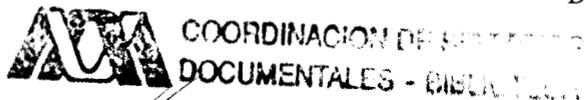




Universidad Autónoma  
Metropolitana

*Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA



# La institucionalización de la competencia política y electoral en el Distrito Federal, 1996-2000

Autor: **Octavio Jiménez Sánchez**, Matrícula: **95217864**

Tesina concluida y aprobada bajo dirección especial en el  
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales  
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la  
Licenciatura en Ciencia Política

  
Miguel González Madrid  
ASESOR

  
Manuel Larrosa Haro  
LECTOR

  
UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA

★ ENE. 15 2001 ★

C. S. H.  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Sello de la Coordinación  
de la Licenciatura en Ciencia Política

NÚMERO DE CLASIFICACIÓN DE LA TESINA
LUGAR: Ciudad de México, D.F.
FECHA: 11 de enero de 2000 - Rec
TRIMESTRE DE INICIO: 98-O
TRIMESTRE DE TERMINACIÓN: 2000-O

21-1111-02 R. J. S.

225668

**INTRODUCCIÓN GENERAL**

Capítulo 1

**Historia Político-Electoral del Distrito Federal (1928-1997)**

- 1.1. Periodización.
- 1.2. Primer periodo: Del derrumbe del sistema municipal y de los derechos político-electorales a la represión estudiantil (1928-1968).
- 1.3. Segundo periodo: La ciudad de los movimientos sociales y las primeras reformas en materia político-electoral (1978-1988).
  - 1.3.1. El Movimiento Urbano Popular (MUP).
- 1.4. Tercer periodo: La primer institución de representación política: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y sus principales transformaciones (1988-1997).
  - 1.4.1. Las reformas político-electorales de 1996.
  - 1.4.2. La elección del Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - 1.4.3. Balance electoral.

1.5. Resumen.  
FUENTES CONSULTADAS

Capítulo 2

**El Proceso Legislativo de la Competencia Político-Electoral del Distrito Federal. El Instituto Electoral del Distrito Federal.**

- 2.1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 2.2. El proceso legislativo del Código Electoral del Distrito Federal.
  - 2.2.1. La asignación del Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- 2.3. Conclusiones.  
FUENTES CONSULTADAS

Capítulo 3

**Autonomía Política y Nivel de Institucionalización del Instituto Electoral del Distrito Federal**

- 3.1. Etapa final de conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal.
  - 3.1.1. El presupuesto.
  - 3.1.2. La instalación del IEDF.
- 3.2. Precisiones conceptuales.
- 3.3. La autonomía política del Instituto Electoral del Distrito Federal.
  - 3.3.1. Análisis de la jerarquía normativa.
  - 3.3.2. Análisis de la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal.
  - 3.3.3. Análisis de la autonomía financiera.
  - 3.3.4. Conclusiones.
- 3.4. El nivel de institucionalización del Instituto Electoral del Distrito Federal. Dos experiencias: las elecciones vecinales de 1999 y los comicios del año 2000.

FUENTES CONSULTADAS

**CONCLUSIONES GENERALES**

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Las instituciones son el pilar que sostiene la relación gobierno sociedad. En un sistema democrático, las instituciones cobran valor e importancia, pues a través de ellas los gobernados son atendidos y sus demandas pueden ser resueltas. Pero existen tres factores que hacen de las instituciones su éxito o su derrumbe: la eficiencia en su trabajo, la eficacia en la atención y respuesta a las demandas ciudadanas, y la rapidez con que son resueltas.

Ahora bien, crear una institución no significa institucionalizar. La creación de una institución es la génesis de la institucionalización; y ésta es un proceso más o menos largo por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos.

Ahora bien, existe un tipo de instituciones que, según su función, deben de permanecer autónomas con respecto al Estado. A éstas se les conoce como organismos constitucionales autónomos. A esta categoría institucional pertenece el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Por ello, conocer su estructura, integración y funciones resulta relevante, en un espacio socio-político que requiere, indudablemente, una verdadera gobernabilidad, con instituciones eficientes y con autoridades legítimas. Y en esta labor cívica y política, el IEDF tiene su responsabilidad.

Por tanto, esta investigación tiene como finalidad primordial conocer la institucionalización de la competencia político-electoral en el Distrito Federal. Esto se hizo a través de un doble análisis: primero, estudiando el proceso legislativo de la creación del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF); y segundo, el análisis crítico de la estructura, organización y funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). El estudio de estos dos aspectos nos permite conocer y determinar el nivel de autonomía política del organismo electoral. Asimismo, podemos conocer su nivel de institucionalización en la actualidad-

Para ello he dividido esta investigación en tres capítulos. En el primero hago una síntesis histórica de la evolución político-electoral que la ciudad capital ha vivido desde 1928, año en que se suprimen los municipios y con ello los derechos políticos de los ciudadanos para elegir autoridades locales desaparecen, hasta 1997, año en el que éstos derechos se recuperan y se elige por primera vez, en la historia reciente, a un Titular del Poder Ejecutivo Local, y Diputados para una Asamblea Legislativa local. Asimismo incluyo el proceso de reformas constitucionales de 1996, pues gracias a ellas la configuración de Distrito Federal dio un giro notable en su configuración político-jurídica. Termino con la descripción de la elección del primer Jefe de Gobierno del DF y de Diputados a la Asamblea Legislativa en 1997, y con los resultados electorales locales de 1988, 1991, 1994 y 1997, concluyo el capítulo con un balance electoral.

En el segundo capítulo estudio el proceso legislativo del Código Electoral del Distrito Federal, y concluyo con el proceso de elección por parte de la Asamblea, del órgano superior del IEDF. El análisis de este proceso nos aportó una base para ir construyendo las tesis entorno al grado de autonomía política y nivel institucional.

En el último capítulo expongo, a través del análisis de la estructura del IEDF, y después del análisis político de sus primeros retos que como organismo enfrente, primero en las elecciones vecinales de 1999, y después en las elecciones locales del año 2000, las tesis finales acerca del grado de autonomía política e institucional del IEDF.

## CAPÍTULO 1

### HISTORIA POLÍTICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (1928 - 1997)

En este primer capítulo hago una reseña histórica de la vida político-electoral que ha vivido la ciudad de México a partir del año de 1928, momento en el cual, por un lado, se suprimen los municipios de la capital y por ende, los derechos políticos de los ciudadanos para elegir autoridades locales también desaparecen.

Será hasta finales de la década de los años ochenta, cuando los capitalinos volverán a recuperar, aunque de forma progresiva, su derecho a sufragar por quienes los habrán de gobernar.

Este largo proceso atravesó por diversas etapas, que a continuación describo.

#### 1.1. Periodización

Para comprender la institucionalización de la dinámica político-electoral del Distrito Federal (DF), es necesario considerar sus antecedentes históricos. Y para facilitar este análisis, decidí dividir la historia en tres periodos.

En el primero, que corre de 1928 a 1968, inicio con las reformas de 1928 que significaron el derrumbe del sistema municipal y de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. Este periodo se caracterizó por la formación del sistema unipartidista y corporativo y la integración a éste de los gremios y grupos de interés que se fueron formando desde la década de los treinta. El vínculo gobierno gremios fue la gestión clientelar de demandas, base de la legitimidad del sistema político mexicano. Además, en este periodo estudio la conformación del Departamento del Distrito Federal (DDF) y sus cambios hasta el año de 1968, momento que marca un giro significativo en la estructura de la administración del DF, así como en la relación gobierno sociedad.

El segundo periodo comprende los inicios de los años setenta y culmina a finales de la década de los años ochenta. En esta etapa el DF se convirtió en el espacio de actividad de los movimientos sociales. Un ejemplo de ello fue el *Movimiento Urbano Popular* (MUP); por ello dedico un apartado para estudiar este fenómeno urbano.

En esta etapa la sociedad civil organizada y más consciente de su realidad, tras los sismos de septiembre de 1985, presionó al gobierno para que iniciara cambios en la relación gobierno sociedad, así como en la estructura de la participación política. Aunque el gobierno emprendió algunos, que a decir verdad fueron más de forma que de fondo, lo que se logró fue tender las vías para la representación de intereses, que llevaron a la conformación de la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (ARDF) en 1988.

De la misma forma que en el primer periodo, considero en lo esencial las modificaciones a la ley en materia político electoral y de participación vecinal.

En el tercer periodo analizo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sus principales cambios y su evolución hasta llegar a conformarse en una Asamblea Legislativa con características de congreso local.

Asimismo, en este periodo se dieron dos hechos significativos que representaron la activa participación de un sector de la ciudadanía capitalina, a saber: el primero, el plebiscito de 1993, donde la ciudadanía opinó acerca de qué sería lo más conveniente para su ciudad en cuanto a las siguientes cuestiones: elección de autoridades locales, Asamblea de Representantes, y perfil del DF, dilemas considerados simultáneamente por el gobierno de la ciudad y que llevaron a una

reforma constitucional en octubre de 1993; y el segundo, resultado de dicha reforma, la elección de consejeros ciudadanos en 1995.

También es tema de este periodo los cambios constitucionales más importantes de la historia político-electoral reciente del país y del Distrito Federal, a saber: la reforma de 1996. En ella se plasmó la elección, por vez primera, del Jefe de Gobierno del DF y diputados para una Asamblea Legislativa; asimismo, se dejó en claro la elección de Jefes Delegacionales para el año 2000.

Finalmente, hago un breve análisis de las elecciones locales de 1997 tomando como base sus resultados, y dedico un apartado para hacer un balance electoral con los datos de las elecciones y asignación de asambleístas y diputados de 1988, 1991, 1994, 1997 y 2000.

## **1.2. Primer periodo**

### **Del derrumbe del sistema municipal y**

#### **De los derechos político-electorales a la represión estudiantil (1928-1968)**

La discusión en torno al tipo de gobierno que el Distrito Federal debe tener no es un tema nuevo. Desde la segunda década del siglo XIX, en el primer Constituyente del México Independiente, y a lo largo de todo ese siglo, el tema fue ampliamente considerado. Y el problema, que no es nada simple, tiene que ver con una dialéctica fundamental: primero, que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales y capital del país; y segundo, que esta entidad conserve su derecho a ser considerada como un estado más de la Federación, con todas las facultades de autonomía y soberanía que la Constitución le brinda al resto de las entidades; y como consecuencia de ello, en el marco de un sistema de gobierno municipal, que los ciudadanos elijan a sus autoridades locales. Compatibilizar estos dos hechos ha sido una contienda histórica que alcanza nuestros días.

Pero para entender la evolución democrática de la ciudad, es necesario ubicarse en la época posrevolucionaria, momento que será el punto de partida para explicar el desarrollo político electoral de una de las urbes más grandes y pobladas del mundo. Por ello, el año de 1928 marcó un hito en la historia política de la Ciudad. Este año el Presidente de la República en turno, el General Álvaro Obregón, ordenó legalmente la desaparición del sistema municipal en la ciudad; y con ello, los derechos políticos de los ciudadanos para elegir autoridades locales también desaparecieron. Para comprender esta decisión consideraré la atmósfera política y social en la que se encontraba sumergido el país y la ciudad de México.

En estos años, el país vivía una profunda inestabilidad política, un marcado regionalismo y una interminable lucha de facciones en el seno de la élite triunfante, situación que no permitía, por un lado, el avance en la consolidación de la unidad nacional; y por otro, alcanzar la normalidad política y social necesaria para iniciar el desarrollo económico que el país requería con urgencia.

En el ambiente político local existía una lucha permanente entre el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos. Por otro lado, las virulentas luchas por el control de los ayuntamientos que se desataron entre las dos grandes centrales obreras (Casa del Obrero Mundial y Confederación Regional Obrero Mexicana), y entre éstas y otras fuerzas políticas causaron también, como reflejo de lo nacional, una fuerte inestabilidad, dispersión de atribuciones y pérdida de control por parte del gobierno local. Todo este desorden tuvo, por ende, su impacto en lo económico, financiero y administrativo.

El desorden en lo político repercutió inevitablemente en lo administrativo y en los asuntos financieros; las disputas por el poder acentuaron las insuficiencias de los ayuntamientos, quienes se mostraron incapaces de regular el fisco y de dar respuesta a las necesidades de mantenimiento e

infraestructura propiamente urbanas. Los servicios públicos en la ciudad eran muy escasos y las condiciones generales de la urbe acusaban un palpable deterioro.<sup>1</sup>

Los conflictos entre las facciones políticas propiciaron confusión en las atribuciones de los distintos órganos gubernamentales y originaron en muchos casos duplicidad en las funciones de las distintas instancias, poniendo al descubierto la ausencia de una “ley orgánica” que delimitara con precisión las atribuciones correspondientes a cada una de ellas.

Frente al escenario antes descrito, era necesario fortalecer el sistema presidencial, con atribuciones que permitieran al titular del Ejecutivo sostener el control político y económico desde el centro, situación que invariablemente implicaba tener el dominio de la ciudad, por lo que, desaparecer el sistema municipal, se volvió algo inminente.

Sobre este asunto, el constitucionalista Jorge Carpizo ha señalado que las reformas a la Constitución General de la República en el periodo 1926-1928 no tenían otra finalidad que la de fortalecer al sistema presidencial mexicano. Desafortunadamente, entre dichas reformas también se suprimió el sistema municipal tanto en el Distrito Federal como en los territorios federales, reservándose el Presidente de la República el control político y administrativo de la capital del país, con una centralización de atribuciones y facultades, a través de un órgano centralizado y de un servidor público, que era libremente designado y removido por el titular del Poder Ejecutivo.<sup>2</sup>

Así las cosas, el 20 de agosto de 1928 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la base primera, fracción VI, del artículo 73, que decía que el gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo de la Presidencia de la República, y que lo ejercería a través del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. Una reforma más a la fracción IV del mismo artículo suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal. Por tanto, el 31 de diciembre del mismo año, estando como Presidente Emilio Portes Gil —pues cabe recordar que el General Álvaro Obregón fue asesinado el 17 de julio de 1928—, el Congreso de la Unión expidió la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales* que, de conformidad en su artículo primero transitorio, comenzaría a regir el primero de enero de 1929, derogando todas las leyes y disposiciones relativas a la organización municipal del distrito y territorios federales que se le opusieron.

Esta ley orgánica determinó que las funciones administrativa y gubernativa estarían a cargo del Presidente de la República, que las ejercería a través de un órgano central presidido por un Jefe de Departamento designado y removido por él mismo. Tanto el órgano central como el Jefe del Departamento carecían de autoridad política, y sus funciones se reducían solamente al ámbito administrativo. Por tanto, al desaparecer los ayuntamientos y quedar sujeta la elección del regente al Ejecutivo Federal, “los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos se vieron drásticamente afectados en los asuntos de participación política y en las condiciones de representatividad”<sup>3</sup>. La

---

<sup>1</sup> Lucía Álvarez Enríquez. *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1998, p. 93.

<sup>2</sup> Elías Huerta Psihas. *Ventana a la democracia*, AMDE, México, 1997, p. 52.

<sup>3</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, p. 94. El Doctor Huerta coincide con esta afirmación, al aducir que: “...la regresión democrática de la reforma constitucional de 1928, se dio en una doble vía: por una parte, limitando a los habitantes de la ciudad de México en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y, por la otra al

participación electoral de los ciudadanos de la capital se dio desde entonces sólo en el ámbito federal, en la elección de Presidente de la República e integrantes del Congreso de la Unión.

Con el control administrativo y gubernativo del DF y la designación de autoridades locales por parte del Ejecutivo; la eliminación del régimen municipal en la ciudad; y por ende la eliminación de la participación política y electoral de los ciudadanos defeños, se dio término a la discusión sobre la coexistencia de los poderes, en la medida que en los asuntos locales lo que prevaleció fue la autoridad del gobierno federal; además, se rebajó al Distrito Federal a una forma absurda e irregular, desde el punto de vista jurídico y político, al considerarlo como un departamento puramente administrativo, “equiparándolo con los organismos de la administración pública federal que tienen a su cargo auxiliar al Ejecutivo en la tarea de administrar servicios públicos”<sup>4</sup>.

Por otra parte, la ley orgánica establecía la división del DF en una jurisdicción central: la ciudad de México, que se formó por los anteriores municipios de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y una parte de Iztapalapa; y por trece delegaciones políticas, a saber: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal se apoyó en un Consejo Consultivo General y por los consejos consultivos de cada Delegación; las facultades de estos órganos fueron muy limitadas, siendo esencialmente de opinión, revisión y consulta, subordinando su actuación al Jefe de Departamento central y a los delegados. Este tipo de organización burocrático-administrativa en un principio buscó aglutinar los intereses representativos de la ciudadanía. Pero para los años que siguieron a 1929, cuando los habitantes de la ciudad se organizaron en diversos gremios sectorizando su actividad política, estableció una relación clientelar con ellos, relación que se basó en la provisión de tierras, casas, bienes y servicios a cambio de lealtad y sujeción.

Así, la escasa participación política de los ciudadanos perduró por décadas, dando paso a formas alternadas de gestión de las demandas, que reflejaron el poder de control y la construcción virtual de legitimidad de un aparato estatal y de un partido único que mantuvo inerte una democratización participativa en el DF, hasta mediados de los años sesenta, cuando el estatus de los capitalinos dio un giro importante, exponiendo, por un lado, lo inadaptable del sistema político a las condiciones de ese momento, y por otro, la indiferencia del gobierno frente a la población capitalina —especialmente de clase media, que no encontró espacios viables de participación—, hechos que redundaron en formas autónomas de participación y en un marcado crecimiento de la conciencia y madurez política de la sociedad civil.

El modelo burocrático-administrativo que distinguió al DF desde 1928, pasó en los años siguientes por diversos cambios, más de forma que de fondo, hasta inicios de los años setenta, cuando se incluyeron algunas formas nuevas de participación ciudadana, aunque con escasos avances. Pero es a finales de los años ochenta cuando el sistema político muestra una mayor apertura para el desarrollo de una verdadera democratización de la ciudad de México.

En la década de los años cuarenta, en el gobierno del General Manuel Ávila Camacho, se promulgó una ley orgánica reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional, a saber, la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* (31 de diciembre de 1941). En ella, efectivamente, se incorporó por primera vez el concepto de *Departamento*.

imponerles como entidad responsable de su gobierno a un órgano jurídicamente aberrante y administrativamente inoperante, sin la más mínima posibilidad de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas”. Elías Huerta Psihas, *op. cit.* p. 55.

<sup>4</sup> Elías Huerta Psihas, *op. cit.* p. 54.

Desde entonces, y hasta entrados los años setenta, la estructura orgánica del DF mantuvo la siguiente forma: un Jefe del Departamento del Distrito Federal designado por el Presidente de la República, apoyado por un Consejo Consultivo, delegados, subdelegados, un Secretario General, un Oficial Mayor y direcciones generales. El Jefe del Departamento del DF tuvo la capacidad de nombrar y remover a estos funcionarios, con la previa aprobación del Presidente de la República.

En 1945 se llevó a cabo una reforma más. Se hicieron enmiendas y adiciones a la ley orgánica, publicándose el último día del año siguiente un decreto legislativo que estableció nuevas normas para una mejor organización y funcionamiento del Distrito Federal. Se ratificó el principio constitucional que encomienda al Presidente de la República, el Gobierno del Distrito Federal ejercido por un funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por él. Determinó la permanencia de los órganos encargados de atender los servicios públicos esenciales de la ciudad, encomendados a diez direcciones generales y a la Jefatura de Policía. En general, el propósito de esta nueva legislación reglamentaria fue señalar de manera más clara la distribución de competencias y las facultades de las diversas autoridades de esta dependencia.<sup>5</sup>

Bajo este esquema estructural y burocrático, los años que van de 1930 a finales de los años sesenta, la ciudad de México se transformó en un espacio donde proliferaron liderazgos y organizaciones de distinto tipo, situación que coincidió con la génesis del sistema político unipartidista y corporativo. Por tanto, la relación gremios<sup>6</sup> y gobierno engendró mecanismos de formación de consenso sustentados en la gestión de demandas ligadas al hábitat (tenencia de la tierra, servicios básicos, transportes, equipo urbano, escuelas, instituciones de salud, espacios de recreación, etc.), práctica que se convirtió con el tiempo en un sustituto de la elección de autoridades locales, revelando una cuasi-legitimidad de las autoridades impuestas. Al respecto, Teresa Incháustegui Romero considera que:

En el aspecto de legitimación, el carácter administrativo y no electivo de las autoridades redujo la construcción de consenso, tanto para el gobierno como para las fuerzas políticas, a la gestión de intereses particulares o sectoriales y a la promoción de servicios. El consenso local se basó así en favores y beneficios otorgados, en servicios subsidiados, excluyendo a la demanda ciudadana, propiamente dicha, del proceso político. Lo que con el tiempo fue distanciando al partido oficial y al propio gobierno capitalino, del interés público de la población<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Elías Huerta Psihas. *op. cit.*, p. 56.

<sup>6</sup> Entre los cuales podemos mencionar: obreros, campesinos, comerciantes, artesanos, amas de casa, empresarios, agrupaciones de industriales, ferrocarrileros, mujeres trabajadoras, electricistas, inquilinos, abogados, albañiles, repartidores de establos, sociedades de colonos, por citar sólo algunos.

<sup>7</sup> Teresa Incháustegui Romero. "Distrito Federal", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (Coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, Coedición de la Jornada Ediciones, CIIH-UNAM, México, 1994, p. 253. De la misma manera, Lucía Álvarez Enríquez coincide al decir que "la carencia de instancias y mecanismos tradicionales de legitimación propició la instrumentación por parte del gobierno de otro tipo de mecanismos, basados en concesiones, subsidios y favores en torno a la gestión de intereses grupales y sectoriales dentro de la población capitalina, que se expresaron de forma particular en la dotación de servicios públicos. En otorgar beneficios para obtener consenso se fincó el marco de la relación entre autoridades y ciudadanía, y en esto se concentró de manera sustancial también la política oficial correspondiente, que, en general, no permitió el desarrollo de expresiones políticas y sociales independientes, actuó de manera excluyente para con las demandas

La construcción de consenso y legitimidad del gobierno a partir de estas prácticas clientelares, llevó en sí mismo el germen de su propia existencia: que la ausencia de autoridades y poderes locales generó toda una gama de relaciones de “compadrazgo”, sustentadas en favores y privilegios, que mantuvieron la unidad y la gobernabilidad por cierto tiempo, pero que degeneraron en corrupción e ilegalidad. Algún día los privilegios se acaban; y mantenerlos dado el crecimiento de la ciudad y sus demandas que llegan a exceder la capacidad de provisión del gobierno de la ciudad, culmina en inestabilidad social y política.

Así, encontramos en este periodo una trilogía entre los sectores populares, el partido y el gobierno, convirtiéndose en un modelo para una política gestionalista, base del patrimonialismo político en la que se consolidó el unipartidismo<sup>8</sup>.

El Consejo Consultivo jugó un papel importante en la evolución de estas prácticas clientelares. Aunque legalmente estaba definida su labor, en realidad lo que hizo fue mantener el control sobre los grupos y gremios, más que ser una instancia donde la participación ciudadana tuviera su espacio de desarrollo. Esta instancia, a la par del partido único, fueron en un inicio los factores que permitieron la relación gestionalista-clientelar entre gobierno y gremios, hasta la creación de las grandes centrales, como la CTM, la CROM y la CNOP, manifestaciones claras del corporativismo estatal.

Con la creación de la CNOP, en 1943, el sistema corporativo adquirió mayor coherencia y organicidad; por lo que ésta fue en la ciudad de México la central hegemónica de las agrupaciones urbanas, quedando inhibido todo intento de organización autónoma hasta finales de los años setenta. Esta confederación, al igual que las grandes centrales obreras, fueron el brazo de palanca del sistema político mexicano y del partido oficial. Estas lograron incluir a toda la gama de organizaciones al partido, ejerciendo un control nunca antes visto en la historia del país.

Las consecuencias de este proceso derivaron en lo que bien afirma Lucía Álvarez:

...en primer lugar, la concentración del poder de decisión en torno a los asuntos de la gestión, en los nuevos líderes y no en las instituciones políticas del gobierno de la ciudad, redundó en el escaso desarrollo de éstas y en una tendencia hacia la personalización de la política; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se sentaron las bases para que la negociación de las demandas no fuera regulada por normas e instituciones sino a través de mecanismos de poder caciquiles, clientelares y de patronazgo, cifrados en favores y lealtades; por último la actividad política propiamente dicha fue anulada desde entonces como mediación en la relación gobierno-sociedad y sustituida por una relación de sujeción entre las autoridades y la ciudadanía<sup>9</sup>.

ciudadanas y politizó la gestión, condicionando la atención al apoyo político y la incondicionalidad”. Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>8</sup> Teresa Incháustegui, *op. cit.*, p. 261.

