Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal, México

Isidro H. Cisneros

El presente artículo tiene por objeto describir la situación general que se vivió en la Ciudad de México durante los procesos electorales que culminaron con la renovación del Jefe de Gobierno (Titular del Ejecutivo local), Jefes Delegacionales (alcaldías) y Diputados a la Asamblea Legislativa (Congreso local) en la capital del país.

El marco jurídico electoral que rige la renovación de las autoridades locales en el Distrito Federal está contenido en una legislación de corte conservador, con algunos toques vanguardistas, en un sistema basado primordialmente en la regla de mayoría relativa, bajo un proceso determinado en la primera vuelta electoral. En dicho ordenamiento se regulan, además, aspectos relativos a los derechos políticos de los ciudadanos; requisitos de elegibilidad; ámbitos geográficos electorales; derechos, prerrogativas, obligaciones y requisitos de constitución de las asociaciones políticas; atribuciones de las autoridades electorales autónomas (administrativa y jurisdiccional); reglas de la contienda para el proceso electoral, sistemas de medios de impugnación y sanciones, entre otros.

1. Panorama general

SOBRE LAS ELECCIONES LOCALES EN MÉXICO

El Distrito Federal es la segunda entidad federativa con más población en los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no estamos hablando de una «ciudad» como es comúnmente concebida. Es también la «ciudad» más grande del mundo en términos territoriales, pues supera con mucho la extensión que se le definió en el mapa político del país como Distrito Federal. Para dimensionar la importancia de esta entidad federativa, baste señalar que el número de ciudadanos con derecho a voto, el 2 de julio de 2006, alcanzó la cifra de 7.104.896.

Debido al mandato de la Constitución Federal en México, el sistema electoral está formado por una serie de directrices que comparten todas las entidades federativas: en todos los estados de la República así como en el ámbito federal, de manera que el poder público se divide —bajo la concepción del Estado moderno del señor de la Brède—, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, se contempla la prohibición de la reelección para el mismo cargo. También todas las entidades federativas deben observar, para la integración de sus órganos legislativos, tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional tal y como lo hace el Congreso federal. En el caso de los cargos uni-personales, como el de gobernador o presidente en el ámbito federal, se utiliza la elección de mayoría relativa.

La adopción del federalismo como forma de Estado en México conlleva la existencia de una multiplicidad de autoridades electorales con competencias diferenciadas. Éstas coadyuvan cotidianamente y de una forma por demás intensa durante los procesos electorales concurrentes (federal y local); en dichos comicios, además de renovarse el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, se elige también a las autoridades locales a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

El avance democrático capitalino, aunque tardío, ha logrado consolidar una visión de confianza para los electores, de institucionalidad y legalidad para el Estado, de austeridad y eficiencia para los contribuyentes, de imparcialidad y equidad para las diversas fuerzas políticas, de transparencia e incluso de sustentabilidad para toda la ciudadanía, pues se exige el uso de propaganda reciclable y el retiro de la misma en un período determinado, a fin de combatir la contaminación ambiental, aunque dicha disposición no entró en vigor en la pasada elección, debido a una disposición transitoria que ordena su aplicación a partir del año 2009.

El proceso electoral en el Distrito Federal se conforma de cuatro etapas: inicia con la preparación de la elección, que comienza con la sesión que celebra el Consejo General durante el mes de enero del año de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral; luego le sigue la etapa de jornada electoral que empieza a partir de las 8:00 horas del primer domingo de julio y termina con la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital; posteriormente continúa la etapa de cómputo y resultado de las elecciones, que inicia con la recepción de paquetes electorales y finaliza con los cómputos de las elecciones respectivas; y por último la etapa de declaración de validez, que comienza al concluir el cómputo de cada elección y finaliza con la entrega de constancias de mayoría y declaratoria de validez de cada una de las elecciones.

2. La similitud de la figura del jefe de gobierno del Distrito Federal con la de los gobernadores

El artículo 122.º de la Constitución establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad y dura en su encargo seis años, período similar al que tienen los gobernadores de los demás Estados de la República.

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para ocupar el cargo, se consideran los mismos que se requieren para ser gobernador; tales son: ser ciudadano mexicano de nacimiento, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

Entre sus atribuciones también se aprecian rasgos similares a las facultades conferidas a los gobernadores de los Estados, entre las que se encuentran las de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes; y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de gobierno.

