajeelectoral.gob.mx, consultado el 12 de febrero de 2011) en esta página web junto con otras dependencias de gobierno, la FEPADE informa al usuario visitante de todas las acciones de blindaje electoral en el marco de: bases de colaboración institucional para las acciones de fortalecimiento de las acciones de prevención, atención y seguimiento a las sanciones de responsabilidades y de responsabilidades administrativas y de delitos electorales cometidos en los servidores públicos federales.

Ante la implementación de programas y medios electrónicos para su difusión y acceso al público, se tiene que la evolución de la democracia obliga a la transformación y creación de un sistema electoral que esté a la altura de las exigencias del proceso electivo moderno y dirigido, garantizando siempre la libertad de la participación justa para todos los actores y la paridad de obligaciones y derechos en todos los sentidos a los competidores; el otorgamiento de recursos, la oferta de oportunidades y el acceso a los medios de comunicación, esto sin duda pondrá la lupa al ciudadano para hacer cumplir a los funcionarios en una rendición de cuentas esperada.

Se hace un cuadro comparativo para establecer las diferencias concretas que en el marco normativo figuran a nivel Distrito Federal y a nivel federal obran en las normas regulan el actuar en esta materia.

**Cuadro comparativo entre los delitos electorales previstos
en el Código Penal federal y los contenidos en el Código Penal
para el Distrito Federal**

<i>Legislación Federal</i>	<i>Legislación Distrito Federal</i>	<i>Observaciones</i>
Código Penal Federal. Título Vigésimocuarto. Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Electores. Capítulo Único	Código Penal para el Distrito Federal. Título vigesimosexto. Delitos contra la De- mocracia Electoral. Capítulo Único. Delitos Electorales.	El Registro Nacional de Electores, es una cues- tión que confunde con el padrón de electores, pero se ha arrastrado este vicio por muchos años.
Como regla general, todas las penas son acumulativas.	Todas las penas son acu- mulativas.	En el Código Penal Fede- ral, salvo las previstas en los arts. 404, 408 y 412, relativas a los ministros de culto re- ligioso, a los diputados o senadores que no se presenten a desempeñar su cargo y a los fun- cionarios partidistas u organizadores de cam- paña que aprovechen ilícitamente los fondos, bienes o servicios en los términos de del art. 407.b) fracción III respectivamente.
El art. 212 del Código Penal Federal, señala: «... es servidor públi- co toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal cen- tralizada... organismos descentralizados, em- presas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y so- ciedades asimiladas a éstas, fideicomisos pú- blicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Fe-	El art. 256 del Código Penal del Distrito Fe- deral establece que: «Para los efectos de este Código, es servi- dor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un em- pleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Fe- deral, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órga- nos que ejercen la fun- ción judicial del fuero común en el Distrito Federal».	Textos equivalentes.

deral, o que manejen recursos económicos federales».	La anterior conceptualización es semejante a la Federal, referida a su respectivo ámbito de competencia.	
	El Código Penal del Distrito Federal por un lado, agrega expresamente como documentos públicos electorales, a las boletas electorales y a las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los Consejos que funjan como cabecezas en las Delegaciones del Distrito Federal y, por el otro, no prevé como documentos electorales, a las actas circunstanciadas de los cómputos de circunscripción plurinominal, esto último, en virtud de que para las elecciones a jefe de Gobierno y a Diputados por el principio de representación proporcional, sólo se considera una circunscripción (art. 15 del Código Electoral del Distrito Federal).	Redacciones similares. En todo caso, ambas Legislaciones concluyen con la denominación general de documentos y actas expedidos , en el ejercicio de sus funciones, por los órganos electorales, en cuya conclusión se incluyen los documentos de referencia.
La Legislación Federal establece expresamente la hipótesis de la tentativa. El Código Penal Federal, en esta fracción, a diferencia del Local, limita la conducta relativa a coartar la libertad para la emisión del voto, al transporte de votantes.		Cabe señalar, que el Código Federal se refiere a la credencial de elector, como « credencial para votar » (tal y como se le denomina en el artí. 164 del COFIPE, aunque este último ordenamiento legal, también maneja en otros preceptos, la denominación de «credencial para votar con fotografía») y el Local, como «credencial