<sup>9</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.* p. 106.

El aparato corporativo y las prácticas clientelares se fueron robusteciendo en los sexenios posteriores al cardenismo<sup>10</sup>, siendo el partido oficial y sus líderes a través de los gremios, la única vía de negociación y consenso político. A partir de la década de los cincuenta el gobierno replanteó su política de alianzas con sectores y clases sociales, tornándose un poco más selectivo. Se acercó a los sectores empresariales, financieros, industriales y nuevos comerciantes, ampliando con ello su rango de dominio.

Le regencia uruchurtiana (1952-1965) marcó el auge y el declive de la ciudad de los gremios. Es el periodo en que la sociedad capitalina muestra un rostro nuevo, más diverso, con niveles más altos de escolaridad y con grados mayores de atención en cuanto a servicios e infraestructura urbana esencial. Es también la época de la consolidación del influyentismo, el clientelismo y la urbanización selectiva de colonias.

### **1.3. Segundo periodo**

#### **La ciudad de los movimientos sociales y**

#### **Las primeras reformas en materia político-electoral (1970-1988)**

Dado el crecimiento poblacional de la ciudad y su expansión territorial irregular; las crisis económicas que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de exportaciones generó; la incapacidad de adaptación del sistema a las nuevas condiciones socio-políticas; la absurda indiferencia por parte del gobierno hacia las demandas populares que excedieron la capacidad de respuesta y atención del gobierno, redundando en una evidente desvinculación hacia la ciudadanía; y el descontento generalizado de grupos y organizaciones autónomos y disidentes al PRI y al gobierno, causaron un enfrentamiento directo, hecho que desembocó en uno de los actos más severos y agresivos del propio sistema: la represión estudiantil de 1968. Todo ello obligó a que el gobierno emprendiera una reestructuración seria al Distrito Federal. Alicia Ziccardi al respecto comenta:

El marcado crecimiento poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del DF y de los municipios conurbados, en un contexto de movilización política promovido por el movimiento estudiantil de 1968, obligó a que en 1970 se realizara una reestructuración al gobierno de la ciudad la cual contempló la creación de una nueva estructura vecinal.<sup>11</sup>

Un primer paso hacia una transformación de la rígida estructura del DDF fue a principios de los años setenta, surgiendo en el ámbito de la participación ciudadana. En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez se encuentra ese primer cambio sustancial. Este implicó reformas a la ley orgánica en 1970 y 1973. En ellas se visualiza la instrumentación de dos medidas fundamentales: el Consejo Consultivo se afirmó como órgano de representación vecinal; y se crearon las *Juntas de Vecinos*, nuevos órganos de colaboración vecinal que operaron a nivel delegacional y con los cuales se buscó una representación más efectiva de los intereses de los habitantes del Distrito Federal ante el Consejo Consultivo.

---

<sup>10</sup> Esta época fue vital en la construcción de dicho corporativismo, pues el General Cárdenas alentó la organización ciudadana en gremios y dio apoyo a ello a través de la provisión de vivienda generando múltiples colonias populares y la expansión de la ciudad en sus alrededores.

<sup>11</sup> Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales y grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 126.

La reforma al gobierno del DF supuso la división de su territorio en las dieciséis delegaciones que tiene actualmente<sup>12</sup>, al frente de las cuales se designó un Delegado y un Subdelegado y donde funcionarían las juntas de vecinos, las cuales tratarían de ampliar la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo (capítulo tercero de la ley orgánica del 12 de noviembre de 1970)<sup>13</sup>. El artículo 15 de la misma ley señaló que en cada delegación se crearía una junta “con los representantes y en la forma que determine el reglamento respectivo”. En todo caso deberían figurar cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años”. Asimismo se fijaba que su número no sería menor de 20 miembros durando en sus cargos tres años y debiendo sesionar por lo menos una vez por mes. Sus funciones eran informar y opinar al Delegado y al Consejo Consultivo sobre el suministro de los servicios públicos y de los bienes de la comunidad (parques, monumentos, etcétera), así como también promover la colaboración ciudadana. Las sesiones del Consejo Consultivo serían públicas y presididas por el Regente; asimismo, el Consejo se dividiría en comisiones de trabajo, siendo sus principales funciones promover proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre asuntos de planeación urbana, servicios y administración. Los cargos de los miembros del Consejo Consultivo y de las juntas de vecinos eran honoríficos (artículo 25 de la ley orgánica), y las decisiones se tomaban por mayoría, pero el Consejo Consultivo podía asesorarse por un cuerpo de técnicos cuyos honorarios debían ser autorizados por el Jefe del Departamento.

Pese a estos cambios, la realidad es que este nuevo modelo no sirvió de mucho en el desarrollo de la participación política de la ciudad, pues, como afirma Alicia Ziccardi:

Todo indica que esta nueva legalidad no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura de gobierno, lo cual permite suponer que, más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana<sup>14</sup>.

Dos años después, el 31 de julio de 1972, el Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, dio a conocer el *Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del DF*, (expedido por el Consejo Consultivo de la ciudad y publicado el 14 de julio de 1974), donde confirmó que las juntas de vecinos serían los órganos de colaboración auxiliares del Jefe del Departamento y que serían los delegados quienes seleccionarían, con base en criterios de experiencia participativa, los integrantes de la junta de vecinos de la delegación (artículo 5 de dicha ley). Pero el artículo 6 indicaba que el Jefe del DDF sería quien firmaría las designaciones como miembros de las juntas; además, cada delegado abriría un registro de las personas que, a su juicio, debían integrarlas, y elaboraría una lista para presentarla al Jefe del DDF para su consideración. Las funciones de estos órganos auxiliares fueron proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos o sugerir nuevos, así como opinar sobre los servicios educativos públicos o privados, o sobre medidas de tipo administrativo; plantear problemas, cooperar en casos de emergencia, etcétera (artículo 14).

---

<sup>12</sup> A saber: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Ixtacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

<sup>13</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 126.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 127.

El 14 de abril de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Reglamento Interno del Consejo Consultivo del DF*, donde se reafirmaban las funciones de consulta y opinión de este órgano de colaboración vecinal y se le otorgaban funciones de someter, a consideración del Jefe del DDF, leyes y reglamentos, informar sobre deficiencias de la administración pública, o recomendar que algún servicio público prestado por particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el DDF (artículo 6-V). En el interior del Consejo se crearon cuatro comisiones de trabajo (Legislación y Reglamentos, Administración y Servicios Públicos, Acción Cívica y Social, Justicia y Prácticas Fiscales) y tres especiales permanentes (Coordinación de Juntas de Vecinos, de Ceremonial y de Información y Quejas).

En síntesis, lo que realmente se creó fue una antidemocrática forma de representación vecinal, constituida a través de mecanismos de designación y elección discrecional. Cabe mencionar que en esta etapa desapareció la Oficina de Colonias y se creó la Procuraduría de Colonias populares del DF como una instancia del aparato administrativo del gobierno central encargada de atender las demandas urbanas de los sectores populares. En la realidad, esta instancia sólo cubría las necesidades y demandas de grupos de colonos vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que su distribución de bienes esenciales para la población fue completamente inequitativa.

Estas instancias institucionales tuvieron que actuar con la doble lógica de la administración y la política, hecho que generó fuertes tensiones y conflictos. Ziccardi observa este doble problema:

Por un lado, entre una administración que debía enfrentar ya claros síntomas de una crisis urbana (sobrepoblación, contaminación, déficit de agua, drenaje, transporte) y por otro, la presencia de intereses políticos que ejercían un fuerte control sobre el gobierno de la ciudad.<sup>15</sup>

Por tanto, en el ámbito de la participación vecinal, se creó una clara competencia entre los antiguos líderes vinculados al PRI y los funcionarios reconocidos ahora por el gobierno de la ciudad.

En 1977, en el marco de la reforma política —una de las primeras reformas político electorales de gran envergadura— que promovió el gobierno de José López Portillo, se modificaron los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 78, 90, 93, 97 y 115 de la Constitución. En materia de Distrito Federal hubo cambios significativos a la ley orgánica y por ende, a la estructura administrativa. Con la nueva *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* del 29 de enero de 1979, se diseñaron nuevas formas de participación vecinal. Se crearon los órganos de colaboración vecinal y ciudadana de cada delegación: *los Comités de Manzana*, *las Asociaciones de Residentes* y *las Juntas de vecinos*. Los primeros tendrían un Jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales como mínimo; las Asociaciones de Residentes se formarían con los Jefes de Manzana con cargos similares a los Comités, y las últimas estarían integradas por los Presidentes de las Asociaciones de Residentes. En la cúspide de esta estructura piramidal estaba el Consejo Consultivo de la ciudad, constituido en adelante por los 16 Presidentes de las Juntas de Vecinos. Estos representantes duraban en sus cargos tres años; y el Consejo Consultivo se reunía, cuando menos, una vez por mes en sesiones públicas. Delimitando claramente los alcances de esta forma de participación, se restringía a la atención de seis aspectos:

---

<sup>15</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 129.

desarrollo urbano, policía y tránsito, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública y contaminación ambiental, y colaboración vecinal y ciudadana.

Paralelamente a la creación de instancias participativas, la modificación de la ley orgánica en 1978 dio lugar a la introducción de dos mecanismos de participación política: *la iniciativa popular y el referéndum*, a través de los cuales se estableció la vía para que los ciudadanos intervinieran en ciertos procesos de carácter normativo que atañen a la realidad local. Se trata de mecanismos que, en los términos en que están concebidos, inciden en las funciones legislativas y ejecutiva, participando en la formación, modificación o derogación de las leyes y reglamentos referidos al Distrito Federal.

La iniciativa popular es legalmente definida en la ley orgánica como “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación, de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal” (Artículo 53). Este recurso es atribuido a la ciudadanía; sin embargo, de acuerdo con la disposición de la ley, únicamente puede iniciarlo “las autoridades competentes” y sólo si “queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal”.

El referéndum se definió como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del DF en la formación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al DF”. Este recurso corresponde igualmente a la ciudadanía, pero su iniciativa es atributo explícito del Presidente de la República o alguna de las dos Cámaras, y puede efectuarse sólo a pedido de una tercera parte de sus miembros, cuando se trata de los Diputados, y a pedido de la mitad de ellos, cuando se trata de los Senadores<sup>16</sup>.

En realidad estas dos formas de participación directa de la ciudadanía nunca entraron en operación. Sólo fueron mencionadas en la ley pero nunca se aplicaron.

Un rasgo sobresaliente de este periodo es que a finales de los años ochenta, como producto de la evolución de organizaciones independientes al corporativismo de Estado, se manifestó un movimiento de amplios márgenes y de impacto social y político: el *Movimiento Urbano Popular (MUP)*. Este movimiento se gestó como una reacción a la actitud cerrada e indiferente del gobierno y su partido frente a demandas ciudadanas no resueltas.

En las siguientes líneas dedicaré un poco a la explicación de este movimiento social, pues su presencia en el escenario histórico del país, así como en el proceso de cambios y democratización de la ciudad capital, merece ser considerado.

### 1.3.1. El Movimiento Urbano Popular (MUP)

Antes de entrar en detalles históricos del movimiento urbano popular me gustaría empezar por definirlo. Apoyándome en la definición de Ramírez Saiz, y Sergio Tamayo:

El movimiento urbano popular es aquel que emerge en el proceso de urbanización con demandas vinculadas al espacio urbano, integrado por sectores populares y que, en nuestro país, surge en confrontación con el Estado y su partido. Este movimiento en su origen tuvo una fuerte

---

<sup>16</sup> Los párrafos entrecomillados de las definiciones de iniciativa popular y referéndum son extractos de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* cit. por Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, p. 114.

presencia de población de origen campesino, así como de sectores del proletariado ubicados en las zonas marginadas de las ciudades<sup>17</sup>.

Por su parte, Lucía Álvarez Enríquez define al MUP como:

...un conjunto de expresiones y acciones colectivas de los habitantes urbanos, autónomos con respecto a la estructura del poder estatal y del partido oficial, que comprenden una gran diversidad de manifestaciones, que pueden caracterizarse, a su vez, por poseer desde un carácter estrictamente reivindicativo y de protesta hasta una expresión formal, articulada en torno a una plataforma propositiva, y con una proyección política de vastos alcances.

Se trata de un conjunto de expresiones diversas y con organización dispar, que no posee una estructura formal integradora y jerárquicamente definida y cuyo eje articulador lo constituyen las demandas comunes en torno a los retos y necesidades que plantea el desarrollo de los distintos grupos sociales en las condiciones que ofrece la urbe. De esta manera, forman parte del MUP organizaciones muy variadas, grupos formalmente constituidos y grupos sin organización definida, cooperativas, frentes, coaliciones y coordinadoras. Y en esta medida, aun cuando existe la designación general integradora del MUP, no se trata en realidad de un movimiento unificado y uniforme, sino de una serie de movimientos que se empalman y confluyen en acciones y demandas<sup>18</sup>.

Este gran movimiento urbano, que tuvo como antecedente más remoto a la CNOP, y después a la Comisión Depuradora de Colonias Proletarias del DF creada en 1962 –siendo ésta la primera organización popular urbana surgida desde fuera del corporativismo de Estado y destinada a la gestión de demandas – tuvo, como bien se ha considerado en las dos definiciones anteriores, su mayor arraigo en la periferia de la ciudad. Es en esta zona donde comenzó, a partir de la política urbana del cardenismo, a asentarse población emigrante del campo, en su mayoría de bajos recursos, cuya demanda inmediata fue la regularización de la tenencia de la tierra y la provisión de recursos para la construcción de vivienda. Y es aquí donde algunos de los activistas políticos de corte ideológico izquierdista (marxistas, trotskistas, maoístas y guevaristas), en su mayoría jóvenes inconformes tras la represión de la cual fueron objeto en 1968, emprendieron su trabajo y organización.

Así, en mayo de 1980 nace la *Coordinadora Nacional de Movimientos Populares* que once meses después se convertiría en la *Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular* (CONAMUP), constituida predominantemente por colonos, inquilinos, posesionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados, y cuyo esplendor llegó hasta 1985. Tenía como programa esencialmente demandas relativas al suelo urbano, vivienda, impuestos, servicios y discusiones entorno a la carestía de la vida.

---

<sup>17</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz. *El movimiento urbano popular*, Siglo XXI, México, 1986; y Sergio Tamayo. “Ciudad y movimientos populares (para una caracterización del movimiento urbano popular)”, *La Batalla*, No. 5, México, Agosto-Septiembre, 1983; cit. por Leslie Serna. *¿Quién es quién en el MUP? Descripción en cifras del movimiento urbano popular de la Ciudad de México*, Colección: Actores de la Ciudad, Ediciones ¡Uníos!, México, 1997, p. 11.

<sup>18</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, p. 155.

Leslie Serna distingue al Movimiento Urbano Popular en dos etapas<sup>19</sup>: la primera, de 1970 a 1985; y la segunda que va de 1985 hasta principios de los años noventa.

La primera etapa tuvo las siguientes características:

1. Presencia hegemónica de la corriente maoísta en el MUP.
2. Las organizaciones populares surgieron en la periferia de las ciudades. Fue en esta zona en donde se asentaron nuevas colonias a partir de la migración paulatina del campo a la ciudad. La composición del movimiento urbano popular era fundamentalmente la población migrante, de origen campesino que mantenía redes sociales a partir de las relaciones familiares y de paisanaje.
3. Existió, como trabajo activo de los integrantes del MUP, una actitud de liberalizar zonas a través del control territorial. Esto significaba arrancarle al partido oficial zonas para atraerlas al movimiento.
4. Se desarrolló toda una propuesta de educación popular.
5. Las organizaciones del movimiento urbano, influidas por las direcciones políticas, mantenían un discurso profundamente ideologizado. Las organizaciones se ubicaban en el campo de la izquierda y establecían en ese sentido sus alianzas.
6. Una actitud de confrontación abierta con el gobierno y rechazo hacia los partidos como una forma de participación política.

En la segunda etapa se dio un conflicto en el seno de la coordinadora al incluir otro tipo de demandas de grupos como los vendedores ambulantes, taxistas y jóvenes e inquilinos. En este periodo podemos encontrar dos posturas divergentes: la primera y tradicional, que consistía en mantener una actitud de confrontación con el gobierno; y la segunda, menos radical y abierta, de negociación y concertación con el gobierno.

Para 1985 la CONAMUP tuvo un giro en su organización. Dados los temblores del 19 y 20 de septiembre y los desastres que causaron, los damnificados se organizaron, en un espíritu de alianza y solidaridad, primero en acciones de rescate y ayuda, después en torno a la lucha por la reconstrucción de la vivienda, creando el 24 de octubre de 1985 la *Coordinadora Única de Damnificados* (CUD). Esta lucha tiempo después se volvería política, en un afán de ganarle espacios al PRI. Las innovaciones que introdujo el movimiento de damnificados al MUP son:

1. La pluralidad con la que se abordaron las discusiones.
2. La concentración de trabajo en la zona céntrica de la ciudad.
3. El uso de nuevas formas de lucha.
4. La ocupación de espacios importantes en los medios de comunicación masiva.
5. La gestión de recursos económicos y técnicos considerables.
6. La incorporación del elemento democratizador en el proyecto de la ciudad.

Una característica más que hay que agregar al CUD es que los damnificados eran familias completamente urbanas de segunda y tercera generación, en su mayoría empleados y profesionistas. Además, la actitud del CUD fue de acercamiento, negociación y concertación con el gobierno y mostró una mayor apertura hacia la participación electoral, en contraposición con la actitud cerrada de la ANAMUP de confrontación directa con el gobierno. Esto nos muestra que la CUD fue un movimiento menos ideologizado y más político.

---

<sup>19</sup> Leslie Serna, *op. cit.*, pp. 14 -18.

La CUD sólo duró dos años, y en la fase de declive gestó un nuevo movimiento urbano popular: la *Asamblea de Barrios* (AB). Coincidiendo con la creación de la Asamblea de Barrios, en 1987 sale a la luz pública la corriente democrática del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas.

Un hecho significativo es que la participación electoral fue reconocida por toda la izquierda como una forma de hacer política. Así, para la contienda electoral de julio de 1988 hubo una participación masiva, inclusive algunos líderes de la Asamblea de Barrios tomaron parte como candidatos a puestos de representación popular.

Por tanto, la aparición del cardenismo como movimiento político provocó una reestructuración de las corrientes políticas de la izquierda, muchas de las cuales se congregaron en torno a la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

A finales de 1988 la CONAMUP y la CUD convocaron a una asamblea nacional para la reorganización del MUP. Esta se llevó a cabo en Jalapa Veracruz dando origen a la *Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular* (ANAMUP), auge que perduró sólo hasta principio de los años noventa cuando la ANAMUP se disolvió, dando paso a la actitud de varias organizaciones por permanecer en la lucha política democratizante a través de los partidos políticos.

En suma, frente a esta gran presión social, el gobierno replanteó sus políticas y decidió mostrar una actitud de apertura hacia la participación ciudadana y vecinal. Por ello, desde 1986 se emprendieron múltiples acciones, tanto de la ciudadanía como del gobierno, para buscar soluciones a la inexistente representatividad de los intereses de los capitalinos. Ello culminó en la conformación de la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (ARDF), cuestión que analizaré en el siguiente periodo histórico.

#### **1.4. Tercer periodo**

##### **La primer institución de representación política:**

##### **La Asamblea de Representantes del Distrito Federal y sus principales transformaciones (1988-1997)**

El año de 1985 dejó una huella profunda en la conciencia y corazón de la ciudadanía. En este año, los temblores del 19 y 20 de septiembre, cuyos daños y pérdidas fueron innumerables, dejaron al descubierto múltiples cuestiones que daban cuenta de la ausencia de representatividad política en la ciudad. Ziccardi a ello comenta:

Las tensiones sociales se venían concentrando cada vez más en este pequeño y politizado espacio urbano, donde la presencia y la lucha desarrollada por el movimiento urbano popular y las organizaciones de damnificados de los sismos de 1985 daban cuenta de la ausencia de canales de representación social y de la ineficacia que mostraba ya la estructura de organización corporativa del PRI.<sup>20</sup>

Los factores que reclamaban canales de representación social y política fueron, entre otros: la incapacidad del gobierno de atender los problemas inmediatos de rescate y provisión de despensas, así como su incapacidad posterior para iniciar los trabajos de reconstrucción y reubicación de los habitantes de la ciudad afectados por los sismos; la terrible corrupción que

---

<sup>20</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 108.

imperó entre las autoridades de la ciudad y del país al verificar el gran número de derrumbes de casas habitación y edificios públicos que se construyeron con material de baja calidad; los efectos de las crisis económicas, las álgidas contiendas electorales y la ruptura del gobierno con los empresarios; y el despertar solidario de los habitantes de la ciudad de México –y del país en general– que implicó una ayuda mutua y una capacidad de organización nunca antes vista en esta gran urbe. Todos estos factores ejercieron presión y obligaron a las autoridades capitalinas a tomar la iniciativa y convocar en 1986 a una consulta popular en torno a la democratización del gobierno local.

La convocatoria nacional lanzada en 1986 para la realización de una serie de audiencias públicas destinadas a explorar la opinión ciudadana y recoger iniciativas fue el canal que el gobierno federal instrumentó inicialmente para dar cauce a esta demanda<sup>21</sup>.

En el DF fueron convocados partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanas a participar en las audiencias públicas de consulta sobre la *Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*. Se discutió de manera exhaustiva el tema de la democratización del Distrito Federal y en el transcurso resurgieron los antiguos temas de debate en torno al gobierno local. Cuatro puntos fundamentales destacaron en las audiencias, a saber: la conversión del D.F. en un estado más de la Federación; la creación de un congreso local; el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito; y la necesidad de fortalecer el sistema de organización vecinal.

De estos puntos, dos fueron los que centraron el debate y constituyeron el eje de una discusión que polarizó las posiciones de la oposición y de los representantes del partido oficial: conservar la estructura de gobierno vigente y crear una suerte de congreso local con atribuciones restringidas, que fue la propuesta del PRI; y la creación del Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac, que fue la demanda que sostuvo la oposición unificada. La propuesta que se impuso fue la de la parte oficial. Así, el Ejecutivo reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, a partir del cual se creó la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, que fue concebida como un nuevo órgano deliberativo y reglamentario integrado por cuarenta representantes electos por el principio de mayoría relativa y veintiséis por el de representación proporcional, con duración de tres años. El proyecto de creación de la ARDF se promulgó el 10 de agosto de 1987 y se estipuló la primera elección para ésta en el periodo federal de 1988.

Así, tras las elecciones de 1988 y la conformación de la Primera Asamblea de Representantes, se iniciaron los trabajos, para un periodo de 3 años, el 15 de noviembre de 1988 concluyendo el 14 de noviembre de 1991. El ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado resumió los objetivos de esta Asamblea:<sup>22</sup>

- Ampliar la participación de la sociedad en las actividades de gobierno, a fin de establecer una mayor relación democrática entre éste y la ciudadanía.
- Favorecer el diálogo democrático y la consulta popular.
- Perfeccionar y profundizar la desconcentración y descentralización.
- Elevar a rango constitucional el derecho a la iniciativa popular y la participación social.

---

<sup>21</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, p. 115.

<sup>22</sup> <http://www.asamblea.gob.mx/historia/historia.html>

- Mejorar la representatividad de la sociedad, fortaleciendo el pluripartidismo.

A pesar de que los objetivos fueron ambiciosos, esta Asamblea estuvo facultada sólo para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno y las ordenanzas referidas a la vida local; podía convocar a la consulta pública sobre asuntos de interés de los habitantes del DF, así como analizar los informes de la administración y solicitar peticiones. Correspondió solamente al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión legislar en materia del Distrito Federal. Cabe destacar que la participación de los representantes en otros aspectos como la planeación, el desarrollo político, económico, social y cultural en el DF, no tenían mayor injerencia real en las decisiones del Ejecutivo.

Lo que sí fue evidente es que desde sus inicios se constituyó como un recinto plural, donde estuvieron representados 6 partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Mexicano Socialista (PMS). La mayoría la obtuvo el PRI, pues la vigencia de la cláusula de gobernabilidad garantizaba al partido que mayor número de votos hubiere obtenido en la elección, la mayoría en la ARDF (Ver tablas 8 y 9).

Esta Asamblea, para el desarrollo de sus actividades, integró doce comisiones y cuatro comités. La Comisión de Gobierno, órgano supremo de la Asamblea, estuvo integrada por nueve representantes electos por el pleno de la misma, entre los cuales se consideraban a los coordinadores de los grupos partidistas. Esta primer Asamblea emitió doce reglamentos y participó en cuatro leyes en el Congreso de la Unión<sup>23</sup>.