Por otro lado, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal «guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los estados»; así, ha homologado algunas de sus atribuciones con las de los gobernadores del resto de las entidades federativas, como la de solicitarle a la propia Suprema Corte de Justicia la investigación sobre hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Ello se debe a que la redacción de algunos artículos constitucionales que provienen de

1917 no podía prever que surgiría una figura tal como la de Jefe de Gobierno en la última década del siglo xx.¹

Como conclusión podemos decir que el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal es un puesto equivalente al de gobernador, salvo algunas excepciones derivadas del texto constitucional, pues se trata del funcionario que encabeza la administración pública y detenta el Poder Ejecutivo en una de las entidades federativas de la República Mexicana.

3. Aspectos relevantes del proceso electoral en el Distrito Federal

Debido a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la creación de normas jurídicas está delimitada por las disposiciones que dicta el Congreso de la Unión, en específico aquellas que se contienen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya esencia se asemeja a la naturaleza de una Constitución estatal; por tanto, el Congreso local al no tener facultades para emitir dicho ordenamiento, adolece de plena libertad para dictar y reformar las leyes de la materia.

A guisa de ejemplo, sirve para corroborar lo anterior diversos temas electorales que no son más que la herencia de un sistema de partido hegemónico, el vestigio de una cultura política anquilosada cuyo contexto, esencia y finalidades no concuerdan más con la actualidad. En efecto, me refiero a la llamada «cláusula de gobernabilidad», que consiste en una ficción mediante la cual se crea un estado de gobernabilidad que genera representaciones artificiales, las mismas que conculcan los principios de la democracia actual.

Esta figura jurídica —en proceso de extinción— premia al partido político que obtenga por sí mismo la mayor cantidad de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, asignándole el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa (congreso local); empero, el órgano legislativo local carece de atribuciones para derogar la figura en cuestión.

Con respecto a las asociaciones políticas reconocidas en la ciudad capital, nuevamente debido a la configuración normativa de su territorio sólo se reconocen

¹ Tesis: P. XXVIII/2003, Tesis Aislada derivada del Recurso de Reclamación 291/2003.

a los partidos políticos con registro nacional. Sin embargo, con objeto de fomentar la participación ciudadana en los asuntos políticos del Distrito Federal, se ha creado la figura de Agrupación Política Local; ésta es una forma de organización ciudadana a la que se apoya con financiamiento público y prerrogativas en radio y/o televisión, así como se le aplica un régimen fiscal especial, con la salvedad de que está restringida su participación en los procesos de renovación de los cargos de elección popular. De ello se sigue que los partidos políticos ejerzan el monopolio para la postulación de candidatos en el Distrito Federal.

A fin de incrementar la posibilidad de triunfo de los partidos políticos en los procesos electorales, la ley permite que participen de forma coaligada o conjunta postulando al mismo candidato; *i.e.* se regulan las figuras de coalición de partidos y candidaturas comunes. En el caso de la primera figura de asociación electoral, cuando se considera total, la ley les otorga un trato como si se entendiera un solo partido político; en cambio en el caso de la segunda figura, los partidos postulantes guardan en todo momento su identidad para cualquier efecto legal.

En el caso de la capital del país, los encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones son dos órganos completamente autónomos y permanentes. Tanto la autoridad electoral administrativa (Instituto Electoral del Distrito Federal) que se encarga de la conducción del proceso electoral como la jurisdiccional en el ámbito local (Tribunal Electoral del Distrito Federal), son autónomas respecto de los otros órganos del Distrito Federal. Ello a diferencia del ámbito federal en el que el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación, en el que se destaca su calidad de máxima autoridad en materia electoral con atribución de resolver los medios de impugnación en forma definitiva e inatacable.

Entre los aspectos más relevantes del proceso electoral capitalino también encontramos la figura de nulidad de la elección como consecuencia del rebase de los topes de gastos de campaña, que a diferencia de la mayor parte de las entidades federativas e incluso de la elección presidencial no se contempla. Sin embargo, el criterio que ha sostenido el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral exige como condición sine qua non que el exceso de los topes de gastos de campaña sea determinante para el resultado de la elección.