		para votar con fotografía» (de conformidad con lo establecido en el art. 125 del Código Electoral del Distrito Federal).
Texto sin correlativo específico.	Viole o altere paquetes o sellos con los que se resguarden documentos electorales.	El Código Penal del Distrito Federal con esta fracción, pretende garantizar la seguridad y la inviolabilidad de los documentos electorales.
Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.	El Capítulo Único, del Título Segundo, del Código Electoral del Distrito Federal, relativo a las faltas administrativas y a las sanciones, establece en el inciso <i>h</i>) del art. 274, lo siguiente: «En los casos en los que los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o Partido Político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o realicen aportaciones económicas a un Partido Político o candidato, así como a una Agrupación Política. El Instituto Electoral Local del Distrito Federal informará a la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales conducentes».	
Altere en cualquier forma, sustituya, destruya		Redacciones equivalentes.

o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores. Se impondrán de cuatro a nueve años de prisión y de doscientos cincuenta a cuatrocientos días de multa, al funcionario electoral que altere, expida, sustituya, destruya o haga mal uso de documentos públicos electorales o archivos oficiales computarizados o relativos al registro de electores que corresponda.		Ahora bien, el Código Penal del Distrito Federal agrava la penalidad para estas conductas; asimismo, agrega al contenido de este artículo, los archivos computarizados.
Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;	Realice propaganda electoral o actos de campaña mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;	Redacciones similares. El Código Penal del Distrito Federal agrega a los actos de campaña. Al respecto, los párrafos segundo y tercer del art. 145 del Código Electoral del Distrito Federal señalan: «Art. 145 [...] Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los Partidos Políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los Partidos Políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el

		propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas».
Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o impida la instalación, apertura o cierre de una casilla.		Redacciones similares Respecto a la «violencia» a que se refiere el Código Penal Federal, ésta puede ser una de las formas para la comisión del delito que prevé el Código Penal del Distrito Federal.
Texto sin correlativo.	Se exceda en el monto de los topes para gastos de campaña establecidos de acuerdo con los criterios legalmente autorizados, con anterioridad a la elección.	El Código Penal Federal no prevé esta conducta como delito.
Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;	Obligue a sus subordinados a emitir sus votos a favor de un partido político, candidato o planilla, o a la abstención;	Redacciones similares. Pues si no es de manera expresa y haciendo uso de su autoridad y jerarquía, no podría un servidor público, obligar a sus subordinados. Ahora bien, el Código Penal del Distrito Federal alude a la «planilla, o a la abstención».
Texto sin correlativo.	Se impondrán de seis meses a un año de prisión o cien a trescientos días multa y, en su caso, destitución e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión, al servidor público que se apodere, destruya, retire, borre, suprima, oculte o distorsione la propaganda de algún candidato, partido o planilla, en contravención a las normas de la materia	El Código Penal Federal no prevé estas conductas como delitos electorales. Cabe señalar que por la redacción de este precepto del Código Penal Local, las penas para estas conductas son acumulativas, pues el Juez tiene la obligación de imponer como sanción la multa o prisión y, en su caso la destitución del cargo (ya que se puede tratar de un ex-servidor público

	durante el proceso electoral y hasta la jornada electoral.	que hubiere renunciado a su cargo, antes de que el Juez dictara la sentencia) e inhabilitación.
Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores , de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.	Se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a quinientos días multa, a quien por cualquier medio falsifique o altere los listados nominales o credenciales para votar.	Redacciones equivalentes. En cuanto a la alteración de los listados nominales, estamos ciertos de que la alteración de documentos electorales constituye, en estricto sentido, una falsificación, pero en materia federal se sanciona como alteración. Las penas de prisión y de multa, son mayores en el Código Penal del Distrito Federal.
Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del art. 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional. Se impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a seiscientos días multa, al funcionario partidista, funcionario de las agrupaciones políticas locales, integrantes de asociaciones civiles, o a los organizadores de actos de campaña que, para apoyar a un partido político o un candidato, aprovechen		Redacciones similares. El Código Penal Local impone como sanción para el que realice esta conducta, además de la prisión, a la multa. Asimismo, dicho ordenamiento legal incluye de manera expresa, a los funcionarios de las agrupaciones políticas, así como a los integrantes de las asociaciones civiles.

ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos.		