La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal inició sus funciones, para un periodo de tres años, el 15 de noviembre de 1991 y terminó el 14 de noviembre de 1994. De entrada, se puede observar que entre la primera y la segunda, tanto el PRI como el PRD aumentaron el número de representantes: 9.6% y 6.6% respectivamente. El PAN, el PFCRN y el PARM disminuyeron en un 11.3%, 1.4% y 1.5% respectivamente<sup>24</sup> (ver tabla 8 y 9). Estos porcentajes, en la realidad, representaban un crecimiento en la preferencia electoral de los ciudadanos del DF por la oposición, rasgo que se puede notar desde principios de los años ochenta. Aunque el PRI obtuvo la mayoría en estas dos primeras Asambleas de Representantes, los capitalinos mostraron simpatía hacia las propuestas de los candidatos de oposición, situación que quedó confirmada en la elección del 6 de julio de 1997, con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD a Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Pero la explicación del incremento del porcentaje de representantes del PRI anteriormente señalado se debió a la política social y económica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, situación que denotó un aumento en la preferencia electoral de los capitalinos por este partido.

En cuanto a facultades y funciones, fueron en esencia las mismas que en la primera. Dado el carácter reglamentario, esta Asamblea aprobó dos reglamentos, reformó cuatro y expidió dos bandos y una ordenanza<sup>25</sup>.

En cuanto a las comisiones, aumentaron de doce a dieciséis, y los comités mantuvieron su número en cuatro cambiando únicamente sus nombres.

---

<sup>23</sup> Amado Treviño Abatte. "Pasado, Presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en *Quórum*, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2<sup>a</sup>. Época, año IV, No. 56, agosto de 1997, pp. 32-33.

<sup>24</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, pp. 111-114.

<sup>25</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 119.

Los años que van de 1991 a 1994 significaron para esta segunda Asamblea una ardua participación política en el proceso de democratización de las ciudad de México, pues aunque se habían recuperado una parte importante de los derechos políticos y electorales robados hace más de sesenta años, era necesario construir una democracia más amplia y participativa para la capital.

En el contexto de la reforma política del DF, el entonces Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, auspició el establecimiento de una mesa de concertación que integraron todos los partidos políticos. Entre octubre de 1992 y enero de 1993, se llevaron a cabo audiencias públicas orientadas por cuatro temas: 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del DF; y 4. Procuración y administración de justicia.

Simultáneamente, en el mes de diciembre de 1992, nueve representantes de la Asamblea de cinco partidos diferentes (PAN, PRI, PRD, PFCRN y PARM) decidieron, por su cuenta y sin intervención del gobierno del DF, convocar a una consulta pública con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la reforma política del DF. Los temas considerados fueron los siguientes:

1. Si los gobernantes del D.F. debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal.
2. Si debía articularse un poder legislativo propio en el Distrito Federal.
3. Si debía crearse el estado 32 en el territorio de la ciudad de México.

Para ampliar la convocatoria, el 28 de enero de 1993 se integró un Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano con la participación de empresarios, líderes populares, miembros de iglesias y organizaciones sociales, académicos, intelectuales y ciudadanos independientes cuyo número fue aproximadamente de 500 miembros. A través de este consejo se establecieron contactos con universidades privadas y públicas así como con organizaciones sociales y religiosas, de defensa de los derechos humanos, de obreros y profesionistas, que participaron en la campaña de convencimiento en diferentes programas de radio y televisión. Además, se integraron 40 comités distritales de carácter plural para realizar labores de promoción y de difusión del plebiscito.

Asimismo se creó un consejo ciudadano de observación que integraron sesenta y tres personas de reconocido prestigio, que mantuvo comunicación tanto con las autoridades del DDF como con los partidos políticos. Los organizadores calcularon que participaron en los trabajos de preparación y realización del plebiscito 12, 000 personas, que contribuyeron, entre otras tareas, a la instalación de 2,481 casillas que se instalaron por toda la ciudad en lugares públicos, iglesias, mercados, plazas, unidades habitacionales, estaciones del metro, etc. El costo fue de 770 mil pesos, de los cuales el DDF aportó prácticamente la mitad (300 mil). Finalmente el plebiscito se llevó a cabo el día 21 de marzo de 1993 en la ciudad de México. Se le otorgó a una institución privada, a la Fundación Rosenblueth, la tarea de realizar el cómputo de los resultados.

**Tabla 1**  
**RESULTADOS DE ENCUESTA SOBRE FIGURAS DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL**

Casillas totales: 2,841.

Preguntas	Sí	No	Nulo	Abstención	Suma
¿Está de acuerdo que el D.F. se convierta en un nuevo Estado de la Federación?	221,449 66.9%	100,298 30.3%	4,226 1.28%	5,207 1.57%	331,180
¿Está de acuerdo que se elija Gobernador?	280,499 84.8%	42,735 12.8%	3,785 1.14%	3,793 1.15%	330,812
¿Está de acuerdo que exista un Congreso Local?	278,459 84.3%	43,567 13.2%	3,722 1.13%	4,655 1.41%	330,403

*Fuente:* Fundación Rosenblueth

Todo estuvo dispuesto para que el 21 de marzo, entre las 9:00 a.m. y las 6:00 p.m., los ciudadanos acudieran a expresar su opinión en las 2,481 casillas que se instalaron en casas, unidades habitacionales, parques públicos, atrios de iglesias, etcétera. Todo el soporte técnico y utensilios para votar fueron proporcionados por los ciudadanos, que trasladaron mesas y sillas a los lugares de la votación<sup>26</sup>.

Los resultados se muestran en la Tabla 1<sup>27</sup>.

A pesar de la baja asistencia (alrededor de 331,180 participantes; 110 votantes por casilla) y que sólo se conoció la opinión de un reducido sector de la población, fue un ejercicio democrático que mostró que la ciudadanía podía tomar en sus manos un proceso electoral, ejemplo de que las cosas se pueden hacer bien.

Los datos de la tabla anterior hablan por sí mismos. A las tres preguntas se respondió favorablemente (de 70 a 80% respondieron sí a las tres preguntas). Esto mostró que una parte de la ciudadanía, consciente de sus derechos políticos, se inclinó por la ampliación de la democracia en el Distrito Federal, especialmente por hacer de la capital un estado más de la Federación.

Los resultados de este plebiscito, aunado a las más de cincuenta audiencias públicas en todo el país, que acumularon cerca de 312 propuestas, llevaron a una reforma política para el Distrito Federal. Y a decir verdad, la propuesta que finalmente prevaleció fue la de la parte oficial. Por ello, el Presidente de la República envió a la Cámara de diputados en el mes de julio de 1993 una iniciativa de ley para reformar los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; adicionar una fracción IX al art. 76 y un primer párrafo al 119 y derogar la fracción XVII del art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma propuso cambios sustanciales a la estructura y forma de gobierno del Distrito Federal. Tal iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y del DF de la Cámara de Diputados. Después de analizarla fue aprobada por mayoría de 282 votos contra 42. Finalmente fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 25 de octubre de 1993.

En síntesis, tres temas centrales ocuparon la reforma del artículo 122 constitucional:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Carlos Martínez Assad. *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996, p. 73-79.

<sup>27</sup> Luis Linares Zapata, "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano*, mayo de 1993, No. 54, p.36.

1. Que el gobierno del DF, ejercido por medio de órganos locales representativos y democráticos, queda a cargo de los Poderes de las Unión y no únicamente del Ejecutivo.
2. La Asamblea de Representantes deja de ser un órgano reglamentario y asume funciones legislativas, casi en los mismos términos que un congreso local.  
Otra importante innovación democrática incorporada al artículo 122 fue la creación en cada una de las delegaciones del DF de un Consejo de Ciudadanos, instancias de representación vecinal cuya elección de consejeros ciudadanos se llevaría según lo que determinara el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. El Jefe del Distrito Federal –titular del Poder Ejecutivo local– sería nombrado a propuesta del Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados o Senadores electos en la capital del país, miembros del partido que obtenga la mayoría en la Asamblea, previa ratificación de este órgano, dentro de los cinco días siguientes a la propuesta.

Además de lo anterior, se destaca que el Congreso, según el artículo 73 (y fracc. I art. 122), tiene la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F y legislar en lo relativo al DF.

Las nuevas facultades de la Asamblea fueron: expedir leyes relacionadas con la problemática del DF; elaborar su propia ley orgánica; y aprobar el presupuesto anual de egresos del DF.

Aunque esta reforma significó un avance en el proceso de democratización, la amplia supeditación al gobierno federal era todavía una realidad.

La Tercer Asamblea de Representantes I Legislatura, ya bajo el nuevo ordenamiento constitucional, inició sus actividades el 15 de noviembre de 1994 y terminó el 16 de septiembre de 1997. Estuvo constituida por 38 representantes del PRI, 14 del PAN, 10 del PRD, 2 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 2 del PT. Hubo dos periodos ordinarios de sesiones. El primero iniciaba el 17 de septiembre de cada año y terminaba el 31 de diciembre; el segundo iniciaba el 15 de marzo y concluía el 30 de abril.

Estuvo constituida por veintisiete comisiones y cuatro comités. Expidió diecisiete leyes; un Código Financiero del D.F.; un Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF; efectuó varias reformas al Código Financiero del DF, y elaboró un Programa de Desarrollo Urbano del DF versión 1996.<sup>29</sup>

Con la aprobación del Estatuto del Gobierno del DF por el Congreso de la Unión publicado el 22 Julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se especificaron las funciones de esta nueva Asamblea. Según el art. 122 constitucional y los artículos 42 al 51 de dicho Estatuto, las facultades de la Asamblea fueron: legislar en el ámbito local en lo relativo al DF en las materias expresamente señaladas en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno; expedir su ley orgánica; aprobar la ley de ingresos, presupuesto de egresos del DF, así como los programas delegacionales de desarrollo urbano; presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF; formular observaciones al Programa General de Desarrollo del DF.

Entre sus facultades administrativas más importantes destacaron: analizar los informes trimestrales que envía el Jefe del Departamento del DF sobre la ejecución y cumplimiento de los programas aprobados, cuyos resultados son considerados para la revisión de la cuenta pública; revisar la cuenta pública del DF contando para ello con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF; aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para

<sup>28</sup> Elías Huerta Psihas, *op. cit.*, p. 74.

<sup>29</sup> Alicia Ziccardi, *op. cit.*, pp. 120-121.

separarse de su encargo; recibir los informes de resultados anuales con presencia ante el pleno, del Secretario de Seguridad Pública, del Procurador General de Justicia del DF y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF; ratificar, en su caso, los nombramientos que hace el Presidente de la República de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF y de los delegados del Departamento del DF.

De entre las leyes emitidas por esta legislatura se encuentra la polémica *Ley de Participación Ciudadana*. Fue aprobada el 9 de junio de 1995 por la mayoría priísta en la Asamblea con el descontento del resto de los grupos políticos. Y fue polémica porque, junto con el Estatuto de Gobierno del DF, especificaban la elección de consejeros ciudadanos para el DF en cada delegación política sin la participación de los partidos políticos. Se buscaba con ello darle fuertes matices ciudadanos a la elección de consejeros, cosa que sólo quedó en el ideal democrático. Los candidatos saldrían de propuestas independientes a los partidos políticos.

Así las cosas, la representación estaría constituida por dieciséis Consejos de Ciudadanos que integrarían a los consejeros ciudadanos electos en cada una de las áreas vecinales que se establecieran, mediante el sufragio directo y secreto de los ciudadanos que habitan en la capital. Estos durarían en su encargo sólo 17 meses. El órgano encargado de organizar estas elecciones fue la *Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos*, formada por un Comité Central que coordinaría los trabajos de dieciséis comités delegacionales para cada una de las delimitaciones territoriales del Distrito Federal. Se previó que el Comité Central estuviese integrado por seis ciudadanos independientes, cuatro miembros de la ARDF y un representante del gobierno de la ciudad, todos ellos con voz y voto; pero también habría representantes de cada uno de los partidos políticos con registro nacional. Por su parte, los comités delegacionales estarían integrados casi de forma similar; pero no incluirían a representantes de la ARDF.

Para el desempeño de sus funciones, los consejeros ciudadanos sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos del gobierno de los delegados, en cuanto a problemas del uso del suelo, seguridad pública y protección civil, agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas, así como cuestiones relacionadas con educación, recreación, deporte y esparcimiento. En suma, estos consejeros serían un apoyo a las delegaciones en el desarrollo de sus funciones.

Esta nueva figura de representación mostró graves vacíos en su definición de funciones y atribuciones, cuyas ambigüedades contagiaron el ánimo de los partidos políticos, medios de comunicación y ciudadanía en general. El escepticismo y la indiferencia permeó todo el proceso. Y ello fue notable, por un lado, en la actitud del gobierno de la ciudad en la pobre asignación de recursos públicos; por otro lado, en la baja difusión de la elección por parte de los medios de comunicación. Todo esto desembocó en la escasa participación y desinterés de los habitantes de la ciudad<sup>30</sup>.

La jornada electoral se llevó a cabo el día 12 de noviembre de 1995. Se eligieron 365 Consejeros Ciudadanos para 365 áreas vecinales en que se dividió el territorio de la ciudad de entre 1491 planillas. El listado nominal ascendía a 5, 439, 697 votantes potenciales y se instalaron 10,227 casillas en las 16 delegaciones. Los resultados de esta elección se presentan a continuación<sup>31</sup>:

---

<sup>30</sup> Para mayores detalles sobre el proceso de elección de consejeros ciudadanos véase Carlos Martínez Assad, *¿Cuál destino para el D.F.?*, Océano, México, 1998, pp. 85-212.

<sup>31</sup> Tribunal Federal Electoral, *Elecciones Locales. Distrito Federal: Elecciones de Consejeros Ciudadanos, 12 de Noviembre de 1995*, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación Social, Tribunal Federal Electoral, México, 1996, pp. 6 y 7.

**Tabla 2**  
**RESULTADOS FINALES DE LA ELECCIÓN DE CONSEJEROS CIUDADANOS\***

COMITÉ DELEGACIONAL	LISTA NOMINAL	VOTACIÓN TOTAL	VOTOS VÁLIDOS	NULOS	X CAND. NO REG.	% DE VOTOS
ALVARO OBREGÓN	418,698	81,662	63,138	18,289	235	19.50
AZCAPOTZALCO	326,720	72,004	57,407	14,047	550	22.03
BENITO JUÁREZ	272,969	49,091	41,194	7,741	156	17.98
COYOACÁN	425,476	80,020	66,050	13,765	205	19
CUAJIMALPA	72,802	25,314	20,205	5,062	47	34.77
CUAUHTÉMOC	391,346	70,733	56,427	14,037	269	18.07
GUSTAVO A. MADERO	849,195	197,429	157,818	38,722	889	23.24
IZTACALCO	299,691	64,293	51,431	12,836	26	21.45
IZTAPALAPA	963,961	186,576	146,627	39,939	10	19.35
MAGDALENA CONTRERAS	129,807	35,285	29,301	5,826	158	27.18
MIGUEL HIDALGO	265,737	56,513	47,976	8,417	120	21.26
MILPA ALTA	41,838	14,073	11,598	2,463	12	33.61
TLAHUAC	134,786	39,590	32,376	7,155	59	29.37
TLALPAN	320,410	65,292	54,364	10,808	120	20.37
VENUSTIANO CARRANZA	346,763	65,912	49,971	15,779	162	19
XOCHIMILCO	179,488	51,668	44,573	7,018	77	28.78
<b>TOTAL</b>	<b>5,439,687</b>	<b>1,155,455</b>	<b>930,456</b>	<b>221,904</b>	<b>3,095</b>	<b>21.24</b>

\*Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos. Noviembre 18, 1995.

Como se puede apreciar en la tabla 2, el porcentaje total de participación fue de 21.24%, es decir, poco más de una cuarta parte de los ciudadanos en lista nominal fueron a votar para esta elección. En contraste, el abstencionismo fue alto (78.78%). Donde se notó una mayor participación fue en Cuajimalpa (34.77%) y Milpa Alta (33.61%), a éstas le siguieron Tláhuac (29.73%), Xochimilco (28.78%) y Magdalena Contreras (27.18%) delegaciones donde existen amplias zonas rurales y donde las tradiciones son todavía un vínculo de unión de los pueblos y de las comunidades; además, son de población menor y la tendencia a conocer a los candidatos es mayor que en el resto de las delegaciones<sup>32</sup>.

Existieron dos empates registrados en dos áreas vecinales y la Comisión de Apelación determinó que no procedía una elección extraordinaria sino otra elección, en la cual únicamente participaron los candidatos empatados. La fecha de los comicios fue el 14 de enero de 1996, un día después que el resto de los 363 consejeros ciudadanos tomaron posesión de su cargo. Finalmente la situación se resolvió y el 17 de enero el Comité Central validó las elecciones y dio por concluida sus funciones como organismo encargado<sup>33</sup>.

En suma, la elección de consejeros ciudadanos fue un acto de participación electoral de la ciudadanía organizada. Pero también podemos concluir, como lo afirma Carlos Martínez, que con

<sup>32</sup> Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 195.

<sup>33</sup> Tribunal Federal Electoral, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

la creación de los consejos de ciudadanos se buscó darle la vuelta a las voces que claman porque el DF se estructure con órganos de gobierno semejantes a los de las entidades federativas del país. Creando estos organismos de representación se eludía el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y, por lo tanto, de cabildos, en el Distrito Federal<sup>34</sup>.

Siendo la elección de Consejos Ciudadanos una experiencia democrática más que se añade a la larga historia político-electoral del DF, la fuerza de la sociedad civil en una coyuntura política nacional idónea, forzó a gobierno a considerar dar un paso más firme en la reforma del Estado, cambio que se propuso el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo desde sus inicios. Por ello, desde finales de 1995 hasta mediados de 1996, se emprendieron acciones diversas para llevar a cabo audiencias públicas en todo el país, con la participación de los partidos políticos, intelectuales, académicos, empresarios, y ciudadanos en general, sobre temas concernientes a la reforma del Estado en materia político-electoral. De esta gran campaña de difusión y planteamiento de ideas y propuestas, se cristalizó una de las reformas más importantes y trascendentes en la vida política del país: las reformas del 22 de agosto de 1996. Estas reformas fueron una punta de lanza que abrió el panorama y las aspiraciones de la sociedad y los partidos para la creación de un sistema electoral más creíble y competitivo; asimismo, en términos locales, significó el avance más importante en la historia del DF, pues la elección del primer Jefe de Gobierno del DF y de diputados para una Asamblea Legislativa, retornó a los ciudadanos de la capital los derechos perdidos hace setenta años. Esta reforma significó, además, la posibilidad de que el DF pueda constituirse en el futuro en un Estado más de la Federación. A ello dedicaré atención en el siguiente apartado.

#### 1.4.1. Las reformas político electorales de 1996

Desde el momento en que Ernesto Zedillo asumió el poder el 1 de diciembre de 1994, hizo una invitación a todas las fuerzas políticas, dirigencias partidistas y organizaciones sociales para llevar a cabo la construcción de una nueva democracia, que estableciera una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los Estados y la Federación, y un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. En suma, a participar con espíritu franco y resuelto en la democratización de nuestra nación<sup>35</sup>. Así, el 17 de enero de 1995 en la residencia oficial de Los Pinos se firmó *el Acuerdo Político Nacional* entre las dirigencias del PRI, PAN, PRD y PT. Para el 15 de mayo la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el PRI, PAN y PT anunciaron *la Agenda para la Reforma Política del Estado*, en la que se incluyó la reforma política electoral y de los poderes públicos, federalismo y reforma del D.F., comunicación social y participación ciudadana. El 31 de mayo el Presidente Ernesto Zedillo presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. En él incluyó como objetivo el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva. A partir de entonces la SEGOB, las dirigencias de los partidos y tiempo después los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, emprendieron los trabajos de discusión y elaboración de propuestas para la reforma político electoral.

En los meses que siguieron, múltiples organizaciones no gubernamentales convocaron a un diálogo nacional en el que se discutieron los puntos de la reforma política del Estado. Asimismo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó convocar a la ciudadanía para la

---

<sup>34</sup> Carlos Martínez, *Ibid.*, p. 83.

<sup>35</sup> *Rumbo a la Reforma electoral*, suplemento del diario *El Nacional*, 29 de abril de 1996, p. II.

realización de un foro nacional para discutir la agenda de la reforma político electoral. Se llevaron a cabo 5 foros en distintas ciudades del país: 3 y 4 de julio, Xalapa, Veracruz; 6 y 7 de julio, Guadalajara, Jalisco; 13 y 14 de julio, Toluca, Estado de México; 20 y 21 de julio, Durango, Durango; y 27 y 28 de julio, Distrito Federal<sup>36</sup>.

Así, en el marco de una campaña intensa de participación de sectores políticos, empresariales, académicos, intelectuales y ciudadanos, la discusión de la agenda para la reforma del Estado se volvió una prioridad nacional.

El 27 de octubre de 1995 se firmó el acuerdo para la reforma política del DF entre el titular del DDF y los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT. De esta forma, el DF fue también tema de discusión en la agenda política de la reforma del Estado, y uno de los temas de la Mesa Central.

El 10 de enero de 1996 la SEGOB y los dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT revisaron la agenda a desarrollar en 1996 para la Mesa Central del Diálogo Político Nacional. El día 16 es presentada la propuesta de reforma electoral emanada del *Seminario del Castillo de Chapultepec*, cuyos trabajos concluyeron luego de un año. Los resultados fueron discutidos y analizados por los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE, especialistas y legisladores del PRI, PAN, PRD y PT. Con 60 puntos y 15 apartados, el documento fue calificado por los participantes en el Seminario como parte del esqueleto de la reforma electoral definitiva. Con ello, se dijo, el Seminario del Castillo de Chapultepec pasó a los partidos la estafeta de la lucha por una legislación electoral que ponga condiciones de equidad, transparencia, credibilidad y legitimidad a los comicios. Los días 11 y 18 de enero, el Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente, instalaron la *Comisión Plural para la Reforma del Estado*. El 1 de febrero la Cámara de Diputados instaló las siete mesas de trabajo para la reforma del Estado. Una semana después, el día 7 de febrero, los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT coincidieron en lo siguiente: que el DF no se convertiría en el Estado 32; la elección directa del regente; y la ampliación de facultades y atribuciones de la Asamblea Legislativa.

Para el 15 de abril concluyeron los trabajos realizador por la SEGOB y los partidos políticos. Con 107 propuestas de reformas –27 constitucionales y 80 legales– las dirigencias nacionales del PRI, PRD y PT terminaron la primera etapa de la reforma electoral. En el documento final, la SEGOB incluyó 12 opiniones. Asimismo, se dieron a conocer los 11 acuerdos logrados por las dirigencias nacionales de esos mismos partidos en las negociaciones para la reforma política del Distrito Federal. El 20 de abril los acuerdos alcanzados por el PRI, PRD y PT y la SEGOB para la reforma electoral y del DF, fueron entregados al Congreso de la Unión, donde se inició su redacción jurídica transformándolos en iniciativas de ley que después fueron discutidas y calificadas en un periodo extraordinario de sesiones en el mes de mayo en la Cámara de Diputados. El 23 de abril la Comisión Plural inició los trabajos de redacción. Para ello integró 3 subcomisiones redactoras: reforma electoral, reforma del DF y participación ciudadana.

Finalmente, después de cerca de año y medio de discusiones y negociaciones, en Palacio Nacional el Presidente Ernesto Zedillo suscribió con los dirigentes de los cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión, los acuerdos para la Reforma Electoral. El día 30 de julio de forma unánime y sin modificaciones de fondo, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen sobre la iniciativa de reforma y adiciones en materia electoral y del DF a la Constitución. Al día siguiente, en un proceso inédito en la historia del país, legisladores de los cuatro partidos representados en la Cámara de

---

<sup>36</sup> Para mayores detalles véase *Memoria del Foro para discutir la agenda de la Reforma Político Electoral*, IFE, 1995.

Diputados aprobaron la iniciativa de reforma y adiciones a 18 artículos de la Constitución por unanimidad. Recibió a favor 455 votos del PRI, PAN, PRD y PT y ninguno en contra<sup>37</sup>. Al día siguiente, por unanimidad y sin discusión, el Senado de la República aprobó la reforma. Los 124 senadores presentes votaron afirmativamente el dictamen a la minuta remitida por los diputados. El día 14 de agosto las legislaturas de 30 estados de la República aprobaron las reformas constitucionales en materia electoral. Al día siguiente, el Congreso de Baja California, el último en sesionar, dio el visto bueno a las reformas. El día 21 de agosto de 1996 la comisión permanente del Congreso de la Unión hizo la declaratoria formal por la cual daba por reformados 18 artículos de la Constitución en materia político-electoral. Al día siguiente salieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Este fue el largo recorrido hasta la cristalización de la reforma de mayor alcance en la historia político electoral del país. La reforma que nos interesa analizar para efectos de este estudio fue la del artículo 122 Constitucional, artículo que describe la nueva configuración política del Distrito Federal.