Uno de los avances más importantes en la organización y desarrollo de los comicios, sobre todo en la etapa de jornada electoral, tiene lugar en la facultad potestativa de la autoridad electoral para el uso de medios electrónicos siempre

y cuando aseguren la efectividad y autenticidad del sufragio.² Los mecanismos que en su caso se adopten deben contar con medidas de seguridad que permitan sea auditable, garantizando los principios constitucionales de universalidad del sufragio, libertad y ejercicio directo, personal, secreto e intransferible del voto, así como su autenticidad y efectividad; seguridad del voto; evasión de cualquier medio que pueda alterar o falsificar la votación; y favorecer el uso del medio electrónico para personas con capacidades diferentes.

En las leyes electorales también existen límites temporales cuya violación implica la comisión, por ejemplo, de actos anticipados de campaña; éstos son todos aquellos actos tendentes a obtener una ventaja indebida antes del inicio de las campañas electorales y confunden al elector haciéndole creer que una determinada persona es ya un candidato registrado a un determinado puesto de elección popular, sin que la autoridad electoral correspondiente le haya dado ese estatus o incluso sin que su partido lo haya designado todavía.

Asimismo, resulta relevante señalar que en materia de 'precampañas',³ la legislación capitalina prevé como requisito para el registro de candidatos a los diversos cargos de elección popular, que los aspirantes entreguen informes de los gastos erogados durante la precampaña y, en caso de rebase de los mismos, el partido político se hará acreedor a la sanción consistente en una multa que puede ir de cinco mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, debido a que se actualiza la culpa *in vigilando*. El tope de gastos que puede erogar cada precandidato corresponde al veinte por ciento del tope de gastos que se estableció para la elección inmediata anterior al mismo cargo.

Sobre el particular, el código electoral local establece que las precampañas iniciarán ciento ochenta días previos al registro de candidatos para el cargo de elección popular ante el Instituto Electoral del Distrito Federal; por ello, se define a la precampaña como el conjunto de actividades propagandísticas y publicitarias, previas a las campañas electorales que los ciudadanos realicen por sí mismos o a través de partidos políticos o simpatizantes con el objeto de promoverse de manera pública y con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular.

Los precandidatos tienen prohibido recibir apoyos materiales de servidores públicos, utilizar recursos e instalaciones públicas para promover su intención de

² Desde el año 2003, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha estado realizando pruebas con urnas electrónicas para perfeccionar y garantizar la efectividad del sufragio.

³ Es el término que en México se utiliza para referirse a actividades propagandísticas y publicitarias, previas a las campañas electorales. Los ciudadanos las realizan con el objeto de obtener la postulación (en las «primarias») de un partido político a un cargo de elección popular.

obtener la candidatura de un partido político. Además, en todo acto de precampaña se deberá manifestar expresamente que se trata de actos relacionados con el proceso interno para alcanzar su postulación como candidato del partido político al que pertenece o está por pertenecer. Cualquier incumplimiento se sanciona con una multa que puede ir de cinco mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Lamentablemente, las disposiciones referidas no estuvieron vigentes en el proceso electoral de 2006 debido a que la legislatura local no lo consideró oportuno.

Con respecto al comportamiento de los electores en el Distrito Federal para elegir determinada oferta política e ideológica, se puede advertir que no ha cambiado sustancialmente desde la primera elección de Jefe de Gobierno,⁴ pues se observa el predominio de un solo partido político, no obstante que en otros años⁵ se han presentado hasta once diferentes propuestas políticas, consolidándose en la Ciudad de México el Partido de la Revolución Democrática como la de mayor aceptación, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Porcentale de Partido político Porcentaje de votación de la Proceso Nombre del votación del candidato postulante segunda fuerza electoral partido ganador Partido de la Cuauhtémoc 25,59% 1997 = Revolución 48,11% Revolucionario Cárdenas Solórzano Institucional Democrática Partido Acción Partido de la Nacional v Revolución Andrés Manuel 38.3% Partido Verde 33.4% 2000 b López Obrador Democrática, en Ecologista en candidatura común Coalición Partido de la Revolución Marcelo Ebrard Democrática. Partido Acción 46.37% 27,26% 2006 € Partido del Trabajo Nacional Casaubón

Tabla 1

a Resultados electorales- estadísticas de las elecciones federales de México 1997. Disponibles en: www.ife.org.mx.

y Convergencia en coalición

- b Estadísticas electorales locales. Disponibles en: <www.iedf.org.mx>.
- ^c Estadísticas electorales locales. Disponibles en: <www.iedf.org.mx>.