IX. CONCLUSIONES

Primera. Propongo una reforma electoral coordinada en el que cada una de las normas electorales de las diferentes entidades federativas y a nivel federal tengan en sus códigos penales respectivos, donde se establezcan reglas transparentes con relación a los actos electorales y las autoridades que deban conocer relativos a la investigación y sanción de las conductas que vulneren la democracia, y en su caso, se diseñe un catálogo con sanciones más severas a quienes abusen de su poder o de su posición en el gobierno para cometer ilícitos, se regule específicamente la conducta ilícita al sujeto probable responsable.

Segunda. Sí se ha concebido a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) la autoridad encargada de investigar y sancionar las conductas tipificadas como delitos electorales, resultaría conveniente dotarle de autonomía absoluta de la estructura de la Subprocuraduría adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR) para que ésta pueda actuar de forma más expedita para la persecución de los ilícitos y castigar estas conductas se tiene que encargar a una dependencia que cuente con personalidad jurídica independiente, recursos propios y autonomía en todos los sentidos sin sumisión ante el control del Estado Federal, esto porque no consiste una prioridad por atender y seguir los canales para realmente sancionar estas conductas; y a nivel local en cada una de las entidades para que las mismas realicen lo atinente a su ámbito de aplicación, y en su caso, pudiera coordinar sus esfuerzos con el Instituto Electoral Federal (IFE), hacia las actividades electorales y los efectos que de la misma devenguen sean vinculatorios para dotarle de insumos y de transparencia puedan ser alcanzados hasta sus últimas consecuencias.

Tercera. De todo lo anterior, es de referir lo interesante del tema tratado no es conocer en qué consisten los «delitos electorales» y su consecuencia legal atinente, más bien es proponer transparentar la información que arrojen datos duros y estadísticas de cómo son han sido éstos sancionados o bien no han sido éstos sancionados, la eficacia en la aplicación de las sanciones, los sujetos que han resultado ser mayormente sancionables por la comisión de dichas conductas, para ello, será necesario implementar un mecanismo que muestre la trayectoria y los resultados estadísticos que atiendan la veracidad y reincidencia como las que manejan el Instituto Nacional de las Ciencias Penales en México (INACIPE) para los delitos de fuero común de manera autónoma al organismo sancionador en materia penal de los ilícitos penales.

Cuarta. Se requiere actualizar la norma penal, en la cual se incorporen temas que incluyan avances de la tecnología, las nuevas conductas y fenómenos atípicos en materia electoral, la inclusión en la participación del crimen organizado en los procesos electorales a fin de blindar a la democracia de actividades ilícitas que estén acordes a los evidenciados en los últimos procesos electorales, y se regulen figuras como la reincidencia y la delincuencia organizada en la comisión de estos ilícitos.

Quinta. Existe un fuerte déficit en la sancionabilidad, derivado a que se tiene el registro que son pocas las sentencias condenatorias en relación con la posible comisión de conductas delictivas, los delitos electorales en muchos casos difícilmente dejan huella, por ejemplo, en la compra del voto, no se da un recibo a cambio, como tampoco es probable tomar una fotografía al momento del acto ilícito, todo es la palabra de uno contra otro y en este supuesto poco pueden hacer las autoridades. O en otros casos, el ilícito es más evidente, por ejemplo, en el condicionamiento de programas sociales o utilización de fondos públicos para actos de proselitismo, se puede probar el ilícito, pero aquí depende de la eficacia de las autoridades.

X. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CORONA NAKAMURA, L. A. (2010), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco* España, Marcial Pons.
- CORTÉS GUARDADO, M. (2009), *Valores políticos y comportamiento electoral en Jalisco (2009)*, en CORTÉS GUARDADO, M., y GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2010), *El voto en Jalisco. Crisis, elecciones y alternancia*, Jalisco, IEPC, Diccionario Electoral Capel.
- DOSAMANTES TERÁN, J. (2003), *Manual de la jornada y los delitos electorales*, México, Porrúa.
- DUVERGER, M. (1990), *Los partidos políticos*, México, FCE.
- ESTRADA CAMARGO, M. (2010), *Elecciones, gobierno y gobernabilidad*, México, IFE-UANL.
- FEPADE, *Informe Anual 2009*, sitio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, fecha de consulta, mayo de 2010, en www.pgr.gob.mx/fepade/informe%20de%20actividades.asp. — «Qué es la FEPADÉ», sitio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, fecha de consulta: mayo de 2010, en www.pgr.gob.mx/fepade/informe%20de%20actividades.asp.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, A. (2008), «La reforma penal electoral», en *Sufragio*, revista especializada en Derecho electoral, núm. 1, vol. 1, 3.^a época, TEPJEF, pp. 15-24.
- GONZÁLEZ AYERDI, F., y REVELES VÁZQUEZ, F., *Sistema político mexicano. Antología de Lecturas*, México, UNAM.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, R. (2005), *Derecho penal electoral*, México, Porrúa.
- GRANADOS ATLACO, M. Á. (2005), *Derecho penal electoral*, México, Porrúa.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2003), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Comentado, Presentación de José WOLDENBERG,

- Introducción y comentarios de Gonzalo MOCTEZUMA BARRAGÁN, México, IFE.
- LATINOBARÓMETRO, *Análisis de resultados en línea*, en sitio oficial de la ONG: www.latinobarometro.org, fecha de consulta, mayo de 2010.
- MASTROPAOLO, A., «Muerte y resurrección del clientelismo», revista electrónica *Metapolítica*, núm. 44 (diciembre de 2005), sitio <http://www.meta-politica.com.mx/44/index.php>, fecha de consulta, julio de 2010.
- RAMÍREZ SAIZ, J. (2007), «Organizaciones cívicas, democracia y sistema político», en REYES TAYABAS, J. (2000), *Puntualizaciones sobre Delitos Electorales en la legislación Federal y el Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- REYES TAYABAS, J. (2000), *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y el Distrito Federal México*, Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- TORRES BUSTAMANTE, M. (2006), *El fenómeno del clientelismo político. Visión de los funcionalistas y de los marxistas*, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, en www.institut-gouvernance.org, fecha de consulta, mayo de 2010.
- VELAZQUEZ, IBARRA J.A. (2000), *Ensayo sobre los delitos electorales*, México, Centro Político Mexicano.
- WEBER, M. (1993), *Economía y sociedad*, 10.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- WOLDENBERG, J. (2006), *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Col. Alianza Cívica, documentos de consulta, en www.alianzacivica.org.mx.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación* Última reforma.
- Código Penal del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 494, 30 de diciembre de 2008. Última reforma.

Sitios web

- www.alianzacivica.org.mx.
- www.juridicas.unam.mx.
- www.latinobarometro.org.
- www.pgr.gob.mx/fepade/informe%20de%20actividades.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos
de Prometeo Editores, S.A. de C.V.
Libertad 1457, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco.
C.P. 44160 Tel. 01 (33) 3826-2726
E-mail: prometeoeditores@prodigy.net.mx
Impreso en México *Printed in Mexico*



El Distrito Federal es la capital y sede de los poderes federales de los Estados Unidos Mexicanos, así como la segunda entidad federativa mexicana con mayor población, después del Estado de México.

Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal aborda temas interesantes relativos a la regulación de la materia electoral de la capital del país. No obstante, en el primer capítulo el lector encontrará un estudio general del Derecho Electoral mexicano, pasando por un estudio sobre los elementos del mismo y en los demás la regulación específica del Distrito Federal.

Encontraremos temas como el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en el cual se establece la razón por la cual se creó dicho Estatuto y se analizan varios factores que incidieron de forma directa en su estructura, forma y administración de gobierno.

Se analizan los antecedentes, reformas y análisis del *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal* y la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, que son las normas esenciales de la regulación de la materia electoral de dicha entidad federativa.

También se estudia el sistema de partidos políticos locales, así como los antecedentes, creación, integración y función del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. De igual manera, dentro de sus atribuciones se estudia a la Contraloría General, la fiscalización y rendición de cuentas.

En el libro se trata el tema de mayor actualidad en materia electoral, toda vez que el Distrito Federal es una entidad que se encuentra a la vanguardia respecto al voto electrónico y la urna mexicana. La obra finaliza con dos capítulos de sumo interés, relativos a la Ley Procesal Electoral y Derecho Administrativo Sancionador Electoral en el Distrito Federal, así como un estudio de los Delitos Electorales.