Los principales cambios a este artículo fueron los siguientes:<sup>38</sup>

1. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
2. Tanto el Jefe de Gobierno, como los diputados a la Asamblea Legislativa y los Jefes de las Demarcaciones Político-Territoriales (Delegaciones) serán electos por votación universal, libre, directa y secreta. El artículo 7 transitorio indica que el primer Jefe de Gobierno sería electo en 1997 y duraría en su cargo, por única vez, hasta el 4 de diciembre de 2000. Asimismo, los titulares de los Órganos Político-Administrativos en las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, según el artículo 10 transitorio, serían electos indirectamente para el periodo 1997-2000; pero serían electos en forma directa a partir del año 2000. Los asambleístas cambian de denominación. Ahora son considerados diputados. El Jefe de Gobierno durará en su cargo 6 años; los diputados y titulares de las Demarcaciones Territoriales, 3 años.
3. Según el artículo 8 transitorio, la elección en 1997 de Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea del DF se aplicaría el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El Instituto Federal Electoral (IFE) se encargaría de organizar y llevar a cabo las elecciones.
4. En cuanto a ámbitos de competencia, es el Congreso de la Unión el responsable de expedir el Estatuto de Gobierno del DF; legislar en lo relativo al DF; y legislar en materia de deuda pública. Corresponde al Presidente iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al DF; proponer al Senado quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno; y enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
5. La Asamblea Legislativa amplía sus funciones y atribuciones. Podrá expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del DF; revisar la cuenta pública del año anterior; nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del D.F.; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del DF; legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y los

---

<sup>37</sup> *La jornada*, 1 de agosto de 1996.

<sup>38</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

procedimientos administrativos; legislar en materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; normar la protección civil; legislar en materia de desarrollo urbano; expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el D.F.; y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF, ante el Congreso de la Unión.

6. Las facultades del Jefe de Gobierno son: cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal; expedir el Congreso de la Unión; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; y determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como el establecimiento de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales; y fijar los criterios para efectuar la división territorial del DF, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del DF.
7. Desaparece la figura de Consejero Ciudadano.

Esta reforma electoral aportó beneficios, pero encadenó desventajas. El beneficio es evidentemente electoral; los grilletes que detienen el desarrollo democrático, en cuanto a autonomía política, giran en torno a la autoridad que el gobierno federal todavía mantiene sobre la capital. El Congreso de la Unión está facultado para emitir el Estatuto de Gobierno del DF, así como legislar en materia del DF. Asimismo puede remover al Jefe de Gobierno y sustituirlo por otro. De la misma forma, en la cuestión de presupuesto, es el poder federal quien determina los montos para la capital. Estos hechos nos muestran que a pesar que el DF actualmente goza de libertad en la elección de autoridades locales, sigue dependiendo de decisiones del poder federal. Por tanto, alcanzar autonomía en este sentido, implica que el DF se convierta en el Estado número 32 de la Federación, situación que, como vimos más arriba, se mantuvo alejada de los intereses de las fuerzas políticas locales.

Estas fueron en síntesis, las reformas de 1996. En el siguiente apartado haré un resumen de las elecciones de 1997, y concluiré con un balance electoral con los datos electorales y de la integración camara, tanto de las Asambleas de Representantes como de las Legislativas, arrojados por el IFE.

#### *1.4.2. La elección del Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

Con las reformas electorales de 1996 se puso la piedra angular sobre la cual se erigió la elección del Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 66 diputados para una Asamblea Legislativa. El responsable de organizar estas elecciones fue el Instituto Federal Electoral a través de los órganos desconcentrados a nivel local y distrital, según sus respectivas competencias y funciones, de acuerdo al artículo decimoquinto transitorio del decreto de reformas por el que se modificaron diversas disposiciones del COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de

noviembre de 1996<sup>39</sup>. Para esta elección se aplicó el COFIPE y “el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se estableció la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales en que se divide el DF para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997”<sup>40</sup>. En este contexto la ley contempló la creación temporal de 40 Consejos Distritales locales en el DF, encargados de la elección en los 40 distritos uninominales locales. Estos consejos fueron integrados de forma casi idéntica a los 300 Consejos Distritales federales y sus funciones quedaron bajo la responsabilidad del Consejo Local del IFE en el Distrito Federal. Por tanto, la organización electoral siguió la misma lógica que para el caso de las elecciones federales. En cuanto a las posibles impugnaciones de esta elección, se aplicaron las reglas relativas a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* y al *Tribunal Electoral de la Federación*, que entraron en operación en 1997.

La etapa de preparación de la elección federal ordinaria se inició en la primera sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el mes de noviembre de 1996, y concluyó al iniciarse la jornada electoral el 6 de julio de 1997.

Así, del 10 al 15 de enero de 1996 las plataformas electorales de los ocho partidos políticos participantes en el proceso electoral federal fueron presentadas ante el Consejo General del IFE, para que en su sesión del 21 de enero de 1997 se aprobaran. Asimismo se acordó que dichas plataformas serían vigentes para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicándose dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1997.

**Tabla 3**  
**REGISTRO DE PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**  
**PARA LAS ELECCIONES DE 1997**

PARTIDO POLÍTICO	FECHA DE REGISTRO
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	14-Enero-1997
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	14-Enero-1997
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	15-Enero-1997
PARTIDO CARDENISTA	15-Enero-1997
PARTIDO DEL TRABAJO	14-Enero-1997
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	10-Enero-1997
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	15-Enero-1997
PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO	13-Enero-1997

*Fuente:* Memoria del proceso federal electoral de 1997, IFE, 1998.

Los partidos políticos participantes en las elecciones locales del Distrito Federal fueron: Partido Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Cardenista (PC), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), Popular Socialista (PPS) y Demócrata Mexicano (PDM), quienes presentaron ante los Consejos

<sup>39</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México, 1997, p. 219 y 220.

<sup>40</sup> *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1997*, IFE, 1998, pp. 383 y 384.

Distritales locales para su registro, un total de 320 fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa. En lo correspondiente al registro de candidatos para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la recepción de solicitudes se llevó a cabo en el Consejo Local del Distrito Federal, a quien le correspondió legalmente desarrollar dicha actividad. Cada partido contendiente presentó su solicitud de registro según el cuadro anexo, las cuales fueron aprobadas en sesión especial del Consejo mencionado el 16 de marzo de 1997. Cabe destacar que el Consejo Local recibió la solicitud de registro de candidatos a Jefe de Gobierno de cinco ciudadanos, quienes se presentaron como candidatos independientes; sin embargo, al ser ésta una atribución exclusiva de los partidos políticos, no procedió su registro.

**Tabla 4**  
**REGISTRO DE CANDIDATOS ANTE EL CONSEJO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL**  
**PARA LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO**

CANDIDATO	PARTIDO	FECHA DE SOLICITUD	FECHA DE REGISTRO
Carlos Enrique Castillo Peraza	PAN	13-Mar-1997	16-Mar-1997
Alfredo del Mazo González	PRI	10-Mar-1997	16-Mar-1997
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	PRD	11-Mar-1997	16-Mar-1997
Pedro Ferriz Santacruz	PC	15-Mar-1997	16-Mar-1997
Francisco González Gómez	PT	12-Mar-1997	16-Mar-1997
Jorge González Torres	PVEM	9-Mar-1997	16-Mar-1997
Manuel Fernández Flores	PPS	12-Mar-1997	16-Mar-1997
Baltazar Ignacio Valdés Montoya	PDM	13-Mar-1997	16-Mar-1997

**Tabla 5**  
**SOLICITUD DE REGISTRO DE CIUDADANOS PARA CONTENDER COMO CANDIDATOS**  
**INDEPENDIENTES A JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

NOMBRE	FECHA DE SOLICITUD
Raúl Mastache Gómez	10-Mar-1997
Francisco González Suárez	11-Mar-1997
Álvaro García Villicaña	14-Mar-1997
Cuauhtémoc Dueñas Lemus	15-Mar-1997
Gabriel Lozano Contreras	3-Mar-1997

*Fuente:* Memoria del proceso federal electoral de 1997, IFE, 1998.

Después de más de tres meses de ardua campaña electoral de los contendientes, el 6 de julio de 1997 se llevó a cabo la jornada electoral. Este mismo día se empezaron a instalar a partir de las 8:00 a.m. las 10, 731 casillas que fueron aprobadas para el Distrito Federal. La jornada terminó en la mayoría de las casillas a las 6:00 p.m. No obstante, según reportes de organizaciones no gubernamentales que actuaron para la elección como observadores electorales declararon lo siguiente:

Retraso en la apertura de casillas, deficiente capacitación de funcionarios, acarreo e inhibición de electores, compra e inducción de votos en favor del PRI, urnas embarazadas, tinta que no fue indeleble, propaganda política, ciudadanos que votaron sin encontrarse en listas nominales, falta de boletas para legisladores en casillas especiales y encuestas previas al cierre de la votación fueron, entre otras, las irregularidades reportadas con mayor frecuencia en esta capital por las organizaciones no gubernamentales de observación electoral.

Más de 7 mil observadores de Alianza Cívica, Presencia Ciudadana, Movimiento por la Certidumbre y Asociación Nacional Cívica Femenina informaron que, pese a que la jornada electoral transcurrió con tranquilidad en términos generales y hubo una gran afluencia de votantes, se presentaron diversas anomalías, principalmente en Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Xochimilco.

En la mayoría de las delegaciones la apertura de casillas tuvo un retraso de entre 30 minutos hasta dos horas, por la tardanza de los funcionarios y representantes partidistas, la revisión y firma de boletas, y la instalación de mamparas.

En la generalidad de los casos, la capacitación de funcionarios de casilla se calificó de deficiente y hubo ausencia de algunos representantes del Instituto Federal Electoral (IFE), lo cual dio pie a que hubiera manipulación por parte de representantes de partidos (PRI y PRD, principalmente).<sup>41</sup>

Para las ocho de la noche de ese histórico 6 de julio, el candidato del PRD a Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se perfiló como triunfador de las elecciones. Asimismo, el PRD aventajaba a sus oponentes en más de 30 distritos electorales uninominales para diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El 9 de julio de 1997, los 40 Consejos Distritales locales sesionaron a fin de llevar a cabo el cómputo distrital y la declaratoria de validez de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa y el otorgamiento de la constancia de mayoría a las fórmulas ganadoras en dicha elección. Concluido el cómputo, los cuarenta Consejos Distritales locales procedieron a realizar el cómputo de la elección de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al término de los trabajos relativos a la sesión de cómputo distrital, se procedió a la integración de los expedientes de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por ambos principios y de Jefe de Gobierno. Finalmente, el Consejo Local del Distrito Federal en la sesión de consejo del día 13 de julio, procedió a realizar la declaratoria de validez de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, expidiendo la constancia de mayoría y validez al candidato del Partido de la Revolución Democrática por ser quien obtuvo el triunfo en esta elección.

Esta elección fue histórica por dos hechos significativos: primero, por tratarse de la primer elección de autoridades locales después de más de 60 años; y segundo, por el triunfo de la oposición en la capital del país, situación que pudo apreciarse desde elecciones pasadas, pues la

---

<sup>41</sup> *La jornada*, 6 de julio de 1997.

preferencia electoral de los capitalinos se inclinaba cada vez más hacia la oposición. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno del DF, fue el triunfador con 1, 861, 444 votos, que significaron el 48.11% de la votación total válida, le siguió Alfredo del Mazo, candidato del Partido Revolucionario Institucional, con 990, 234 votos que representaron el 25.59% de la votación total válida. En tercer lugar quedó Carlos Castillo Peraza, candidato del Partido Acción Nacional, con 602, 927 votos, 15.58% de los votos. En la siguiente tabla presento los resultados para Jefe de Gobierno del D.F. de todos los contendientes:

**Tabla 6**  
**RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS CANDIDATOS A JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
Carlos Enrique Castillo Peraza	PAN	602, 927	15.58%
Alfredo del Mazo González	PRI	990, 234	25.59%
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	PRD	1, 861, 444	48.11%
Pedro Ferríz Santacruz	PC	71, 664	1.85%
Viola Trigo	PT	50, 461	1.30%
Jorge González Torres	PVEM	266, 871	6.90%
Manuel Fernández Flores	PPS	8, 754	0.23%
Baltazar Ignacio Valdés Montoya	PDM	16; 079	0.42%

*Fuente:* Estadística de las elecciones federales de 1997, IFE, 1998.

En cuanto a los diputados de mayoría en los 40 distritos uninominales, el PRD ganó 38 distritos y el PAN dos (distritos XV y XIX)<sup>42</sup>. En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional el PAN obtuvo 9; PRI, 11; PC, 1; PT, 1; y PVEM, 4. La tabla siguiente muestra el número de diputados por partido por ambos principios.

**Tabla 7**  
**INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**  
**I LEGISLATURA (1997-2000)**

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL AMBOS PRINCIPIOS
PAN	2	9	11
PRI	0	11	11
PRD	38	0	38
PC	0	1	1
PT	0	1	1
PVEM	0	4	4
TOTALES	40	26	66

*Fuente:* Estadística de las elecciones federales de 1997, IFE, 1998.

<sup>42</sup> *Memoria del Proceso Federal Electoral de 1997*, IFE, 1998, p. 421.

Por primera vez en la historia de la capital, un partido de oposición tendría la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, así como al titular del gobierno del Distrito Federal. Y por vez primera, la ciudad capital dejaría de estar en manos del Partido Revolucionario Institucional. Si Sumamos los porcentajes de la oposición tendremos un total de 74.39%, dato que representa la rotunda inclinación de la ciudadanía por las propuestas de la oposición, y el derrumbe total en las preferencias ciudadanas por el PRI.

La participación ciudadana fue alta. Asistieron a las urnas 3, 955, 459 votantes de una lista nominal de 5, 889, 985 votantes potenciales. Es decir, que el porcentaje de participación fue de 67.16%<sup>43</sup>. De este porcentaje 2, 878, 200 ciudadanos dijeron no al viejo y gastado sistema de gobierno priísta, que no representaba más los intereses de una ciudadanía despierta y consciente.

Para finalizar este apartado haré un breve balance electoral. Partiré desde la primera elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988, hasta la última elección (2000), para con ello ver las tendencias electorales de la capital.

#### 1.4.3. Balance electoral (1988-2000)

Las siguientes tablas serán base para la explicación de este apartado. En ellas se concentran los porcentajes de las elecciones de la Asamblea de Representantes (1988, 1991, y 1994) y de las Asambleas Legislativas (1997 y 2000), así como la asignación de representantes y diputados. Al estudiar ambas tablas nos dan aportaciones significativas para la explicación de la democracia representativa capitalina.

**Tabla 8**  
**PORCENTAJES DE VOTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LA ARDF Y LA ALDF**

PARTIDOS	1ª ARDF 1988-1991	2ª. ARDF 1991-1994	3ª. ARDF. I Legislatura 1994-1997	1ª. ALDF 1997-2000	2ª. ALDF 2000-2003
PAN	22.67%	19.6%	27.01%	18.06%	35.20% (AC)
PRI	25.72%	45.6%	40.54	23.58%	22.09%
PRD		12%	21.15%	45.22%	31.09% (CC)
PPS	14.93%	3.1%	.80%	.35%	
PFCRN	13.14%	8.6%	1.26%		
PMS	8.27%				
PARM	7.13%	2.1%	.63%		.83%
PVEM		4.9%	3.90%	8.77%	
PT		1.1%	4.11%	1.67%	1.72%
PRT		1.2%			
PDM		1.3%	.44%	.56%	
PC				1.77%	
PDS					4.86%
PCD					1.50%

<sup>43</sup> *Estadística de las elecciones federales de 1997*, IFE, 1998, p. 1070.

Fuentes: Apunte electoral, suplemento de *El Nacional*, 24 de abril de 1997; Memorias y resultados electorales de los procesos de 1994 y 1997; <http://www.iedf.org.mx/docs/resultados/computoDALPRP.html>  
 (AC) Alianza por el cambio.  
 (CC) Porcentaje para candidato común.

**Tabla 9**  
**INTEGRACIÓN DE LA ARDF Y LA ALDF POR GRUPOS PARLAMENTARIOS**

PARTIDOS	1ª ARDF 1988-1991	2ª ARDF 1991-1994	3ª ARDF. I Legislatura 1994-1997	1ª ALDF 1997-2000	2ª ALDF 2000-2003
PRI	34	40	38	11	16
PAN	18	11	14	11	17
PRD		7	10	38	19
PFCRN	4	5			
PPS	3	2			
PARM	2	1			
PMS	3				
PFCRN/PARM	2				
PVEM			2	3	8
PT			2	3	1
PDS					3
Partido Cardenista					
PCD					1
Convergencia Democrática					1

Fuentes: Memorias y resultados electorales de los procesos de 1994 y 1997.  
<http://www.asamblea.gob.mx/historia/historia.html>  
<http://www.iedf.org.mx/docs/resultados/computoDALPRP.html>

El dominio del PRI en las tres primeras asambleas fue rotundo. En 1988 el porcentaje fue bajo, pues sólo alcanzó el 25.72% de la votación. No obstante fue suficiente para que –a pesar de los errores detectados en el cómputo de la elección y la ya trillada y conocida “caída del sistema”–, el PRI, en un inaudito y controvertido fraude electoral, se constituyera como la primer fuerza de la ciudad. Para las elecciones de 1991 obtuvo el 45.6% de la votación. Este ascenso se puede atribuir al trabajo de legitimación que emprendió el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en todo el país, a través de diversas ayudas y programas sociales, que redituaron en un incremento en las preferencias de la ciudadanía capitalina, ofreciendo al PRI su voto en las urnas. A partir de este momento vinieron los descensos. En las elecciones de 1994 obtuvo el 40.54% de la votación; cinco puntos porcentuales menos con respecto a la elección anterior. El descalabro significativo vino en la elección de 1997, bajando casi la mitad del porcentaje de la elección anterior (23.58%). En la elección de julio del 2000, el PRI descendió un poco más, pues obtuvo el 22.09%; un punto y medio porcentual menos con respecto a lo obtenido en 1997.

Esta serie de descensos han significado una baja representación del PRI en la Asamblea. Gracias a la cláusula de gobernabilidad mantuvo la mayoría absoluta desde 1988 hasta 1994. En la primer Asamblea alcanzó 34 asientos; en la segunda aumento a 40; en la tercera disminuyó 2 quedando sólo con 38. Esta composición permitió que los trabajos legislativos fueran más sencillos y rápidos de desahogar, pues siendo la mayoría priísta, cualquier iniciativa de ley, decreto, bando u ordenanza pasaba con facilidad. Asimismo, este hecho favoreció la relación de trabajo entre la administración local y el gobierno federal; aunque no cabe decir lo mismo entre el gobierno local y la ciudadanía. La relación gobierno local y sociedad civil se deterioró lo

suficiente como para que en 1997 la ciudadanía decidiera por un cambio de autoridades. En este año el PRD alcanzó la mayoría absoluta en la Asamblea, así como el titular del Ejecutivo. El PRI sólo obtuvo por el principio de representación proporcional 11 diputados, y no obtuvo ninguna diputación por el principio de mayoría relativa, quedando como la segunda fuerza política de la ciudad. Para la Segunda Asamblea Legislativa (2000-2003), con 22.09% de los votos, aumento a 17 diputados por el principio de representación proporcional, pues de la misma forma que en 1997, no ganó en ninguno de los 40 distritos por el principio de mayoría relativa.

Por su parte la oposición ha ganado considerables espacios en la ciudad de México desde 1988. En este año, el Frente Democrático Nacional (PPS, PFCRN, PMS, y PARM) logró superar la votación del Partido Revolucionario Institucional. Por tratarse de un frente, la votación se dividió y ningún partido por sí sólo logró superar al partido oficial. En 1991 el PAN y el PRD se perfilaron como las nuevas fuerzas políticas que le disputarían en el futuro al PRI votos y asientos en la Asamblea. El Partido Acción Nacional (PAN) logró en 1988 el 22.67% de los votos; para 1991 tuvo un descenso de 3 puntos porcentuales quedando en 19.6% de la votación. En 1994 tuvo un buen incremento al ganar 27.01% de los votos. Debido a una mala campaña electoral en 1997, tuvo un descenso de 9 puntos porcentuales llevándose el 18.06% de los sufragios. Pero en la elección de este año, en coalición con el Partido Verde, se recuperó alcanzando el 35.20% de los votos, su mejor porcentaje alcanzado en las elecciones para la Asamblea Legislativa. No obstante, una decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no le permitió obtener la mayoría absoluta en la Asamblea<sup>44</sup>, por lo que tuvo que conformarse con sólo 17 asientos en la Asamblea, quedando como la segunda fuerza política, desplazando al PRI al tercer lugar.

El PRD desde 1991, año en que participa por primera vez como partido político en elecciones a la Asamblea, ha tenido un aumento gradual en las votaciones. En ese año logró el 12%, constituyéndose como la tercer fuerza política en la ciudad. Para 1994 alcanzó el 21.15% de los sufragios, y en 1997 se constituyó como la primer fuerza política capitalina al ganar el 45.5%, más del doble que en 1994. En la elección del pasado 2 de julio alcanzó el 31.09% de los votos en una candidatura común con otras fuerzas políticas. En estas elecciones el PRD tuvo un descenso en los votos en comparación con 1997. No obstante, sigue siendo la primer fuerza en el DF, aunque el margen con respecto al PAN se ha reducido notablemente. Ahora ningún partido tendrá, por vez primera en la historia de la Asamblea, la mayoría absoluta. Tanto el PRI como el PRD, PAN y el resto de los partidos representados en una Asamblea evidentemente plural, tendrán que buscar los mecanismos más idóneos de diálogo y concertación.

En síntesis, de lo dicho hasta el momento podemos aducir las siguientes conclusiones:

---

<sup>44</sup> La controversia de interpretación jurídica entre las autoridades electorales locales (EIDF) y el Tribunal Electoral (TEPJF) en cuanto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, giró en torno a la cláusula de gobernabilidad que garantiza la mayoría absoluta en la Asamblea, al partido que haya obtenido los dos requisitos siguientes: primero, haber obtenido el mayor número de constancias de mayoría de diputados de mayoría relativa; y segundo, poseer al menos el 30% de la votación en el Distrito Federal. Pero el PAN, según criterios del Tribunal, se coaligó con el Partido Verde Ecologista de México, y por consiguiente, no se pudo considerar como un partido. Por tanto, la votación para la Alianza por el Cambio tuvo que dividirse entre los dos partidos coaligados. Este hecho afectó al PAN, pues al no cumplir con los dos requisitos anteriores, perdió la oportunidad de tener la mayoría en la Asamblea. Los diputados finalmente se repartieron de la siguiente manera: PRI, 16; PAN, 17; PRD, 19; PVEM, 8; PDS, 3; PCD, 1; y PCD, 1. Diario *El Financiero*, 12 de julio de 2000, p. 54; y Eduardo R. Huchim, "ALDF: cláusula de gobernabilidad", 1ª parte, en el diario *La Jornada*, 18 de julio de 2000, p. 33.

1. El Partido Revolucionario Institucional desde 1994 ha venido a menos en la preferencia electoral, perdiendo, por un lado, el gobierno de la Ciudad de México en 1997; y por otro, siendo desplazado por la oposición hasta ubicarlo como la tercer fuerza política de la ciudad en la actualidad.
2. El Partido de la Revolución Democrática se adjudicó el gobierno de la ciudad en 1997 y, pese a los grandes obstáculos que ha enfrentado para el ejercicio de su gobierno en estos tres años, logró mantenerlo en la elección del 2000. No obstante, el margen entre el PRD y el PAN se ha reducido considerablemente. El nuevo gobierno deberá ser eficiente en su ejercicio y coherente entre sus propuestas y sus hechos, pues la posibilidad de revocación de mandato cada dos años propuesto por Andrés Manuel López Obrador, podría ser tomado en cuenta para una posible sucesión en caso de no hacer un buen desempeño. Por tanto, este gobierno será el más vigilado por las otras fuerzas políticas.
3. La composición de la Asamblea Legislativa, Segunda Legislatura es la más plural en su historia, por lo que el nivel de debate y los mecanismos de consenso y negociación deberán ser más eficaces. La pluralidad de la Asamblea fuerza a los partidos a cabildear, consensar, pactar bajo un esquema meramente democrático; deja a los partidos la responsabilidad de debatir con firmeza y alcanzar el convencimiento de los otros bajo la retórica del discurso. Por tanto, se deberá buscar que el ritmo y nivel de debate sea más ético y profesional.