⁴ Desde 1928 hasta 1996 el Presidente de la República designaba al Jefe de Departamento del Distrito Federal, actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁵ En el año 2000 contaban con registro once partidos políticos que participaron bajo diversas figuras en la contienda electoral.

4. El proceso electoral de 2006 y las campañas electorales

El elevado costo de la democracia mexicana se debe, en gran parte, a los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos. En la siguiente tabla se concentran los montos que en calidad de financiamiento público en el Distrito Federal les fueron entregados⁹ a los partidos políticos en 2006, advirtiendo al lector que no se toma en cuenta el financiamiento por actividades específicas, ¹⁰ las prerrogativas fiscales y los apoyos para el sostenimiento de sus oficinas en el órgano electoral:

Prerrogativa Prerrogativa de Financiamiento Financiamiento Partido político Total ordinaria en radio campaña en radio gastos de campaña ordinario y televisión y televisión \$61.833.265,28 \$61,833,265,28 \$5,912,665,06 \$133,035,116,00 \$3,455,920,38 Partido Acción \$5.657.206,34 dlls \$316.186,68 dlls \$540.957,46 dlls \$12.171.556,82 dlls Nacional \$5.657.206,34 dlls Partido \$37.619.615.94 \$3,455,920,38 \$3,465,873,43 \$82.161.025,69 \$37,619,615,94 Revolucionario \$3.441.867,88 dlls \$3.441.867,88 dlls \$316.186,68 dlls \$317.097,29 dlls \$7.517.019,73 dils Institucional Partido de la \$94.498.699,24 \$94.498.699,24 \$3,455,920,38 \$9.218.736,72 \$215.196.141,69 Revolución \$8,645,809,63 dlls \$8.645.809.63 dlls \$316,186,68 dlls \$843,434,28 dlls \$19.688.576,55 dlls Democrática \$1.631.194.42 \$14.148.261,52 \$4.530.573.36 \$4.530.573.36 \$3,455,920,38 Partido del Trabajo \$414.508,08 dlls \$414.508,08 dlls \$316.186,68 dlls \$149.240,11 dlls \$1,294,442,96 dlls Partido Verde \$2.958.267,85 \$71.568.36 3,79 \$32.577.087,78 \$32.577.087,78 \$3,455,920,38 Fcologista de \$2.980.520,38 dlls \$2.980.520,38 dlls \$316.186,68 dlls \$270.655,80 dlls \$6.547.883,24 dlls México \$4.530.573.36 \$4,530,573,36 \$3,455,920,38 \$1.695.889.25 \$14.212.956.35 Convergencia \$1.300.361,97 dlls \$155.159,13 dlls \$414.508.08 dlls \$414.508,08 dlls \$316.186,68 dlls \$4.530.573,36 \$4.530.573,36 \$3,455,920,38 \$1.382.368,15 \$13.899.435,25 Nueva Alianza \$414.508,08 dlls \$414.508,08 dlls \$316.186,68 dlls \$126.474,67 dlls \$1.271.677,52 dlls Alternativa \$1.382.368.15 \$13.899.435.25 \$4.530.573,36 \$4.530.573,36 \$3,455,920,38 Socialdemócrata y \$414,508,08 dlls \$414.508,08 dlls \$316.186,68 dlls \$126,474,67 dlls \$1.271.677,52 dlls Campesina \$244,650,961,68 \$244.650.961,68 \$27,647,363,04 \$27,647,363,03 \$558.120.735.54 Total all \$51.063.196,30 dlls \$22,383,436,57 dlls \$22.383.436,57 dlls \$2,529,493,42 dlls \$2.529.493,42 dlls

TABLA 2

De los montos que se aprecian en la tabla anterior, se coligen dos conclusiones, a saber: que los recursos que se otorgan a los partidos políticos, para su sostenimiento y el desarrollo de sus campañas electorales, cuestan mucho dinero a la Ciudad de México y que la prerrogativa de radio y televisión requiere de una profunda revisión para generar mayores condiciones de equidad en la contienda y con ello se logre alcanzar una democracia mucho más depurada.

^a Los montos en dólares se calcularon con una tasa de cambio de 10,93 pesos mexicanos por cada dólar.

⁹ Acuerdos del Consejo General del IEDF identificados con las claves ACU-015-06 y ACU-016-06.

¹⁰ Reembolso anual hasta del 75% de los gastos erogados por los partidos políticos por el desarrollo de tareas enfocadas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales.

Muchas de las disposiciones legales que regulan las campañas electorales fueron violentadas por los partidos contendientes, como límites a la propaganda electoral en cuanto a sus contenidos y uso en beneficio propio de la realización de obras públicas o programas de gobierno. Esta disposición es aplicable tanto durante las campañas electorales como fuera de ellas, y por ende una de las más denunciadas.

Por otro lado, tanto en propaganda en medios masivos como la que se desarrolla en reuniones y mítines, resulta obligatorio para los partidos políticos abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos; sin embargo, en el proceso electoral pasado se presentaron quejas para retirar anuncios de radio y televisión que implicaban violaciones a estos principios; así también se recibieron denuncias por actos de campaña realizados durante los tres días previos a la jornada electoral, prohibidos por la legislación.

No obstante las irregularidades detectadas, la jornada electoral del 2 de julio de 2006 resultó ser un ejercicio democrático en donde la madurez política de todos y cada uno de los actores políticos y ciudadanos que acudieron a las urnas a ejercer su derecho al voto, se tradujo en un ambiente de paz, concordia y plenitud cívica; así, la tasa de participación fue del 67,2%, con lo cual se logró contar con un porcentaje de votación de suyo legitimado. En parte debe reconocerse a la autoridad electoral de la Ciudad de México el ambiente de certeza y tranquilidad de un proceso electoral transparente, cuyo reconocimiento fue pronunciado por todas las fuerzas políticas.

El Programa de Resultados Electorales Parciales (PREP-2006) del Instituto Electoral del Distrito Federal funcionó correctamente. Desde las 21:28 horas del 2 de julio comenzamos a observar el flujo de información en el sistema, lo que garantizó certeza y transparencia, principios fundamentales de una autoridad democrática. Al día siguiente se contaba ya con la información oficial del 99,7% de las 12.194 actas electorales. La celeridad en la difusión de la información y la responsabilidad del Instituto Electoral del Distrito Federal abonaron a generar un clima de gobernabilidad democrática y estabilidad política en la ciudad capital.

El proceso electoral de 2006 puso en evidencia algunas deficiencias de nuestro marco normativo. Si bien existen ciertas prohibiciones para el desarrollo del proceso electoral, su violación implica una sanción económica a los partidos políticos, pero en ningún caso para los candidatos de manera individual. Convendría reflexionar sobre el tipo de incentivos negativos que se está enviando a los actores políticos

a través de reglas permisivas hacia conductas ilegales, además de modificar la ley para eliminar tanto las antinomias jurídicas como los vacíos legales detectados durante el desarrollo del proceso electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, Norberto

2002 *Diccionario de política*, decimotercera edición. México: Siglo Veintiuno editores.

BUENDÍA, José

2006 *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba.* Primera edición. México: Grupo Editorial Norma.

Castellanos Hernández, Eduardo

1996 Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1944). México: Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo.

Emmerich, Ernesto (coord.)

2005 Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005. México: UAM-IEDF.

Marván Laborde, Ignacio

2001 «La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano». En Autoridades electorales locales en el Distrito Federal. Antología. México: IEDF.

Nohlen, Dieter

2007 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.

REYNOSO, Diego

2004 *Votos ponderados: Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, primera edición. México: Editorial Porrúa.

Sartori, Giovanni

2000 *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José

2006 Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra Ediciones.

ZICCARDI, Alicia

1998 Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa.

Fuentes documentales:

	Características de los 40 Distritos Electorales. México: IEDF, 2002, 2003
	y 2006.
	Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2000. México:
	IEDF, 2001.
	Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2003. México:
	IEDF, 2003.
	Informe a la ciudadanía sobre el Proceso Electoral Local Ordinario 2006
	(compromiso ciudadano con la transparencia y la rendición de cuentas).
	México: IEDF, 2006.
	Acuerdos de Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal,
	identificados con las claves: ACU-002-00, ACU-003-00, ACU-003-03,
	ACU-004-03, ACU-001-06, ACU-002-06.
_	

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
Código Electoral del Distrito Federal.