### **1.5. Conclusiones**

Llegar al estatus democrático del que goza actualmente la ciudad de México ha sido resultado de un largo proceso de confrontación entre el gobierno y la ciudad. Por ello, a continuación sintetizo este largo y complejo desarrollo histórico:

1. El año de 1928 es el año del derrumbe del sistema municipal que implicó la desaparición de los derechos políticos de los ciudadanos para elegir autoridades locales, prevaleciendo la oportunidad de participar en elecciones sólo federales.
2. El Distrito Federal, reconocido legalmente como sede de los poderes federales, se transformó en una entidad meramente administrativa, sujeta al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión, poderes que tuvieron la facultad de legislar en todo el ámbito de competencia de la ciudad –que actualmente todavía conservan, aunque en menor rango. Así, la administración de la ciudad se llevó a cabo por un departamento del Distrito Federal presidido por un Jefe de Departamento quien, para el desarrollo de sus funciones, se apoyó en un Consejo Consultivo. Tal consejo evolucionó hasta quedar como la máxima instancia donde se resolverían los conflictos y se atenderían las necesidades de la ciudadanía. En orden descendente de jerarquía, el Consejo Consultivo comprendió una Junta de Vecinos, una Junta de Residentes y Comités de Manzana en cada Delegación.
3. Frente a la ausencia de autoridades locales, el gobierno y el partido único desarrollaron una compleja gama de relaciones clientelares con los gremios y organizaciones populares basadas en favores, privilegios y arreglos personalistas, situación que permitió un control directo de dichas organizaciones, adhiriéndolas al partido de Estado y garantizando un consenso y una legitimidad aparente y temporal.
4. Esta política redundó en una precaria evolución de las instituciones oficiales de la ciudad que, en el momento en que el régimen gestionalista clientelar comenzó a mostrar su agotamiento, no tuvieron la capacidad de mantener la legitimidad y mucho menos la capacidad de dar

respuesta eficaz y eficiente a las demandas y necesidades de los habitantes de la ciudad. El divorcio entre gobernantes y gobernados se acrecentó al no haber formas modernas y eficientes de representación política que dirimieran los conflictos por la vía pacífica y legal. El consejo consultivo, hasta sus últimos días, sólo significó una manera mañosa de control y manipulación, más que una verdadera instancia de representación ciudadana.

5. Desde finales de los años cincuenta, una vez que el sistema comienza a manifestar síntomas de enfermedad, la sociedad civil, más consciente y madura, busca espacios alternativos de participación y de organización, cuya autonomía y disidencia al partido único se tornó más evidente.
6. No obstante, el gobierno buscó adaptarse a las condiciones políticas y sociales por medio de reformas legales y diversas acciones, más de forma que de fondo, con el fin de recobrar una parte de la legitimidad que perdió después de la forma autoritaria y despiadada en la que ejerció el poder en el año de 1968, en el movimiento estudiantil.
7. Posterior a los terremotos de 1985 y a las crisis económicas recurrentes por las que atravesó el país en años anteriores, tanto la sociedad civil como el gobierno federal impulsaron acciones de consulta pública para discutir temas relacionados con el futuro de la capital del país. Resultado de ello fue la creación en 1988 de la primer Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), hecho que significó un paso importante en la transición democrática de la capital. Por ello considero que 1988 es el año de la apertura democrática para la ciudad de México.
8. A pesar de que la aparición de la Asamblea de Representantes vino a aliviar un poco la enfermedad del aparato gubernamental, se buscó ir a más en el proceso de democratización de la ciudad. En 1993 el plebiscito mostró que la ciudadanía capitalina puede emprender acciones democráticas con actitud valiente y con conciencia política y decidir qué es lo que desea como entidad federal. Pese a que el plebiscito significó la opinión de una reducida parte de los habitantes de la ciudad, no dejó de ser un hecho histórico que mostró la madurez política de los defeños. Así, en 1993 el gobierno emprendió cambios sustanciales a la Constitución, poniendo el primer ladrillo para una reforma política de mayores alcances en 1996.
9. En 1995 la elección de consejeros ciudadanos no significó mucho avance democrático en la ciudad. La ambigüedad jurídica de las funciones de éstos llenó de escepticismo tanto al gobierno, partidos políticos y medios de comunicación, hecho que se notó desde el proceso de organización de la elección, la jornada electoral y los trabajos de dicha instrumentación participativa. No obstante su desaparición en 1997, el esfuerzo de más de 12, 000 ciudadanos que trabajaron en la organización de la elección no quedaría en el vacío.
10. La reforma política de 1996, la de mayor alcance en la historia, permitió retornar a los ciudadanos de la capital sus derechos para elegir autoridades locales. Esta reforma significó, además, quitarle espacios de decisión al gobierno federal que durante mucho tiempo le permitieron el control absoluto de la capital. A partir de 1997, el gobierno federal tuvo que aprender a negociar y colaborar con un gobierno de oposición en la construcción de una ciudad más democrática.
11. El dominio de la oposición en todos los ámbitos de la administración pública y local es evidente. Esta tendencia se visualizaba desde 1988 y se concretó en 1997 con el triunfo del PRD y Cuauhtémoc Cárdenas. Pero el escenario actual muestra una repartición del voto de los ciudadanos más plural, situación que se refleja en una Asamblea Legislativa compuesta por 8 partidos políticos. Este hecho tendrá que elevar, en el tiempo, el nivel de debate y la aparición de mecanismos de negociación y consenso.

La Primer Asamblea Legislativa (1997-2000) fue la encargada de elaborar un Código Electoral para el Distrito Federal, hecho que cerró el largo proceso de democratización e institucionaliza la competencia político-electoral en el Distrito Federal. Por ello en el capítulo siguiente haré un análisis del proceso legislativo para la conformación de un Código Electoral y de un Instituto que fue, a partir de 1999, el responsable de la organización de las elecciones locales para el año 2000 y las que vendrán en el futuro.

#### FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez Enríquez, Lucía (1998). *¿Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México, p. 219 y 220.
- Diario *El Nacional*, suplemento: "Rumbo a la Reforma electoral", 29 de abril de 1996.
- Diario *La jornada*, 1 de agosto de 1996.
- Diario *La jornada*, 6 de julio de 1997.
- *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.
- *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.
- *Estadísticas de las elecciones federales de 1994*, IFE, 1995.
- *Estadística de las elecciones federales de 1997*, IFE, 1998.
- Huerta Psihas, Elías. *Ventana a la democracia*, AMDE, México, 1997, p. 52.
- Incháustegui Romero, Teresa (1994). "Distrito Federal", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (Coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, Coedición de la Jornada Ediciones, CIIH-UNAM, México.
- Linares Zapata, Luis (1993). "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano*, mayo de 1993, No. 54, México.
- Martínez Assad, Carlos (1996). *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México.
- *Memoria del Foro para discutir la agenda de la Reforma Política Electoral*, IFE, 1995.
- *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*, IFE, 1995.
- *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1997*, IFE, 1998.
- *Memoria del Proceso Federal Electoral de 1997*, IFE, 1998.
- Serna, Leslie (1997). *¿Quién es quién en el MUP? Descripción en cifras del movimiento urbano popular de la Ciudad de México*, Colección: Actores de la Ciudad, Ediciones ¡Uníos!, México.
- Treviño Abatte, Amado (1997). "Pasado, Presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en *Quórum*, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª. Época, año IV, No. 56, agosto de 1997.
- Tribunal Federal Electoral (1996). *Elecciones Locales. Distrito Federal: Elecciones de Consejeros Ciudadanos, 12 de Noviembre de 1995*, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación Social, Tribunal Federal Electoral, México.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de investigaciones Sociales y grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México.
- <http://www.asamblea.gob.mx/historia/historia.html>
- <http://www.iedf.org.mx/docs/resultados/computoDALPRP.html>

## CAPÍTULO 2

### EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA COMPETENCIA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EL IEDF

Para entender el nivel de institucionalización del IEDF es necesario considerar sus orígenes. El actor que se encargó de hilvanar el Código Electoral del DF, así como de decidir quién conformaría el Consejo General, fue la Asamblea Legislativa del DF. Por eso es menester dedicar el primer apartado al análisis de este recinto.

En el segundo apartado estudiaré el proceso legislativo del Código Electoral del DF, el cual tuvo dos fases, a saber: la primera que inicia con los trabajos de la Mesa Central para la Reforma Política (febrero-octubre de 1998); y la segunda que es en sí el proceso legislativo y que corre de octubre a diciembre del mismo año. Asimismo incluyo la explicación del proceso de designación de los integrantes del órgano superior del Instituto.

#### 2.1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Las reformas electorales de 1996 permitieron contar con una nueva Asamblea, más democrática y con toques más legislativos, quedando como un congreso local muy parecido a los congresos locales del resto de las entidades federativas. Es esta Asamblea la que legisló en materia electoral y creó un Instituto Electoral que fue responsable de las elecciones vecinales de 1999 y del proceso electoral del año 2000; siendo desde su creación, el Instituto responsable de la organización y ejecución de las elecciones locales venideras.

Esta Asamblea quedó conformada por una mayoría perredista con 38 diputados locales, todos ellos por el principio de mayoría relativa. El PAN y PRI quedaron como la segunda fuerza política. El primero ganó en dos distritos uninominales y se le asignaron nueve diputados por el principio de representación proporcional, quedando en total con once. El PRI obtuvo once diputados por el principio de representación proporcional; el PVEM, cuatro; PC, uno, y el PT uno. Pero el día 15 de septiembre de 1997, en la ceremonia de toma de protesta de los 66 diputados locales, dos diputados, uno del PVEM y otro del PC, se integraron a la fracción del PT, por lo que ésta junto con la fracción del PVEM, quedaron integradas por tres cada una<sup>45</sup>.

Para el desarrollo de sus funciones, la ALDF quedó integrada por cuarenta grupos de trabajo denominados comisiones y comités. Las comisiones constituyen el pilar de toda obra legislativa. En estos grupos los legisladores profundizan en su análisis, investigación y deliberación en materias específicas. Antes de su discusión en el pleno, las iniciativas de ley son dictaminadas en estas instancias. Las comisiones están facultadas para solicitar información o la presencia de un funcionario de la administración pública cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las decisiones en estos grupos de trabajo se toman por mayoría y tienen la obligación de reunirse, al menos, una vez cada dos meses.

---

<sup>45</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 2, Noviembre de 1997, p. 26.

La *Comisión de Gobierno* es el órgano de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma. Se integra por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo mayoritario. A ella corresponde suscribir los acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el pleno; proponer el proyecto de presupuesto anual de la Asamblea, programar los trabajos de los periodos de sesiones y convocar a sesiones extraordinarias. Es también de su competencia proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor, el Tesorero, y el Director General de Comunicación Social. Recibe, dentro de los primeros diez días del mes de junio, la cuenta pública del año anterior.

Los comités se establecen para organizar el funcionamiento administrativo de la Asamblea Legislativa. Los encargados de esta responsabilidad son Administración; Asuntos Editoriales; Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, y Bibliotecas. Compete al Comité de Administración llevar a cabo los acuerdos del órgano de gobierno de la Asamblea en materia de planeación, organización y control de las actividades de las unidades administrativas. Asimismo, elabora y difunde los criterios para otorgar el apoyo a los Grupos Parlamentarios, comisiones y comités, y ejerce el control, fiscalización y evaluación del gasto público de la Asamblea.

Las comisiones y comités de la Asamblea son<sup>46</sup>:

- Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.
- Comisión de Administración Pública Local.
- Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
- Comisión de Atención a la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados.
- Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.
- Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática.
- Comisión de Deporte y Recreación.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Desarrollo Metropolitano.
- Comisión de Desarrollo Rural.
- Comisión de Desarrollo Social.
- Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales.
- Comisión de Educación.
- Comisión de Equidad y Género.
- Comisión de Estudios Legislativos y Practicas Parlamentarias.
- Comisión de Fomento Cultural.
- Comisión de Fomento Económico.
- Comisión de Hacienda.
- Comisión de la Juventud.
- Comisión de Notariado.
- *Comisión de Participación Ciudadana.*
- Comisión de Población y Desarrollo.
- Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

---

<sup>46</sup> [http://www.asamblea.gob.mx/comision\\_comité/lista-comisiones\\_comites.html](http://www.asamblea.gob.mx/comision_comité/lista-comisiones_comites.html)

- Comisión de Protección al Empleo y Previsión Social.
- Comisión de Protección Civil.
- Comisión de Salud y Asistencia Social.
- Comisión de Seguridad Pública.
- Comisión de Turismo.
- Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.
- Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos.
- Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Comisión de Vivienda.
- Comisión por los Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad.

Comités:

- Comité de Administración.
- Comité de Asuntos Editoriales.
- Comité de Asuntos Internacionales.
- Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.
- Comité de Bibliotecas.

Para la elaboración de la iniciativa y dictamen de la *Ley de Participación Ciudadana* (LPC) y del *Código Electoral de Distrito Federal* (CEDF), las comisiones responsables fueron la Comisión de Gobierno y la Comisión de Participación Ciudadana. Estuvieron integradas por los siguientes diputados:<sup>47</sup>

*Comisión de Gobierno:*

- Presidente: Martí Batres Guadarrama (PRD).
- Secretario: René Arce Islas (PRD).
- Miembros:
  - Elba Marta García Rocha (PRD).
  - Alfredo Hernández Raigosa (PRD).
  - Francisco Ortiz Ayala (PRD).
  - Yolanda Tello Mondragón (PRD).
  - Manuel Aguilera Gómez (PRI).
  - Miguel Hernández Labastida (PAN).
  - Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM).
  - José Narro Céspedes (PT).

Total de integrantes: 10.

*Comisión de Participación Ciudadana:*

- Presidente: Ernesto Chávez Contreras (PRD).
- Vicepresidente: Javier Ariel Hidalgo Ponce (PRD).
- Secretario: Antonio Padierna Luna (PRD).
- Miembros:

---

<sup>47</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 1, Octubre de 1997, p. 46.

- Miguel Bortolini Castillo (PRD).
- Virginia Jaramillo Flores (PRD).
- Lucerito del Pilar Márquez Franco (PRD).
- Ricardo Molina Teodoro (PRD).
- Víctor Manuel Soto Camacho (PRD).
- Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo (PRI).
- Luis Miguel Ortiz Haro Amieva (PRI).
- Pablo de Anda Márquez (PAN).
- María del Pilar Hiroishi Suzuki (PAN).
- Esveida Bravo Martínez (PVEM).

Total de integrantes: 13.

Desde el inicio del gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se planteó dar continuidad a la reforma política para el Distrito Federal. Una reforma que incluyera las propuestas e inquietudes de los sectores sociales y de la ciudadanía en cuanto a organización jurídico-política del DF y participación ciudadana. Por ello, los trabajos para ir tejiendo la nueva estructura de la ciudad capital se fueron planteando desde finales de 1997. En el siguiente apartado hablaré de los inicios de los trabajos en materia de reforma política y del proceso legislativo de la ley electoral.

## **2.2. El proceso legislativo del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF)**

La elaboración del CEDF tuvo dos fases, a saber: la primera, que inicia con los trabajos de la Mesa Central para la Reforma Política (febrero-octubre de 1998); y la segunda, que es en sí el proceso legislativo y que abarca de octubre a diciembre de 1998. Todo este proceso implicó la aportación de cientos de propuestas ciudadanas, partidos políticos y organizaciones civiles, resultado de múltiples reuniones, foros de discusión y eventos que cristalizaron en la ley electoral del 12 de diciembre de 1998. Esta ley tuvo como antecedente la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de finales de noviembre de 1997, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 5 de diciembre del mismo año. El Estatuto de Gobierno en el capítulo III, artículo 123, indica que es responsabilidad del IEDF la organización de las elecciones locales, y que en la conformación de este Instituto participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos<sup>48</sup>. Y es la Asamblea Legislativa la facultada para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el DF y legislar en materia de participación ciudadana (art. 42, fracción X y XII del Estatuto de Gobierno).

El 26 de febrero de 1998 dio inicio el proyecto de Reforma Política. La sede fue el Palacio del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Se acordó que en los trabajos participarían diputados locales, senadores y diputados del Congreso de la Unión, dirigentes de partidos políticos capitalinos y funcionarios del gobierno del DF. En la Mesa Central se integraron 3 grupos de trabajo, a saber: ley de participación ciudadana, ley electoral y organización jurídico-política del DF. Se llevaron a cabo 135 reuniones de donde se desprendieron 222 acuerdos, que tiempo después fueron entregados a la Asamblea para su análisis.

---

<sup>48</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Colección de Legislaciones, México, TRIFE, 2000, p. 79.

Desde un inicio el PRD apoyó la idea de municipalizar el DF, hacer del DF un Estado más de la Federación, y emprender diversas reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno para alcanzar dichos objetivos. El PAN coincidió en esto con el PRD, no así el PRI. Este se inclinaba solamente por la Ley de Participación Ciudadana, y difería en cuanto a la creación del estado 32 de la Federación y al hecho de emprender reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno. Un punto más que se consideró en la Mesa Central fue la elección de comités vecinales, que se llevarían a cabo el 4 de julio de 1998. Todos los partidos coincidieron en esta elección, pero el PRI consideró hacerlo a nivel delegacional, mientras que el PRD propuso llevarla hasta el nivel de manzana, colonia, barrio y unidades habitacionales. Dada la premura de la elección, tiempo después se decidió que se realizarían en julio de 1999. En materia electoral sucedió algo significativo: el PRI se mantuvo en desacuerdo en varios puntos del proyecto, desacuerdo que lo llevó, en conjunto, a que los diputados priistas de la Asamblea Legislativa votaran en contra de la ley electoral.

El 13 de mayo el PRD presentó ante la Mesa Central una propuesta integral que recogió sus planteamientos en torno a los tres temas básicos: participación ciudadana, ley electoral y organización político-jurídica de la ciudad capital. El dirigente del PRD capitalino, Armando Quintero, en compañía del Presidente de la Comisión de Gobierno, Martí Batres, del Presidente de la Comisión del DF en la Cámara de Diputados Alejandro Ordorica y del diputado local Javier Hidalgo, entregó dicha propuesta que concentró, en materia electoral, básicamente las siguientes propuestas: crear al Instituto Electoral del Distrito Federal como institución ciudadana independiente de los partidos, y crear el Registro Estatal de Electores; establecer las figuras de agrupaciones políticas del DF, partidos políticos locales y candidaturas independientes, así como un sistema de fiscalización permanente a los partidos políticos con auditorías parciales al ejercicio anual. Se propuso también eliminar la cláusula de gobernabilidad en la integración de la ALDF y elegir, junto con los titulares de las delegaciones, órganos colegiados de gobierno en cada demarcación. Asimismo, Armando Quintero animó al resto de las fuerzas políticas a presentar un documento en el cual concentraran sus propuestas. Este hecho causó descontento a los partidos de la Mesa Central, pues no había sido ese el acuerdo original, sino llegar a una propuesta común, resultado del pacto y del consenso entre los negociadores. Lo que podía verse, en voz de los partidos restantes, especialmente el PRI, fue un madrugete del PRD al resto de las fuerzas políticas y la posibilidad del uso de un mayoriteo en la Asamblea para la aprobación de las leyes de participación ciudadana y electoral<sup>49</sup>. A partir de ese momento las negociaciones se empantanaron hasta mediados del mes de agosto.

En la tabla siguiente presento las propuestas principales de los partidos políticos en materia electoral, participación ciudadana y organización jurídico-política del DF.

---

<sup>49</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 9, Junio de 1998, pp. 16-25.

**Tabla 1**  
**PROPUESTAS PRINCIPALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MATERIA ELECTORAL**

PARTIDO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY ELECTORAL	ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA
<b>PRD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y audiencia pública.</li> <li>• Órganos de representación por colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los consejeros electorales federales o locales no puedan ser candidatos a puestos de elección popular durante el año inmediato a su periodo.</li> <li>• Posibilidad de registro a partidos políticos locales y candidatos independientes.</li> <li>• Que la participación como funcionarios de casilla sea obligatoria.</li> <li>• Que la asignación de diputados de representación proporcional se haga en forma alternativa e igualitaria para cada partido.</li> <li>• Eliminar la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa.</li> <li>• Crear órganos colegiados de gobierno en las delegaciones (similares a los cabildos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantea dos etapas en la Reforma Política, la primera es promover la descentralización de las delegaciones, modificar su estructura y crear nuevas, como preámbulos a su transformación en el año 2000 en municipio, alcaldías, ayuntamientos o prefecturas. En una segunda etapa, a partir del año 2000, se propone la creación del estado 32, con Congreso y Ejecutivo local con plenas facultades, como en los demás Estados.</li> </ul>
<b>PRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencia pública, consulta pública, instancia de quejas y denuncias, informes de la autoridad, iniciativa popular, plebiscito y afirmativa ficta social.</li> <li>• Comités de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional, así como Consejos Delegacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer la observación electoral en la ley y que la regule el Instituto Electoral del DF, y que no participen como observadores los simpatizantes de agrupaciones políticas.</li> <li>• Que el Jefe de Gobierno cumpla un periodo de seis años.</li> <li>• Que la Asamblea se conforme por 40 diputados de mayoría y 26 de representación proporcional.</li> <li>• Plantear la autonomía de las delegaciones,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechaza la creación del Estado 32 y de un Congreso Local. Insiste en que el Congreso de la Unión mantenga atribuciones legislativas en la capital relativas a seguridad pública y endeudamiento. La temática de esta mesa la resume a las nuevas atribuciones que pueden tener las demarcaciones políticas.</li> </ul>

		bajo la coordinación del Gobierno Central.	
PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, instancia de quejas y denuncias.</li> <li>• Comités de participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el referéndum, plebiscito e iniciativa popular.</li> <li>• Que todos los ciudadanos tengan credencial de elector.</li> <li>• Eliminar la cláusula de gobernabilidad.</li> <li>• Conformar la asamblea Legislativa con 35 diputados de mayoría y 35 de representación proporcional.</li> <li>• Elegir mediante voto directo, universal, libre y secreto a los delegados.</li> <li>• Que los candidatos a delegados tengan por lo menos tres años de vivir en la demarcación y que sean postulados por los partidos políticos.</li> <li>• Redefinición de criterios de redistribución del DF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apunta como prioridad el arribo al Estado 32, así como la creación de una Constitución local y la conversión de la Asamblea Legislativa en un Congreso para la nueva entidad.</li> <li>• Deben reformarse los artículos 73 y 122 de la Constitución para que las facultades del Congreso de la Unión pasen a manos del Congreso local. Las nuevas demarcaciones deber ser semejantes a los municipios.</li> </ul>
PVEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencia pública, iniciativa ciudadana, referéndum y plebiscito.</li> <li>• Presidentes de colonia por distrito y Consejo delegacional.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pide centrar la discusión en la viabilidad del Estado 32.</li> </ul>
PT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa Popular, consulta ciudadana, referéndum y plebiscito.</li> <li>• Representante de manzana, representante de grupo, Comité Vecinal, Consejo Distrital y Consejo delegacional.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propone la conformación del Estado 32 y con ello dotar de facultades plenas al Ejecutivo local para que nombre a los responsables en materia de seguridad pública y decida en materia de deuda pública. Señala que debe trabajarse en la nueva territorialización de las delegaciones políticas y la descentralización de sus funciones.</li> </ul>

Fuente: Revista *Asamblea*, Segunda Época, No. 9, Junio de 1998.

**Los acuerdos alcanzados en la mesa sobre ley electoral:**

- El Código Electoral reglamentará los derechos políticos.
- Eliminación de la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación en la integración de la ALDF (con la reserva del PRI).
- Los ciudadanos podrán participar en la organización electoral como consejeros electorales y como integrantes de las mesas receptoras de la votación.
- Los consejeros electorales federales y locales que se postulen como candidatos a puestos de elección popular en el DF, deberán haber dejado el cargo un año antes.
- Se reglamentará la actividad de los ciudadanos como observadores electorales a lo largo de todo proceso electoral.
- La filiación a los partidos políticos será individual y voluntaria.
- Se garantizará que todos los ciudadanos cuenten con credencial de elector.
- Se estimulará la participación ciudadana en tareas electorales.
- Se impulsará el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular (en este punto el PRI se no se opone, pero tiene sus reservas).
- Los candidatos jefe de Gobierno del DF deberán tener cuando menos cinco años de residencia en la ciudad, ser electos por voto universal, libre, directo y secreto, y que el bando correspondiente a la elección lo emita la ALDF.

Fuente: Revista *Asamblea*, Segunda Época, No. 9, Junio de 1998.

El 22 de octubre, tras 8 meses de negociaciones, concluyeron los trabajos y reuniones de la Mesa Central. El tema más complejo fue la reestructuración jurídico-política del DF a lo cual el PRI mantuvo su posición en contra. Asimismo, no aceptó la transformación de delegaciones en municipios, ni otorgar a la ALDF el carácter de congreso local. Uno de los puntos de acuerdo fue que sí habría elecciones vecinales y que la cláusula de gobernabilidad desaparecería. El PAN se retiró y el PRI se mantuvo ausente. El procedimiento que seguiría sería entregar las conclusiones a la Comisión de Gobierno de la ALDF bajo dos esquemas legislativos: primero, formar grupos por cada mesa en que se dividió la discusión de la reforma política; y segundo, formar grupos para el análisis de las leyes de participación ciudadana y electoral.

Así, el lunes 26 de octubre la Secretaria de Gobierno, Rosario Robles, acudió al salón amarillo de la ALDF y entregó formalmente los 222 acuerdos emanados de las mesas de trabajo en materia electoral, participación ciudadana y estructura jurídico-política del DF, donde se condensaron el 80% de los acuerdos originalmente establecidos en la agenda y derivados de 135 reuniones de trabajo. Asimismo, Rosario Robles remitió el paquete de acuerdos logrados en las negociaciones de la Reforma Política a la Cámara de Diputados. El jueves siguiente (29 de octubre), la Comisión de Gobierno de la ALDF acordó la creación de tres grupos de trabajo, conformados por diputados de todos los partidos, que elaborarían las leyes Electoral y de Participación Ciudadana, así como las iniciativas de reforma constitucional sobre la organización jurídica del DF. Se acordó comenzar las actividades de los grupos de trabajo a partir del 3 de noviembre para alcanzar en un lapso de 15 días el dictamen final de la propuesta de Ley de Participación Ciudadana y a fines de noviembre la de la Ley Electoral. Las comisiones que se crearon fueron: Comisión Especial para la Legislación Electoral; Comisión Especial para la Ley de Participación Ciudadana; y Comisión Especial para la Organización Jurídico-Política del DF. Estas

comisiones fueron creadas el 5 de noviembre por acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF. Su conformación fue en todos los sentidos, plural. Así, los integrantes fueron:

1. Comisión Especial para la Legislación Electoral

- René Arce y Javier Hidalgo (PRD).
- Alfonso Rivera y Fernando de Garay (PRI).
- Irma Islas y Jesús Galván (PAN).
- Sara Castellanos, José Luis Benítez (PVEM).
- René Rodríguez y José Narro (PT).

2. Comisión Especial de Participación Ciudadana.

- Ernesto Chávez y Rafael López (PRD).
- Luis Miguel Ortiz Haro y Fernando de Garay y Arenas (PRI).
- Pablo Jaime Jiménez Barranco y Arne Aus Den Reuthen (PAN).
- Sara Castellanos Cortés y José Luis Benítez Gil (PVEM).
- René Baldomero Rodríguez Ruiz (PT).
- Alejandro Rojas Díaz-Durán (Diputado Independiente).

3. Comisión Especial para la Organización Jurídico Política del DF integrada por los coordinadores parlamentarios y por diputados de la ALDF.

- Martí Batres del Coordinador del PRD.
- Manuel Aguilera Coordinador del PRI.
- Miguel Hernández Coordinador del PAN.
- Sara Castellanos Coordinador del PVEM.
- José Narro Coordinador del PT.
- Ricardo Molina del PRD.
- Eduardo Escobedo del PRI.
- Fernando Pérez del PAN.
- José Luis Benítez del PVEM.
- René Rodríguez del PT.

Estos grupos realizarían las iniciativas de ley y las presentarían ante el pleno de la Asamblea Legislativa para después turnarlas a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, con excepción de la Ley de participación Ciudadana, que sería turnada a su comisión respectiva. Una vez dictaminadas, pasarían a votación del pleno de la ALDF, y las de competencia federal al Congreso de la Unión.

Para el mes de noviembre de 1998, los principales consensos y disensos de la Reforma Política entre los partidos políticos fueron los siguientes:

**Tabla 2**  
**CONSENSOS, DISENSOS Y ACUERDOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON RELACIÓN A LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL DEL DF**

CONSENSOS	DISENSOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la ley electoral reglamente los derechos político-electorales constitucionales como votar, ser votado y tener libertad de asociación para tomar parte en los asuntos políticos.</li> <li>• Que se conforme el Instituto Electoral del DF como responsable de los procesos electorales.</li> <li>• Que posea autonomía y facultades políticas y presupuestales plenas.</li> <li>• Conformar órganos de gobierno político-administrativos para las demarcaciones político-territoriales del DF.</li> <li>• Que el titular sea una persona moral o colegiada, electo por voto universal.</li> <li>• Establecer el registro Estatal de Electores del DF.</li> <li>• Contar con credencial de elector y listado nominal con fotografía.</li> <li>• Integración de un Tribunal Electoral Local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer la figura de partido político local.</li> <li>• Crear la figura de Agrupación Política del DF, como instancia política ciudadana.</li> <li>• Que las candidaturas independientes establezcan para su postulación un 1% del padrón y que no tengan derecho a financiamiento público ni otras prerrogativas.</li> </ul>

*Fuente: Revista Asamblea, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1999.*

<b>Acuerdos por mayoría (con oposición del PRI y PT)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que en caso de falta del jefe de Gobierno en los dos primeros años, la ALDF nombre un interino y convoque a nuevas elecciones. Si la ausencia es en los últimos cuatro, se nombrará un sustituto.</li> <li>• Que el senado tenga las mismas facultades que observa en el resto de los estados de la República, en torno a la desaparición de poderes en el DF.</li> </ul>

*Fuente: Revista Asamblea, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1999.*

### Ley de Participación Ciudadana para el DF

CONSENSOS	DISENSOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Que el jefe de Gobierno convoque a plebiscito para que los ciudadanos expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Ejecutivo local.</li><li>• Se establezca la iniciativa popular para que los ciudadanos presenten a la ALDF proyectos de leyes.</li><li>• La consulta vecinal será convocada por el titular de la demarcación. Los resultados no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La representación vecinal.</li><li>• El referéndum.</li></ul>

Fuente: Revista *Asamblea*, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1999.

Organización Político-Jurídica del DF Acuerdos por mayoría (En 9 de 23 puntos el PRI se manifiesta en contra y en 11, en reserva)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ratificar los nombramientos del procurador capitalino y el titular de Seguridad Pública.</li><li>• Participar como legislatura local en los procesos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li><li>• Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos.</li><li>• Emitir iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión.</li><li>• Revocar o suspender el fuero de algún cabildo o demarcación municipal, así como determinar la desaparición de poderes en alguno de ellos y nombrar el provisional que resulte.</li><li>• Facultades para crear y suprimir demarcaciones territoriales.</li><li>• Aprobar el programa General de Desarrollo.</li><li>• Instruir los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia al jefe de Gobierno y otros servidores públicos, entre otros.</li></ul>

Fuente: Revista *Asamblea*, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1999.

#### Acuerdos de representantes del PRD, PAN, PVEM y PRI

- Dotar a la ALDF de facultades plenas como Congreso local.
- Acuerdo para la transformación de la estructura de jefe de Gobierno a un Poder Ejecutivo local. La definición del Artículo 44 Constitucional que señala a la ciudad como sede de los poderes federales y capital de la República Mexicana, no justifica que el DF le sea impedido alcanzar un status jurídico y político propios.
- Acuerdo para la creación de demarcaciones territoriales con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Integración progresiva de organismos con funciones jurisdiccionales a la rama encargada de impartir justicia.
- La ALDF deberá legislar todo lo referente a:
  - Estatuto de Gobierno del DF.
  - En materia de seguridad, deuda pública y el marco jurídico del DF.

*Fuente:* Revista *Asamblea*, Segunda Época, Noviembre de 1999.

El primer dictamen con proyecto de nueva ley fue de Participación Ciudadana que, para el día 26 de noviembre de 1998, se presentó ante el pleno por parte de la Comisión de Participación Ciudadana para su aprobación. Dispensándose la lectura, en votación económica fue aprobado en lo general y en los artículos no reservados en lo particular, en votación nominal por unanimidad de 60 votos a favor. Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998<sup>50</sup>.

Tras los acuerdos y disensos, el 15 de diciembre de 1998 la Comisión de Participación Ciudadana presentó ante el pleno de la ALDF<sup>51</sup> el Proyecto de Código Electoral del Distrito Federal. Los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM presentaron 18 objeciones a varios artículos de esta histórica ley para la ciudad de México, ya que nunca había existido una instancia de esta naturaleza en nuestra capital. Junto al PT, estos grupos parlamentarios se opusieron a regular el voto de los discapacitados, ya que uno de los artículos destaca que los capitalinos que estén imposibilitados físicamente para emitir su voto, podrán ser acompañados por otra persona a la casilla para que emita su sufragio. El PRI estuvo en contra de que el tiempo de la campaña de Jefe de Gobierno sea de 90 días, y para diputados y delegados de 75; además, que las prerrogativas sean de acuerdo al 60% del salario mínimo como base para el cálculo del financiamiento público y de acuerdo al número de electores<sup>52</sup>. El PAN, al igual que el PVEM y el PRI, no aceptaron

---

<sup>50</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1998, p. 6.

<sup>51</sup> Entregada a esta Comisión el 9 de diciembre por el Grupo Especial para la Elaboración del Código Electoral comandado por el Diputado perredista René Arce Islas. Fue resultado de 21 reuniones de trabajo y discusión. *Asamblea*, Segunda Época, No. 15, Diciembre de 1998, p. 46.

<sup>52</sup> Esta propuesta consistió en disminuir para 1999 de entre un 15% y un 20% las prerrogativas a los partidos políticos en el DF, con relación a lo otorgado el año de 1998, es decir, 25 millones de pesos menos. El presupuesto que sería ejercido se aproximó a los 135 millones de pesos, resultado de la asignación del 60% del salario mínimo multiplicado por el número de electores, de los cuales se propuso en un primer momento que 30% se repartiera en forma equitativa entre las fuerzas políticas y el 70% restante se dividiera de acuerdo a los resultados electorales de 1997, otorgándose al PRD aproximadamente el 46%. *Asamblea*, Segunda Época, No. 15, Diciembre de 1998, p. 24 y 47.

reglamentar la existencia de candidaturas comunes; el PRD se opuso a que haya una contraloría interna en el Instituto Electoral para el nombramiento y remoción de consejeros electorales. La fracción parlamentaria del PRI en voz del diputado José Eduardo Escobedo Miramontes presentó una moción suspensiva refiriéndose a algunos aspectos de fondo como la participación de partidos locales en las elecciones y la existencia de agrupaciones locales (pues hay quienes consideran innecesario conformarlos por prohibiciones de carácter constitucional y del Estatuto; en esto coincidieron el PAN y PVEM con el PRI); el establecimiento de la figura de Consejos de Gobierno en los órganos políticos por demarcación territorial a partir del año 2000, cuando debiera determinarse su integración en el Estatuto de Gobierno por vía del Congreso de la Unión; la facultad concedida al Consejo General para realizar exhortos a las autoridades federales para que suspendan la difusión de sus programas de política social en vísperas de procesos electorales, así como la asignación de tiempo gratuito en radio y televisión para los partidos políticos en elecciones locales, es decir, plantear en una ley local algo relativo a las autoridades federales resulta violatorio de la Constitución<sup>53</sup>.

El perredista Javier Hidalgo, en uso de la palabra como orador en contra de la moción, lamentó que a un “gran tribuno” –como calificó a Escobedo–, lo mandara su fracción para expresar un voto en contra del Código Electoral, “que más bien es un voto de rencor a una reforma política a la que se han opuesto permanentemente”, y pretendió descubrir las motivaciones “detrás” de la moción suspensiva en el asunto del financiamiento público a los partidos políticos, en franco rechazo a la disminución de la propuesta. Por su parte, los legisladores Irma Islas (PAN), René Rodríguez (PT) y Alfonso Rivera (PRI), formularon sus respectivas propuestas de modificación a diversos artículos del ordenamiento a discusión, a nombre de la Comisión Especial para la Elaboración del Código Electoral, siendo aprobadas en su mayor parte las de los dos primeros<sup>54</sup>.

En votación nominal se aprobó la ley con 51 votos a favor, 13 en contra y cero abstenciones. Los votos en contra fueron del grupo parlamentario del PRI (que en conjunto fueron 11, es decir, todos a una voz dijeron no a la ley) y dos diputados independientes, a saber, Raquel Sevilla Díaz y Alejandro Rojas Díaz Durán<sup>55</sup>. Una vez consumada la aprobación del dictamen en votación nominal, Manuel Aguilera encabezó el éxodo priísta del salón de sesiones en señal de rotunda desaprobación.

De tal magnitud fue el descontento de la fracción priísta que el 3 de febrero de 1999 el PRI presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del Código Electoral del Distrito Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual impugnaría un 48% de las disposiciones entre artículos y fracciones de esta ley<sup>56</sup>. Eduardo Escobedo Miramontes, a nombre de su grupo parlamentario, el PRI, entregó a la oficialía de Partes de la SCJN esta demanda, que consta de 63 cuartillas y copias que acreditan la personalidad de Mariano Palacios Alcocer como dirigente nacional del PRI, quien suscribió esta demanda, tal y como lo establece el artículo 105 Constitucional en su fracción II –los partidos con registro ante el IFE por conducto de sus dirigencias podrán interponer recursos en contra de leyes electorales. El legislador priísta señaló que esta demanda se fundamentó en el asunto de concejos de gobierno (los cuales sustituirían a las delegaciones), cuya creación no se establece en el Estatuto de Gobierno del DF y eso viola una disposición constitucional.

---

<sup>53</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 15, Diciembre de 1998, p. 9.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, No. 16, Enero de 1999, p. 9.

<sup>56</sup> *Ibid.*, No. 18, Marzo de 1999, p. 25.

El 11 de marzo, la SCJN declaró inconstitucionales seis temas comprendidos en 35 preceptos del Código Electoral del DF, de los 82 impugnados por el PRI. En el fallo, la Corte recomendó a la Asamblea Legislativa que modificara el Código Electoral del DF, por cuanto se refiere a los concejos delegacionales, pues de no haberlo hecho en 90 días antes del proceso electoral, dicho órgano hubiera sido acreedor a sanciones establecidas por no ejecutar una sentencia. Con el voto unánime de los 11 ministros que integran el pleno de la SCJN, quedaron como acciones inválidas la creación de Concejos de Gobierno en las demarcaciones territoriales que suplirían a los 16 delegados; la elección de diputados por principio de representación proporcional a través de listas votadas; y que la Asamblea Legislativa legisle aspectos de los partidos políticos nacionales como la pérdida, cancelación o suspensión del registro por faltas graves.

Son también inconstitucionales los artículos que facultan al Consejo General del Instituto Electoral del DF a celebrar convenios para prestar apoyo logístico a los partidos, pues rebasa las facultades de este tipo de organismos, cuya única responsabilidad es organizar los procesos electorales de esta capital. De los 290 artículos que conforman este Código Electoral del DF, el PRI reclamó la inconstitucionalidad de 82, de éstos, 47 se declararon como válidos y 35 violan la Constitución. En forma proporcional, el PRI impugnó el 28.6% del total de los artículos del Código Electoral del DF. El pleno de la SCJN reconoció como válido el 16.20% y el 12.06% como inconstitucional.

En el caso de los artículos que no violan la Constitución Política, la sentencia indica que la Asamblea Legislativa está facultada para crear agrupaciones políticas locales y para legislar aspectos concernientes a los partidos políticos en cuanto a su participación en las elecciones del DF. Son constitucionales las facultades con que cuenta el Consejo General del IEDF para proponer reformas en materia electoral y el número de distritos electorales uninominales en que se divida el territorio del DF, así como su circunscripción. La ALDF se ajustó a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del DF y la Constitución para expedir las disposiciones relativas a los medios de impugnación para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos; así como que los partidos cuenten con tiempo en radio y televisión para su difusión ordinaria y la vigilancia en cuanto al tope de gastos de campaña.

A mediados del mes de marzo se anunció que la SCJN elaboraría alrededor de 15 tesis en las que fijaría una serie de criterios con respecto a los límites legales que tiene la Asamblea Legislativa para elaborar reformas electorales en el DF con relación a la redistribución, designación de diputados y la elección de delegados, principalmente. Estos planteamientos fueron tomados en cuenta por la Asamblea Legislativa al momento de modificar los 34 preceptos del Código Electoral del DF. La Corte sugirió a los diputados locales que enviaran al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar el Estatuto de Gobierno del DF, con el fin de que algunos de los planteamientos que vertieron en el Código Electoral pudieran tener validez.

El Código Electoral del DF, en medio del descontento priísta, fue publicado el 5 de enero de 1999. Lo que siguió en el seno de la Asamblea fue la elección del Consejo General del IEDF y de los magistrados del TRIFE. Con esta decisión se cierra el segundo periodo (fase legislativa) para la elaboración del Código Electoral del Distrito Federal y se inicia la etapa de conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal. En las siguientes líneas presento una breve cronología del proceso de selección del Consejo General del IEDF.

### 2.2.1. La asignación de Consejeros Electorales del IEDF

El 12 de enero se inició el periodo extraordinario de sesiones en la Asamblea Legislativa. PRD, PAN, PRI, PT y PVEM definieron casi en su totalidad sus propuestas para candidatos a consejeros electorales y magistrados de los nuevos Instituto y Tribunal Electoral del Distrito Federal, quienes fueron nombrados y ratificados en el transcurso de esa semana para emprender la siguiente etapa de conformación de esos organismos.

De esta manera, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del DF, Jorge Rodríguez y Rodríguez, envió a la Asamblea Legislativa los nombres y la curricula de 18 aspirantes a ocupar una de las nueve plazas de magistrados para el Tribunal Electora del DF. Entre éstos se encontraron el aún Consejero de la Judicatura del DF, Cipriano Gómez Lara; Flavio Galván, Secretario del Magistrado, y José Luis de la Peza –Presidente del TRIFE–; así como la juez 66 penal, Cecilia Marín Sasaki. Entrevistados por separado, diputados locales de los partidos representados en la ALDF dieron a conocer nombres de sus propuestas, inclusive algunos como el PT, PVEM y PAN se reunieron con sus dirigencias estatales por la noche para definir a sus aspirantes, y en algunos casos se dieron a conocer en dicha sesión.

Manuel Aguilera Gómez, coordinador de la fracción del PRI en la ALDF, se reunió en privado con sus legisladores, quienes señalaron a Fernando Serrano Migallón, abogado e integrante del *pool* de suplentes del Consejo General del IFE; y a Rosa María Mirón Lince, también suplente del IFE y hermana del diputado federal del PRD, Benito Mirón Lince; además de Maximiliano Carbajal Contreras, director de la facultad de derecho de la UNAM, y Luis Ángel López Escutia, magistrado del Tribunal Agrario, para consejeros del nuevo Instituto Electoral del DF.

A pesar de que venció el plazo el 15 de enero, la decisión no se había tomado aún. Los coordinadores parlamentarios en la Asamblea Legislativa acordaron que Carmen Aristegui, Leonardo Valdés, Rosa María Mirón Lince y Javier Santiago, entre otros, podrían sustentar el cargo de consejeros electorales para el nuevo Instituto Electoral (IEDF), y en el caso de los magistrados al Tribunal Electoral (TRIFE), convinieron reunirse a última hora para definir la lista de los aspirantes definitivos.

Luego de varias horas de trabajo, los coordinadores escucharon a juristas y magistrados propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) quienes realizaron el día 14 la “pasarela” ante la Comisión de Gobierno de la ALDF. De esta manera, 24 aspirantes asistieron al salón verde del recinto legislativo para hablar sobre su trayectoria profesional. Ahí, durante casi dos horas, cada uno expuso sus aspiraciones y una pequeña opinión de lo que significaría ostentar para ellos ese cargo en el TEDF con una duración de ocho años.

Los candidatos a magistrados que asistieron a la ALDF fueron Manuel Bejarano, Carlos Campos Herrera, Carlos César Cárdenas, Manlio Castillo Colmenares, José de Jesús Fernández, Eduardo Galindo, Cipriano Gómez Lara, Hermilo Herrejón, Juan Martínez Veloz, Gilberto Enrique Moreno, Pedro Rivas Monroy, Rodolfo Terrazas Salgado, David M. Vega y José Humberto Zárate Pérez. Asimismo en su calidad de candidatos para ser supernumerarios: Estuardo M. Bermúdez, David Próspero Cardoso, Anastasio Cortés Galindo, Flavio Galván, Raciél Garrido, Armando Granados Carreón, Marco A. Pérez, Miguel Reyes Lacroix, Delfino Solano y María del Carmen Sordo Ramírez.

Las primeras propuestas de los partidos para consejeros electorales fueron las siguientes: por parte del PRD José Agustín Ortiz Pinchetti, Javier Santiago Castillo, Eduardo R. Huchim, Joel Ortega, María Eugenia Valdés, Pedro Moreno, José Antonio Crespo, Emilio Álvarez Icaza, Octavio Rodríguez Araujo y Carmen Aristegui. El PAN propuso a Elizur Arteaga, quien no se encontró en el país; a Jesús Silva Herzog Márquez, quien declinó; José Antonio Crespo, Andrés

Albo, Alberto del Castillo del Valle, Odette Rivas, Guillermo León Ramírez y Juan F. Reyes del Campillo. El PRI propuso a Rosa María Mirón Lince, Edmundo Elías Mussi, Fernando Serrano y Edgar Elías. El PVEM consideró conveniente incluir a César Bedolla, Jean Paul Hoover, Leonardo Valdés y Agustín Ricoy, quien dijo no interesarle, según la pevemista Sara Castellanos. El PT mencionó a Javier Santiago Castillo, Leonardo Valdés, Emilio Álvarez Icaza, Juan Reyes del Campillo, Carmen Aristegui, Juan Martínez Veloz y Rafael Vázquez Sánchez.

Finalmente, con el tiempo encima, el 15 de enero quedaron integrados los órganos electorales. El Consejo del IEDF desde entonces quedó encabezado por Javier Santiago Castillo; y el Magistrado Raciél Garrido como responsable del Tribunal Electoral del DF. El pleno de la Asamblea Legislativa designó por unanimidad las propuestas presentadas por las fracciones parlamentarias y el Tribunal Superior de Justicia del DF (TSJDF), al concluir el plazo para definirlos.<sup>57</sup>

El IEDF quedó conformado de la siguiente manera: consejero presidente, Javier Santiago Castillo; y como consejeros electorales propietarios Eduardo R. Huchim May, David Ibarra Muñoz (quien no aceptó el cargo y se negoció la suplencia con Crespo, a lo que se opuso el PRI, por lo que finalmente María Mirón Lince ocupó el cargo), Rodrigo Morales Manzanares, Rubén Lara León, Leonardo Valdés Zurita y Emilio Álvarez Icaza. Para consejeros electorales suplentes fueron designados José Antonio Crespo Mendoza, Rosa María Mirón Lince y Juan Francisco Reyes del Campillo Lona. En el caso del Tribunal Electoral del DF quedó como magistrado presidente Graciél Garrido Maldonado; y como numerarios Estuardo Mario Bermúdez Molina, Juan Martínez Veloz, Hermilo Herrejón Silva y Rodolfo Terrazas Salgado. Como magistrados supernumerarios o suplentes: Pedro Rivas Monroy, David Vega Vega, Carlos César Cárdenas Márquez y Anastasio Cortés Galindo. Los integrantes del IEDF durarán en su cargo siete años improrrogables y los magistrados del TDEF ocho años, ambos tendrán una remuneración entre los 40 mil a 60 mil pesos.

El 18 de enero, los integrantes del nuevo Instituto y Tribunal Electoral del DF rindieron protesta ante el pleno de la Asamblea Legislativa en sesión extraordinaria, por lo que de inmediato iniciaron sus actividades, a pesar de que no contaban aún con una sede y planes inmediatos.

A partir del 25 de enero los partidos políticos nombraron a sus representantes en el Consejo del IEDF. Los panistas Sandra Segura y Rafael Moya, así como las pevemistas María Cristina Moctezuma Lule y Sara Isabel Castellanos, fueron designadas como las representantes del PAN y PVEM ante el nuevo Instituto Electoral del DF, respectivamente. Los priístas comenzaron a manejar entre sus posibles representantes al diputado local Luis Miguel Ortiz Haro y a José Gil Padilla. En el caso del PRD del DF se designó a Mauricio del Valle. La función de los representantes de partido sería mantener un canal de comunicación con el Instituto Electoral del DF y los partidos, de tal manera que haya transparencia en los procesos y se eviten las impugnaciones por malos entendidos.

El 29 de enero, en el Museo de la Ciudad de México, tomaron protesta los integrantes de los órganos electorales. En ceremonias por separado se tomó protesta a los consejeros y representantes del PRI, PAN, PT, PRD y PVEM, que conformaron el Instituto, así como a los magistrados numerarios y supernumerarios que integraron el Tribunal. Asimismo, cinco de los seis consejeros –con la ausencia de David Ibarra– eligieron a Adolfo Riva Palacio Neri como

---

<sup>57</sup> La votación en el pleno de la Asamblea Legislativa de la propuesta para integrar el Consejo General del IEDF y los magistrados del TRIFE fue la siguiente: para el Consejo General del IEDF, por unanimidad 55 votos a favor; para magistrados del TRIFE, 59 votos a favor, cero en contra, cero abstenciones y un voto anulado. *Asamblea*, Segunda Época, No. 20, mayo de 1999, p. 10.

secretario ejecutivo del Instituto. En esa sesión el subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, Leonel Godoy Rangel, informó que a los órganos electorales se les otorgaron 309 millones, de los cuales 267 correspondieron al Instituto, 27 al TEDF y 15 a la organización de las elecciones vecinales. Aclaró que ambos organismos deberán trabajar durante 1999 con ese techo presupuestal para pagar renta de inmuebles, compra de vehículos, pago de salarios y el resto de sus gastos, porque el gobierno local no hará aportaciones extraordinarias<sup>58</sup>.

Con la asignación de consejeros electorales se inició la etapa de conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal. A partir de aquí serán los trabajos de este Instituto la prioridad a estudiar en esta investigación. Lo que se pretende alcanzar al analizar la estructura del IEDF y sus primeros trabajos como Institución, es conocer el grado de institucionalización y su capacidad de autonomía política, pues ello es condicionante del nivel de confiabilidad en la organización de las elecciones vecinales de 1999 y del proceso electoral del año 2000. Esto será abordado en el capítulo siguiente. Pero antes de ir al tercer capítulo, a continuación apporto las conclusiones de este segundo capítulo.

### 2.3. Conclusiones

Lo que se ha expuesto en el capítulo dos es una breve explicación cronológica de dos cuestiones fundamentales: la primera, el proceso legislativo del Código Electoral del Distrito Federal; la segunda, la conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal. Pero la descripción histórico-legislativa de ello, por sí misma, aún no nos muestra el cuadro completo de la génesis del proceso de institucionalización de la dinámica político electoral en la ciudad capital. Para comprenderlo, haré algunas precisiones a modo de conclusiones.

1. El proceso legislativo del IEDF así como la conformación del IEDF están inmersos en la larga coyuntura de transición democrática del país. Esto es evidente, pues en las largas discusiones sobre la Reforma del Estado que iniciaron a principios de la década de los años ochenta, el Distrito Federal ha sido materia de análisis. Y esto gira en torno a un factor decisivo en la estructura federal del sistema político mexicano: dar calidad de entidad federativa al Distrito Federal, cuna de los poderes federales y capital de la República Mexicana. El hecho de elegir autoridades y tener instituciones democráticas responsables de organizar y calificar elecciones locales, nos acerca bastante a la figura de entidad federativa. Este punto es bastante discutible, pues hacer del Distrito Federal una entidad con poderes locales plenos implica irreversiblemente la municipalización de la capital, cosa que, como hemos visto, no es tan fácil de emprender y sobre todo de comprender. De ahí que el Partido Revolucionario Institucional se mantenga en abierta oposición a la propuesta del Partido de la Revolución Democrática –propuesta que comparte con el PAN, PT y PVEM– de crear el Estado 32 de la Federación.
2. El proceso de institucionalización del Instituto Electoral del DF que inicia con sus dos primeras fases –Mesa para la Reforma Política y proceso legislativo– es resultado de la pugna de intereses distintos sobre el destino de la ciudad capital, en el ámbito de la transición democrática, donde el equilibrio de la correlación de fuerzas a nivel nacional y local se mueve hacia las propuestas de oposición (PAN y PRD). Es evidente que el PRI ha perdido fuerza para lograr imponer sus decisiones en la ciudad capital, cuestión que, desde fines de los años

---

<sup>58</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 15, Enero de 1999, pp. 27-47.

- setenta, y por necesidad de legitimación política, tiene que ver con una actitud flexible y abierta para escuchar las voces y propuestas de la oposición e incluirlas en la agenda de discusión política.
3. Los principales disensos en materia de participación ciudadana, ley electoral y conformación jurídico-política del Distrito Federal (creación del estado 32 de la federación; creación y participación de partidos y agrupaciones políticas locales; candidaturas comunes; financiamiento; representación vecinal; por mencionar los más importantes) por parte del PRI, son clara muestra de debilidad y estancamiento, pues el deseo manifiesto de mantener, por un lado, a la capital atada al poder federal, y por otro, sin los suficientes espacios y mecanismos de una verdadera representación y participación vecinal, es síntoma de temor e incertidumbre. El desacuerdo del PRI hacia la propuesta de hacer del Distrito Federal el estado 32 de la Federación, va más allá de cuestiones políticas o técnicas; hacer de este espacio geopolítico una entidad más, significaría el inicio de una verdadera descentralización de la administración pública, de una continuidad en la desconcentración de atribuciones del Poder Ejecutivo y de una construcción federal más acorde a la realidad actual. Ello implicaría, además, un cambio que afectaría intereses políticos y económicos de la vieja clase política priísta.
  4. El PRD al tratar de ir más allá en su propuesta, cayó en errores de ingeniería constitucional, situación que provocó el descontento y una demanda del PRI contra el PRD, impugnando cerca de ochenta artículos del Código Electoral. Los errores fueron evidentes, pues considerar en una ley secundaria aspectos que correspondían, siguiendo el procedimiento normativo, sólo al Congreso de la Unión aprobar o desaprobar, fue la ingenuidad más costosa de las fracciones políticas que aprobaron el Código Electoral del DF en la Asamblea Legislativa. Pero llevar el enojo priísta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación representó algo significativo: que la decisión de esta instancia fue del más alto nivel de justicia e imparcialidad. Sólo 35 artículos del Código Electoral fueron considerados inconstitucionales, siendo los temas referentes a la creación de Concejos de Gobierno en las delegaciones, el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional y la capacidad de que la Asamblea Legislativa legisle aspectos de los partidos políticos nacionales como la pérdida, cancelación o suspensión del registro por faltas graves, los de mayor contradicción. Finalmente, el tema del estado 32 de la federación deberá ser incluido en la agenda política de los gobiernos federal y local entrantes.
  5. La confrontación de intereses en la creación del Código e Instituto Electoral son muestra de la dinámica política en la discusión por concretar reglas de juego y mecanismos eficientes de competencia electoral. El perfeccionamiento de ellas a través de su continuo análisis, discusión y vigilancia fortalecen la institucionalización y la hacen más eficiente y autónoma. La democracia así entendida es, en suma, la confrontación de los contrarios; y su síntesis la creación de mejores leyes, mecanismos y procedimientos electorales. Afinar las instituciones democrático-electorales es tarea no sólo de los partidos políticos o agrupaciones, sino también de la ciudadanía en general. Todo esto es reflejo de que en México se comienza a vivir una normalidad político-electoral.
  6. Respecto a la integración del Órgano Superior del IEDF, existe algo difícil de prescindir: que en la lista definitiva presentada en el pleno de la ALDF para su aprobación, prevaleció la propuesta del PRD. Y aunque existió previo consenso entre los grupos parlamentarios y la votación fue por unanimidad, no deja de existir la posibilidad de que en la realidad, lo que se busca en la integración de dicho órgano sea la salvaguarda de intereses políticos particulares. La tendencia de que un organismo electoral sea manipulable o no por el gobierno de la entidad, depende de este factor de elección. Por ello, se requiere que tanto los diputados de un Congreso local, como los integrantes del Consejo General de un Instituto Electoral, conserven

en su modo de actuar un alto nivel de ética, vocación y cultura democrática. El respeto de los acuerdos y de las reglas pactadas por las fuerzas políticas, en el marco de un sistema plural y tolerante, son garantía de imparcialidad y transparencia política. Lo contrario, es signo de ilegalidad y corrupción.

7. En suma, el Código e Instituto Electoral del DF son una construcción en la cual participaron ciudadanos, agrupaciones, partidos políticos y el gobierno de la ciudad, y su valía la garantiza su capacidad de organización; su objetividad en el desarrollo de sus funciones; la imparcialidad en sus decisiones; la equidad en su trato hacia los ciudadanos, grupos y partidos; en su independencia con respecto a intereses creados, y en el respeto a la legalidad que la norma. Por ello, analizar su estructura, funciones y atribuciones nos ayudará en la comprensión del nivel de institucionalización de la dinámica político-electoral en el Distrito Federal.

## FUENTES CONSULTADAS

- *Asamblea*, Segunda Época, No. 1, Octubre de 1997, p. 46.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 2, Noviembre de 1997, p. 26.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 9, Junio de 1998, pp. 16-25.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 14, Noviembre de 1998, p. 6.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 15, Diciembre de 1998, pp. y 24 -47.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 16, Enero de 1999, p. 9.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 18, Marzo de 1999, p. 25.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 20, Mayo de 1999, p. 10.
- Huntington, Samuel (1978). *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Colección de Legislaciones, México, TRIFE.
- [http://www.asamblea.gob.mx/comision\\_comité/lista-comisiones\\_comites.html](http://www.asamblea.gob.mx/comision_comité/lista-comisiones_comites.html)

## CAPÍTULO 3

# AUTONOMÍA POLÍTICA Y NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL IEDF

El proceso legislativo, así como la asignación del órgano superior del IEDF son la génesis del proceso de institucionalización del IEDF. Lo que sigue es el análisis de su estructura y el análisis político de los dos primeros procesos electorales que enfrentó en 1999 y 2000, para con ello determinar su nivel de institucionalización actual. Para ello, he dividido este capítulo en cuatro apartados:

En el primero expone la fase terminal de la conformación del IEDF, aspecto importante que abre la brecha para la determinación del grado de autonomía política y de institucionalización. Se analiza la problemática en torno al presupuesto económico y se describe cómo se desarrolló su instalación.

En el segundo apartado se hilvanan los conceptos clave para la definición y determinación del nivel de autonomía política e institucional.

En el tercer apartado se estudia la estructura del IEDF centrándose en el análisis del Código Electoral del DF. Esto se hizo con base en tres criterios fundamentales, a saber: 1) análisis de la jerarquía normativa; 2) Análisis de la estructura orgánica del IEDF; y 3) análisis de la autonomía financiera. Con ello se pretende determinar *de jure*, en un primer nivel, el grado de autonomía política del Instituto.

En el último apartado, con base al análisis político de los dos procesos comiciales que ha enfrentado el Instituto –las elecciones vecinales de 1999 y las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados locales y Jefes Delegacionales del año 2000–, se pretende diagnosticar, tanto *de jure* como *de facto*, el nivel de institucionalización del IEDF en la actualidad.

### 3.1. Etapa final de conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal

En el capítulo anterior analicé el proceso legislativo de elaboración del Código Electoral para el DF y concluí con la explicación de la elección en la Asamblea Legislativa (ALDF) del Consejo General del Instituto Electoral (IEDF) y Tribunal Electoral (TEDF). La elección de los consejeros electorales es la primera etapa de la génesis de la conformación de la estructura del Instituto. Por tanto, lo que siguió a dicha elección fueron los primeros trabajos del Consejo General para completar la conformación de la estructura del IEDF. Así, todo el año de 1999 el IEDF dedicó su esfuerzo por conformar su estructura, a la par que se dedicó también a la organización de las elecciones vecinales. Este doble trabajo implicó hacerlo con un problema central: el escaso presupuesto económico. Sin los suficientes recursos económicos sería difícil contar con una institución fuerte capaz de enfrentar las responsabilidades de participación ciudadana y electorales que venían por delante.

#### 3.1.1. El presupuesto

El presupuesto es el alimento que da vitalidad a las actividades del Instituto. Pero éste depende no sólo de la decisión de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno, sino del Congreso de la

Unión y del Presidente de la República. Es decir, que el presupuesto para el IEDF entra en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahora bien, según el Código Electoral, elaborar el Proyecto de Presupuesto para el IEDF es responsabilidad del Consejo General, pero como en 1998 todavía no existía ni la Institución ni el Consejo, fue responsabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) elaborarlo. En este sentido, el Congreso de la Unión, el 31 de diciembre de 1998 a las 19:00 horas, aprobó un presupuesto para el Distrito Federal y por ende, en este, uno para el IEDF. Pero este presupuesto fue, desde un inicio, insuficiente para el desarrollo de las funciones del organismo.

El 29 de enero de 1999 en el Museo de la Ciudad de México, cuando tomaron protesta los integrantes de los órganos electorales, el subsecretario de Gobierno, Leonel Godoy Rangel, informó que a los órganos electorales se les otorgaría 309 millones de pesos, de los cuales 267 corresponderían al Instituto Electoral, 27 al Tribunal Electoral (TEDF), y 15 a la organización de las elecciones vecinales. Lo asignado para la creación del IEDF y TEDF en conjunto, sumó casi 78 millones de pesos los cuales, según el PRD, fueron insuficientes. Sólo preparar las elecciones vecinales tendría un costo de 38 millones de pesos, monto que en un principio después de su reclamo fue aceptado. Se asignó además 15 millones para la organización de consultas populares como plebiscitos. El presupuesto inicial otorgado para el IEDF se invirtió, según el presidente del Consejo General, en rentar un local, comprar equipo de cómputo y papelería y pagar salarios al personal del Instituto<sup>59</sup>.

El 16 de febrero se anunció que el presupuesto definitivo otorgado para las elecciones vecinales fue de 72 millones de pesos. No obstante, se estimó que las elecciones vecinales podrían tener un costo mayor, que ascendería a 78 millones de pesos. La realidad de este presupuesto tendría un eco significativo el 4 de julio, pues las elecciones vecinales fueron un fracaso rotundo, como primer experiencia organizativa de procesos de participación ciudadana del IEDF.

Por otro lado, a raíz de la creación del IEDF, el Gobierno de la Ciudad de México dejó de otorgar los recursos a los partidos políticos para su funcionamiento, y en su lugar lo empezó a hacer el propio organismo electoral local. Así, del monto total para prerrogativas a partidos políticos, que ascendió a casi 140 millones de pesos, el 30% se distribuyó en forma equitativa, conforme a lo establecido por el Código Electoral del Distrito Federal. Se otorgó entonces en forma equitativa a cada partido con representación en la ALDF (PRD, PRI, PAN, PVEM y PT) 8 millones 279 mil 270 pesos; el 70% restante, 96 millones 59 mil 399 pesos, se distribuyó en forma proporcional, según el porcentaje de votos totales que cada partido haya obtenido en la elección inmediata anterior de diputados a la ALDF<sup>60</sup>.

En el acuerdo del Consejo General del 28 de febrero de 1999, relativo al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos con representación en la ALDF, se presentó una tabla con los montos totales para cada uno. Pero el 30 de marzo de 1999, el Tribunal Electoral del DF consideró fundado el recurso de apelación mediante el cual se combatía el 70 % del financiamiento, cuya distribución se hizo en forma proporcional, con base a la votación total emitida de 1997, ordenando al Consejo General la rectificación de las cantidades respectivas, pues en la resolución jurisdiccional se especificó, con toda precisión, las cantidades o importes de las ministraciones que fueron entregadas a cada uno de los partidos políticos con representación en la ALDF (ver tabla 2).

---

<sup>59</sup> Asamblea, Segunda Época, No. 16, Enero de 1999, pp. 30-32.

<sup>60</sup> Asamblea, Segunda Época, No. 18, marzo de 1999, pp. 24-25.

Tabla 1

PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
PAN	697, 797	17.64
PRI	912, 614	23.07
PRD	1, 748, 652	44.21
PT	64, 517	1.63
PVEM	338, 883	8.57

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 31, 10 de marzo de 1999.

Tabla 2

PARTIDO	FINANCIAMIENTO 28-FEB-1999	MINISTRACIÓN MENSUAL	FINANCIAMIENTO 4- ABR-1999 RESOLUCIÓN TRIBUNAL	MINISTRACIÓN MENSUAL
PAN	\$25, 317, 986	\$2, 109, 832	\$26, 192, 133.65	\$2, 182, 677.80
PRI	\$30, 562, 899	\$2, 546, 908	\$31, 706, 129.62	\$2, 642, 177.46
PRD	\$50, 982, 320	\$4, 248, 527	\$53, 173, 141.55	\$4, 431, 095.12
PT	\$9, 853, 703	\$821, 142	\$9, 934, 477.02	\$827, 873.08
PVEM	\$16, 557, 146	\$1, 379, 762	\$16, 981, 830.99	\$1, 415, 152.58

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 31 y 53, 10 de marzo y 29 de abril de 1999, respectivamente.

A principios del mes de abril, se anunció que el IEDF no contaba con recursos económicos suficientes para conformar su estructura orgánica “ya que del presupuesto asignado para 1999 –310 millones de pesos– más de 137 millones se destinarían a las prerrogativas de los partidos políticos, 78 millones a la organización de las elecciones vecinales, 15 millones para la realización de un plebiscito y 27 millones al Tribunal Electoral capitalino”<sup>61</sup>. Se decía además que tan sólo en nómina se estimaba un gasto de 126 millones de pesos anuales; se contaba con 49 millones de pesos para conformar su estructura y contratar a 414 personas para preparar las elecciones de comités vecinales del 4 de julio, por lo que nunca se dudó en solicitar una partida presupuestal adicional al Gobierno de la Ciudad de México<sup>62</sup>. Y así terminaron haciéndolo. En días posteriores, el IEDF solicitó al gobierno capitalino una ampliación presupuestal para la composición de su estructura orgánica, pago de la nómina del personal y una mejor organización de las elecciones vecinales que, de acuerdo con consejeros electorales del IEDF, sería superior a los 100 millones de pesos. Extraoficialmente trascendió que el IEDF solicitó al gobierno del DF 360 millones de pesos adicionales a su presupuesto originalmente asignado. Para mediados del mes, el jefe de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas, autorizó una partida adicional de 60 a 70 millones de pesos al Instituto, “recursos suficientes para las tareas que tiene que cumplir esa institución”. El viernes 16 de abril, la secretaria de gobierno Rosario Robles asumió la aportación de 50 millones de pesos al presupuesto del IEDF.

<sup>61</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 19, abril de 1999, p. 30.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 30 y 31.

El 5 de abril el IEDF, con un presupuesto de 78 millones de pesos, la participación de observadores electorales y la creación de planillas de ciudadanos, inició la organización de las elecciones vecinales. Asimismo se inició una campaña de difusión que costó 28 millones de pesos. Cabe agregar que 14 millones de pesos que iban a usarse para un plebiscito, se donaron para el IEDF.

Para mediados de julio, el mismo procedimiento se repite. El IEDF solicitó al gobierno capitalino una ampliación presupuestal de 200 millones de pesos, a fin de iniciar lo antes posible la organización del proceso electoral del año 2000. Las razones fueron, a saber: la contratación de 400 empleados más; instalar los 24 comités distritales que faltaban; licitar y contratar una red informática que permitiera a los órganos electorales conectarse para tener un sistema de comunicación acorde a sus necesidades<sup>63</sup>.

En un convenio signado por la entonces Jefa de Gobierno del DF Rosario Robles, el ex secretario general de Gobierno Leonel Godoy y el Consejero Presidente del IEDF Santiago Castillo, así como por el Secretario Ejecutivo del organismo Adolfo Riva Palacio Neri, se estableció que el gobierno del DF apoyaría al IEDF, en un periodo de 4 meses durante 1999, con la asignación de 50 millones 800 mil pesos, a través de ministraciones mensuales, con la finalidad de concluir su instalación, tanto de oficinas centrales como de órganos desconcentrados, adquirir mobiliario y equipo.

En el mes de noviembre, el IEDF informó que podrían aprobarse más de 500 millones de pesos para entregarlos a los 11 partidos políticos que contendrían en los comicios para elegir al jefe de Gobierno del DF en el año 2000, como prerrogativa del gobierno federal a través del Instituto. Lo que faltaba era completar el presupuesto total en el pleno de la Asamblea Legislativa. En la documentación del presupuesto se contemplaban gastos de operación del IEDF de poco más de 500 millones de pesos, en los que se incluían principalmente el sueldo de los cientos de funcionarios que diseñarían, supervisarían y ejecutarían el proceso electoral del 2000. En el gasto designado se contempló la instalación de las 40 oficinas de igual número de distritos.

Finalmente el 20 de noviembre el Consejo General del IEDF aprobó, conforme a lo estatuido por el Código Electoral local, el presupuesto del año 2000, que ascendió a 1,266.3 millones de pesos, presupuesto que fue puesto a consideración de la Asamblea Legislativa para su aprobación o modificación. En este documento se preveía que al proceso electoral del año 2000 se destinarían 758.46 millones de pesos. Esto significaba 59.9% del gasto total del organismo y el resto, 40.1% que representaron 557.9 millones, se canalizaría a prerrogativas. El financiamiento a los partidos políticos con registro ascendería a 194.40 millones, y a los nuevos institutos partidistas se les destinarían 23.30 millones. Para gastos de campaña se tenían contemplados 217.7 millones. Asimismo se aprobó, en calidad de anteproyecto, el programa operativo anual del IEDF. Del presupuesto que fuere aprobado por la ALDF, se canalizarían 358.55 millones al IEDF para su programa ordinario; por única vez se le destinarían 24.67 millones de pesos para terminar su instalación. Para actividades específicas se le destinarían 29 millones; en el caso de programas de radio y televisión se contempló una partida de 23.9 millones; sin embargo, para el periodo electoral se pensó invertir en este rubro 19.6 millones. Asimismo se aprobó la canalización de 15 millones para el PREP, mientras que a capacitación electoral y educación cívica se otorgarían 2 millones. Los consejeros electorales acordaron otorgarle 58 millones de pesos a las asociaciones políticas con registro y a la unidad de comunicación social 29 millones<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, No. 22, Julio de 1999, pp. 37 y 38.

<sup>64</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 26, Noviembre de 1999, pp. 36 y 37.

En el mes de diciembre en el seno de la Asamblea Legislativa, se aprobó el decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2000. El veredicto emitido en la votación nominal arrojó por resultado 40 votos a favor (PRD, PT y el independiente Alejandro Rojas), y 16 en contra (PRI, PAN y la independiente Raquel Sevilla). Las erogaciones para el IEDF fueron siempre de mil 266.3 millones de pesos, y para el TEDF, 100 millones de pesos<sup>65</sup>.

El 15 de enero de 2000, día del inicio formal de campañas para al Jefatura de Gobierno del DF, el IEDF aprobó en sesión ordinaria las prerrogativas para los partidos políticos por 435 millones 373 mil 110 pesos, de los cuales 50% se destinaron a las actividades ordinarias de los institutos políticos y la otra mitad para los gastos de campaña. De los 217 millones 685 mil 555 pesos para labores de proselitismo, 194 millones 362 mil 996 pesos se distribuyeron entre los partidos políticos con representación en la ALDF a razón de 30% en forma igualitaria y 70% según el porcentaje de votación obtenida en la elección inmediata anterior a diputados locales. En tanto, 23 millones 323 mil 559 pesos se destinaron a los partidos políticos que obtuvieron su registro en fecha posterior a la última elección. Asimismo se estableció que las cantidades previstas para gastos de campaña se entregarían en tres partes; en febrero se les entregó 50% de lo que les corresponde; en abril se les dio 25% y en junio el 25% restante<sup>66</sup>.

En suma, de la breve descripción cronológica sobre el presupuesto para las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal, puedo aducir varias observaciones al proceso histórico de institucionalización del IEDF.

1. Encuentro, desde la génesis del Consejo General, una apretada agenda de actividades a desarrollar por el Instituto y el Consejo General –agenda que giró en torno primordialmente a la organización de las elecciones vecinales de julio de 1999–, cuando lo que se requería de inmediato era consolidar su estructura y terminar su instalación.
2. La dieta presupuestal asignada al IEDF por parte del gobierno capitalino siempre fue menor al gasto requerido para el desempeño de sus actividades. Esto lo orilló a que en dos ocasiones tuviera que recurrir a solicitar ayuda al gobierno del DF para suplir sus necesidades de financiamiento. Era evidente que sin “dinero”, el éxito en la organización de las elecciones vecinales de julio, sería nulo, y las de julio del año 2000 inciertas.
3. La ausencia de una completa y amplia estructura mobiliaria, técnica, e informática, así como de un número suficiente de funcionarios electorales capaces y profesionales, no permitió que desde el comienzo el IEDF fuera una institución sólida, segura y eficiente en su desempeño. El fracaso de las elecciones vecinales corrobora este hecho.
4. En suma, la falta de recursos económicos, humanos, administrativos, técnicos e informáticos; el exceso de actividades a desempeñar, y la inacabada instalación de la estructura del IEDF, presentaron una débil institucionalización que provocó, a finales de 1999, y después de su primer experiencia en la organización de comicios de participación ciudadana, una desconfianza hacia el IEDF en la preparación de las elecciones locales del año 2000.

En el siguiente apartado haré una breve descripción de los trabajos finales para la conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal que afirmaran las cuatro tesis anteriormente citadas y nos aportarán bases para la explicación del nivel de institucionalización del IEDF.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, No. 28, Enero de 2000, pp.16 y 17.

<sup>66</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 28, Enero de 2000, p. 30.

### 3.1.2. La instalación del IEDF

El proceso histórico de la instalación del IEDF duró todo el año de 1999. A la par del desarrollo de sus actividades ordinarias y la organización de las elecciones vecinales, se trabajó en la instalación del Instituto. A continuación presento en orden cronológico este proceso.

- El 29 de enero de 1999 en el Museo de la Ciudad de México tomaron protesta los integrantes del Consejo General del IEDF.
- En su primer sesión extraordinaria del 11 de febrero, se emprendieron los acuerdos referentes a la conformación de la estructura del IEDF. En primer lugar, se integraron las Comisiones Permanentes Del Consejo General. Estas quedaron de la siguiente manera:<sup>67</sup>
  - Comisión de Asociaciones Políticas: Como presidente el Consejero Electoral Eduardo R. Huchim May, y los Consejeros Electorales Emilio Álvarez Icaza Longoria y Leonardo Antonio Valdés Zurita.
  - Comisión de Administración y del Servicio Profesional Electoral: Como presidente el Consejero Electoral Rubén Lara León, y los Consejeros Rodrigo Alfonso Morales Manzanares y Eduardo R. Huchim May.
  - Comisión del Registro de Electores del DF: como presidente el Consejero Electoral Rodrigo Alfonso Morales Manzanarez, y los Consejeros Electorales Leonardo Antonio Valdés Zurita y Rubén Lara León.
  - Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica: como presidente el Cosejero Electoral Emilio Álvarez Icaza Longoria, y los Consejeros Electorales Rodrigo Alfonso Morales Manzanares y Leonardo Antonio Valdés Zurita.
  - Comisión de Organización Electoral: como presidente en Consejero Electoral Leonardo Antonio Valdés Zurita, y los consejeros electorales Emilio Álvarez Icaza Longoria y Rubén Lara León.
  - En segundo lugar, se crearon diferentes departamentos, a saber: la Unidad de Contraloría Interna, la Unidad de Comunicación Social, la Unidad de Informática, la Unidad de Documentación, la Unidad del Secretariado, y la Unidad de Asuntos Jurídicos. En su primer sesión ordinaria del 28 de febrero, se aprobó la Comisión especial para la Integración de los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales; el financiamiento público a partidos políticos con representación en la Asamblea y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.
- En el mes de marzo se celebró un convenio de apoyo y colaboración con el Instituto Federal Electoral (IFE) en materia de Registro Electoral, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral y cualquiera otro que tendiera al logro de los fines del Instituto Electoral del Distrito Federal. Asimismo, en este mes, se aprobó la primer Convocatoria para el Ingreso al Servicio

---

<sup>67</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Novena Época, No. 31, 10 de marzo de 1999, p. 3.

Profesional Electoral. Además, Se integró la Comisión Permanente de Fiscalización formada por los Consejeros Electorales Eduardo R. Huchim May (presidente), Rosa María Mirón Lince y Eduardo Rodrigo Morales Manzanares, y se aprobó la Convocatoria para la Integración de los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Cabecera de Demarcación Territorial. En la sesión ordinaria del 31 de marzo, se aprobó la estructura del IEDF y la relativa a la convocatoria para ingresar al Servicio Profesional Electoral en oficinas centrales. Cabe destacar que en el artículo primero transitorio del acuerdo por el cual se crea la estructura del IEDF, se mencionó que los puestos creados no serían ocupados hasta que existieran recursos presupuestales suficientes. En el artículo segundo se mencionó que una vez que se contara con suficiencia presupuestal, los puestos serían ocupados conforme las necesidades del Servicio Profesional lo requirieran.

- En el mes de abril se inició la contratación del personal. Se designó a los integrantes de las direcciones ejecutivas distritales. En ese momento se dijo que "...el IEDF cuenta con 49 millones para conformar su estructura y contratar a 414 personas para preparar las elecciones de comités vecinales del próximo 4 de julio<sup>68</sup>. En la sesión extraordinaria del Consejo General de principios de abril, se determinó aprobar en lo general la estructura orgánica del IEDF, se decía que "de acuerdo con la estructura orgánica del IEDF, para la presidencia del Consejo General, se requieren 22 personas; para el Consejo Electoral, 7; para la Secretaría Ejecutiva, 19; y 36 para la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Asimismo el número de plazas para las diversas direcciones ejecutivas distritales es el siguiente: 33 a la de Asociaciones Políticas; 36 a la de Organización Electoral y 35 a la de Administración y del Servicio Profesional Electoral; 33 a la de Registro de Electores del DF; a Servicios Generales para atender al IEDF, 20 trabajadores; 15 para el Centro de Formación y Desarrollo; 20 a la Unidad de Contraloría Interna; 29 a Comunicación Social; 23 a Informática; 11 a documentación; 26 al Secretariado; 27 a Asuntos Jurídicos; 8 a la Dirección Ejecutiva Distrital; y 14 a personal de apoyo". En medio de este problema, el 5 de abril se dio inicio formal a la organización de las elecciones vecinales.
- En los meses de mayo y junio se instalaron algunos de los consejos distritales. En un acuerdo de la sesión extraordinaria del 8 de junio, se modificó la estructura del IEDF creándose la Unidad de Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados y se reestructuró la Unidad del Secretariado.
- El 4 de julio se llevaron a cabo las elecciones vecinales. A mediados de este mes, se solicitó una ampliación del presupuesto para terminar de instalar la estructura del IEDF. Se requería contratar 400 empleados más así como instalar los 24 comités distritales que faltaban; licitar y contratar una red informática que permitiera a los órganos electorales conectarse para tener un sistema de comunicación acorde a sus necesidades y la compra de cien vehículos<sup>69</sup>.
- El 24 de septiembre en sesión ordinaria, el Consejo General aprobó dar comienzo al reclutamiento del personal para los comicios del año 2000. Se contempló en esta fase contratar a los integrantes de los 40 consejos distritales y funcionarios de áreas técnicas y ejecutivas del IEDF. De manera extraoficial se explicó que "en la actualidad el IEDF funciona con aproximadamente 40% del personal profesional que necesita. Se estima que el órgano electoral requiere de unos 400 profesionales de los cuales cuenta con aproximadamente

---

<sup>68</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 19, Abril de 1999, pp. 30 y 31.

<sup>69</sup> *Ibid.*, No. 22, Julio de 1999, pp. 37 y 38.

150”<sup>70</sup>. El 26 de septiembre se llevó a cabo las elecciones vecinales extraordinarias en varias delegaciones.

- En la sesión ordinaria del 25 de octubre, el Consejo General creó la Comisión Especial para la Integración de los Consejos Distritales quedando integrada por los Consejeros Electorales Rosa María Mirón Lince, Rubén Lara León y Eduardo R. Huchim May. Asimismo se apruebo la convocatoria para la Designación de los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales. Se signó en este mismo mes un convenio con el Gobierno de la Ciudad para dar apoyo financiero al Instituto para que concluyera con su instalación tanto de oficinas centrales como de órganos desconcentrados, adquirir mobiliario y equipo.
- En noviembre se dijo que “se contemplan gastos de operación del IEDF de poco más de 500 millones de pesos, en los que se incluye principalmente el sueldo de los cientos de funcionarios que diseñarán, supervisarán y ejecutarán dicho proceso. En el gasto designado se contempla la instalación de las 40 oficinas de igual número de distritos”<sup>71</sup>. Se mencionó además que se tenía previsto instalar, para la jornada del 2 de julio de 2000, 11 mil casillas y se capacitaría a 600 mil ciudadanos; se imprimieron 11 mil cuadernillos con las listas nominales y cerca de 20 millones de boletas comerciales para las tres elecciones.
- Para el mes de diciembre quedaron instalados los 40 consejos distritales de los 40 Distritos Electorales en que se divide el territorio de la Ciudad de México. Sólo quedaba pendiente por designar algunos puestos técnicos, para que la estructura del IEDF quedara instalada y lista para la organización del proceso electoral del año 2000.

Tras la escabrosa experiencia de las elecciones vecinales de julio 4, en el seno de la Asamblea, los partidos políticos ahí representados decidieron emprender modificaciones al Código Electoral del Distrito Federal, pues cabe recordar que desde la aprobación de dicho código, el grupo parlamentario del PRI decidió impugnar cerca de 85 artículos del Código Electoral. Como se expuso en el capítulo anterior, la resolución final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue ordenar a la Asamblea Legislativa la modificación, con base a ciertos criterios expresados por la Suprema Corte, de cerca de 35 artículos del Código Electoral. Y aunado a lo acontecido en las vecinales, las acciones no se dejaron esperar. Así, a mediados del mes de octubre, el Código Electoral sufre su primer revés. Los cambios fueron significativos, pues se echó abajo los ideales perredistas para municipalizar al Distrito Federal. Quedaron enterradas las propuestas de perredistas y panistas que buscaban reorganizar la estructura administrativa de la ciudad formando “concejos de gobierno, alcaldías y villas”; en vez de ello, la propuesta aprobada por el Senado estableció que habría órganos político-administrativos denominados “delegaciones”, “jefes delegacionales” electos por votación directa cada tres años el primer domingo de julio y no se estableció ningún organismo como contrapeso de las decisiones del jefe delegacional. Tampoco se aprobó la redistribución y aumento de las delegaciones. Si se aprobó las candidaturas comunes mediante un convenio (ya no coaliciones) entre partidos cuyo plazo de presentación se vence cinco días antes del registro de candidatos; el tope para que las candidaturas postuladas no excedan del 70 por ciento para un mismo género y la definición del financiamiento público a partidos con un monto total de 454 millones de pesos. El dictamen contuvo las iniciativas presentadas por René Arce Islas del 22 de abril y 22 de septiembre, de Javier Hidalgo del 27 de abril y 22 de septiembre y del PRI del 2 de octubre y pese a la tranquilidad con la que se desarrollaron las discusiones, la

---

<sup>70</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 24, Septiembre de 1999, p. 40.

<sup>71</sup> *Ibid.*, Noviembre de 1999, p. 36.

presidencia de la Comisión de Participación Ciudadana a cargo de Ernesto Chávez, se consideró descontenta. Chávez declaró que “el PRD no está satisfecho, parece que hay una resistencia a que no avance el proceso de democratización del DF, creo que nada más la elección de los jefes delegacionales es un avance pírrico...aunque no representa un avance sustancial, se da certidumbre para que la elección en el 2000 se pueda llevar a cabo”<sup>72</sup>.

La votación en el pleno de la Asamblea respecto a las reformas al Estatuto de Gobierno del DF en materia de demarcaciones territoriales fue el día 7 de septiembre de 1999. Se aprobó con 34 votos a favor, ocho en contra y ocho abstenciones. Los votos en contra provinieron del PRI; las abstenciones del PAN. No votaron los diputados del PVEM ni los independientes. Estas reformas se publicaron el día 14 de octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto a las reformas al Código Electoral del DF fueron dos. La votación del primer dictamen suscrito por la Comisión de Participación Ciudadana referente al artículo 30 y Primero Transitorio fue el 29 de septiembre de 1999. Se aprobó por unanimidad con el voto de 52 asambleístas presentes en el recinto. Esta reforma se publicó en la Gaceta Oficial del DF el día 30 de septiembre de 1999. La segunda serie de reformas, las de mayor importancia, fueron el día 14 de octubre de 1999. El dictamen sobre las reformas respecto a los titulares de las delegaciones, Tribunal Electoral del DF y financiamiento a partidos políticos, suscrito por la misma Comisión fue aprobado por unanimidad con 49 votos a favor. En esta votación los diputados independientes no ejercieron su voto<sup>73</sup>. Fue publicada en la Gaceta Oficial del DF el día 15 de octubre de 1999.

Hasta aquí con el proceso final de instalación del IEDF. En los siguientes apartados consideraré los presupuestos teóricos, de análisis de la estructura del IEDF y determinación del nivel de autonomía del IEDF. Dejo para los apartados siguientes las conclusiones de este primer apartado.

### **3.2. Precisiones Conceptuales**

La existencia de instituciones en una sociedad democrática es un aspecto fundamental para su existencia. La manipulación de ellas por un grupo o élite en el poder, o bien, la ausencia de las mismas, es un rasgo característico de los regímenes autocráticos o autoritarios. Por ello, instituciones autónomas como lo son el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral e institutos electorales locales (como es el caso del IEDF) son indispensables en el desarrollo y nivel de institucionalización de un sistema político democrático moderno. Por ello, el análisis del Instituto Electoral del Distrito Federal, como entidad autónoma y responsable de la organización de elecciones locales, resulta trascendente en la dinámica político-electoral de una ciudad que, por su complejidad de problemáticas, requiere organismos eficaces que resuelvan los conflictos sociales y políticos a través de vías pacíficas e institucionales.

En este estudio ha sido lo electoral la punta del iceberg a analizar. Debajo de éste, una extensa estructura de ideas y teorías tratan de dar una explicación a los fenómenos electorales, fenómenos que son propios de los sistemas políticos democráticos y que en este país, especialmente en la capital, están tomando formas muy acabadas que requieren amplios espacios de análisis y observación.

---

<sup>72</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 25, Octubre de 1999, p. 46.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Segunda Época, No. 29, Febrero de 2000, pp. 16 y 17.

De una curiosidad personal al observar con detenimiento la historia político-electoral del Distrito Federal, surgió una primer pregunta inmediata ¿en dónde radica la especificidad del fenómeno electoral de la Ciudad de México? Radica en lo siguiente: que el Distrito Federal, sin ser un Estado con plenas facultades de autonomía y soberanía como los otros que integran la Federación, tiene, desde 1997, autoridades locales producto del sufragio popular. Y ahí donde existe la periodicidad de procesos electorales para renovar el poder, ahí hay democracia representativa, tipo de democracia que caracteriza, como sostiene Giovanni Sartori, a las sociedades modernas. En estas sociedades, la titularidad del poder recae en el pueblo quien, a través de las elecciones, concede el derecho a sus representantes de tomar decisiones en el ámbito de lo político, económico y social. Pero no son decisiones tomadas al arbitrio, pues son los representantes quienes deben su status al pueblo, y es a éste a quien deben rendir cuentas de su desempeño. Por tanto, para sociedades complejas como la nuestra, “la democracia...ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder”<sup>74</sup>. Y agrega: “la democracia de los modernos es representativa y presupone, como condición necesaria, el Estado liberal constitucional, el control del poder”<sup>75</sup>. Liberal y constitucional porque, como dice al final de la cita, el control del poder y su renovación constante y periódica implica evitar la concentración de poder por tiempo ilimitado en manos de uno o de unos cuantos. Con base en estas ideas, Sartori aporta una de las definiciones más exactas sobre democracia:

En principio la democracia –la democracia liberal— ha de definirse como un sistema político basado sobre el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al demos, mientras que el ejercicio del poder es confiado a representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, en términos de ejercicio del poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral<sup>76</sup>.

Reforzando las últimas líneas de la definición anterior agrego, una cita de Ortega y Gasset: “...la salud de las democracias cualquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario”<sup>77</sup>. El procedimiento electoral, con reales matices de certeza, autonomía, objetividad, legalidad e imparcialidad, en la concreción de instituciones respaldadas por un régimen jurídico constitucional producto del consenso social, son la medicina más eficaz para las democracias modernas.

En suma hasta el momento, la democracia de los modernos tiene como presupuesto un Estado liberal constitucional. Se trata entonces de un *sistema político democrático representativo* que comprende un *sistema de partidos*, en el cual cada *partido político* compite en forma leal, a través de vías y procedimientos pacíficos, por la obtención y el ejercicio del poder político<sup>78</sup>. Y

---

<sup>74</sup> Giovanni Sartori. *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 28.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>76</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 42.

<sup>77</sup> Cit. por Ernesto Villanueva. *Autonomía Electoral en Iberoamérica: una visión de Derecho Comparado*, Triana editores, México, 1994, p. 17 y 18.

<sup>78</sup> Leonardo Valdés. *Sistemas electorales y de partidos*, cuadernos de la cultura democrática, No. 7, IFE, México, 1997, p. 29.

son estas vías y procedimientos, afines a una realidad histórico-política determinada<sup>79</sup>, las *reglas del juego electoral* que, en conjunto, conforman un *sistema electoral*. El sistema electoral es llanamente “una estructura intermedia que recibe los votos de la ciudadanía transformándolos en órganos de gobierno o de representación política”<sup>80</sup>. Finalmente, la concreción del sistema electoral son las *leyes e instituciones electorales*. Las leyes electorales, por un lado, definen las modalidades de la competencia político electoral entre las fuerzas políticas; y por otro lado, establecen la estructura y organización de las instituciones que serán el sujeto encargado de ejecutar las acciones de planeación y organización del proceso electoral, la celebración de la jornada electoral, así como el cómputo de los votos, las impugnaciones o problemáticas post-electorales y el procedimiento técnico de asignación de los asientos de poder.

Como lo he sostenido desde el principio de este apartado, no se puede entender una democracia moderna sin la presencia de instituciones eficaces y eficientes. Por tanto, antes de definir lo que para este estudio significa institución electoral, me gustaría aducir una primera acepción al término ‘institución’. Las dos primeras definiciones fueron extraídas de un diccionario de sociología:

[...] el conjunto de valores, normas, costumbres que con diversa eficacia definen y regulan en forma duradera, independientemente de la identidad de las personas individuales, y en general más allá de la vida de éstas...(son) las relaciones sociales y los comportamientos recíprocos de un determinado grupo de sujetos cuya actividad se dirige a conseguir un fin socialmente relevante, o a la que se atribuye una función estratégica para la estructura de una sociedad o de sectores importantes de ella.<sup>81</sup>

Concreciones culturales, núcleos estabilizados de valores, creencias, modelos de comportamiento, procedimientos organizativos, surgidos lentamente a través de la interacción social y la elaboración cultural, en parte por vía natural, en parte por medio de una codificación implícita o explícita de tipo normativo..., para hacer frente a necesidades permanentes de la vida asociada.<sup>82</sup>

Douglas C. North considera que las instituciones son: “...las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana”<sup>83</sup>.

Para Samuel Huntington resulta importante en las sociedades complejas la aparición y el desarrollo de las instituciones. Históricamente, éstas “surgieron de la interacción y el desacuerdo

<sup>79</sup> Como lo afirma José Antonio Crespo: “...el desarrollo del sistema electoral en cada país puede depender de diversas variables, entre las que se encuentra la historia política, la tradición electoral, las condiciones socioeconómicas, el tamaño de la población y el territorio, los acuerdos específicos logrados entre las distintas fuerzas políticas, el sistema de partidos (que a su vez puede verse afectado o modelado por el sistema electoral vigente), el tipo de divisiones o rivalidades sociales (económicas, étnicas, religiosas, etc.), la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) y otras. José Antonio Crespo. *Elecciones y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 5, IFE, 1997, p. 45.

<sup>80</sup> Leonardo Valdés, *Ibid.*, p. 9.

<sup>81</sup> Luciano Gallino. *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI, México, 1995, p. 534.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Jorge Javier Romero. *La democracia y sus instituciones*, IFE, México, 1998, p. 32.

entre las fuerzas sociales, y del gradual desarrollo de los procedimientos y dispositivos de organización para resolver sus desacuerdos<sup>84</sup>. Retoma un postulado de Alexis de Tocqueville, para decir que:

Entre las leyes que rigen las sociedades humanas—señala Tocqueville— hay una que parece mucho más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones<sup>85</sup>.

Las instituciones, agrega, son la fuerza que da unidad a la sociedad:

En una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos. A su vez, esa fuerza está subordinada al alcance del apoyo con que cuentan unos y otros, y su nivel de institucionalización. El alcance se refiere, simplemente, a la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos engloban la actividad de la sociedad. Las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable<sup>86</sup>.

De las instituciones depende el orden en la sociedad. Para ello, una institución, como organización "...o procedimiento políticos son un dispositivo para mantener el orden, resolver discusiones, elegir líderes dotados de autoridad, y de este modo promover la comunidad entre dos o más fuerzas sociales"<sup>87</sup>.

Huntington considera importante el nivel de comunidad política de una sociedad. Para él, comunidad política es la convivencia de las fuerzas políticas en una sociedad; que resuelven sus conflictos y diferencias a través de la discusión y el consenso, situación que evita caer en la violencia social. En este sentido las instituciones se comportan como reguladoras del nivel de comunidad política.

El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Una fuerza social es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o de estatus. La modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Samuel Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1978, pp. 21 y 22.

<sup>85</sup> Cit. por Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1978, p. 16.

<sup>86</sup> Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 22.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p.20

Entendida así la modernidad y la relación instituciones-fuerzas sociales y políticas, el grado de comunidad política en Huntington depende definitivamente de la eficiencia de las instituciones. Pues éstas son:

'la manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo'. A medida que aumenta el número de miembros de las sociedades, la complejidad de su estructura y la diversidad de sus actividades, el logro o mantenimiento de un alto nivel de comunidad depende cada vez más de las instituciones políticas.<sup>89</sup>

Una vez expuesto varias definiciones del término 'institución' puedo hilvanar una nueva agregando el adjetivo 'electoral'. Así *institución electoral* es la cristalización del conjunto de reglas, mecanismos y procedimientos, resultado del pacto o consenso de las fuerzas políticas de una sociedad determinada, cuya labor se centra en el cumplimiento pragmático de las leyes electorales, en el ámbito de la planeación y organización del proceso electoral; ejecución de la jornada electoral; cómputo de los votos; resoluciones judiciales de las impugnaciones electorales; y declaratoria de validez de la elección y asignación de puestos de representación popular.

Las instituciones electorales deben tener como rasgo fundamental un nivel claro de autonomía política, con referencia a otras instituciones del Estado. En estos términos, a las instituciones electorales se les conoce como *órganos constitucionales autónomos*. Estos se definen como:

...aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.<sup>90</sup>

Así, el concepto de autonomía que anima la existencia de los órganos constitucionales autónomos se sustenta en las siguientes premisas:<sup>91</sup>

1. Los órganos constitucionales autónomos existen en el marco de una sociedad liberal. Este tipo de órganos no han sido adoptados por regímenes políticos autoritarios.
2. La idea que inspira a un órgano constitucional autónomo es que ninguna otra institución del Estado interfiera en la persecución de los planes y programas encomendados al organismo autónomo o independiente.
3. En este sentido, los órganos constitucionales autónomos deben considerarse como instituciones independientes en la realización de sus fines y funciones. Desde un punto de vista liberal, los demás órganos del Estado, deben permanecer neutrales frente a las acciones y decisiones de los órganos dotados de autonomía.

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.21

<sup>90</sup> Para mayores detalles sobre el concepto de órganos constitucionales autónomos véase Jaime Cárdenas Gracia. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996; cit. por Ana Mercedes Saiz Valenzuela, *Consideraciones sobre la autonomía del IFE*, México, p. 5.

<sup>91</sup> Ana Mercedes Saiz, *op. cit.*, p. 2.

En este sentido, los órganos constitucionales autónomos atienden a varias formas o tipos de autonomía institucional, a saber: autonomía política, autonomía administrativa, autonomía financiera y autonomía jurídica.<sup>92</sup>

- *Autonomía política.* Un órgano constitucional autónomo, para poder funcionar como tal, no puede estar sujeto a ninguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Asimismo, no debe responder a presiones de las diferentes fuerzas sociales, tales como la Iglesia, o partidos políticos y agrupaciones políticas.
- *Autonomía jurídica.* Para que un órgano constitucional autónomo cuente con autonomía jurídica es indispensable que cuente con un ámbito único de acción, específicamente señalado por la Constitución. Esta esfera administrativa otorgada por la Carta Magna debe contar con límites específicos y atribuciones delimitadas, en las cuales ningún otro órgano del Estado puede intervenir. Los órganos constitucionales autónomos pueden estar dotados de una ley orgánica en la que se especifique su estructura, integración, organización interna, atribuciones de cada uno de sus órganos y relaciones de jerarquía entre los mismos.
- *Autonomía financiera.* La autonomía financiera consiste en que el órgano constitucional autónomo, a partir de la determinación de sus propias necesidades presupuestarias, cuente con los recursos materiales suficientes que él mismo determine. Debe poder señalar las modalidades del ejercicio del gasto, así como la supervisión y control interno del mismo. Lo anterior encuentra justificación en el hecho de que, como es obvio, los órganos constitucionales autónomos necesitan de una pluralidad de medios materiales para desempeñar sus funciones; si la determinación y utilización de dichos medios no pudiera ser llevada a cabo por los propios órganos entonces peligraría su autonomía constitucional.
- *Autonomía administrativa.* La autonomía administrativa se resuelve, fundamentalmente, en la posibilidad que tiene el órgano constitucional autónomo para establecer la forma y modalidades de organización y desempeño internos. La autonomía administrativa de cualquier órgano significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado. En este punto podemos incluir la facultad con la que deban contar los órganos constitucionales autónomos para reglamentarse. Ello es tener la posibilidad de prever en la esfera administrativa para su exacta observancia.

En esta tipología falta agregar una última, a saber, *autonomía electoral*. Hablar de autonomía electoral implica atender a dos cuestiones fundamentales: primero, la legitimación del poder; y segundo, la gobernabilidad, hecho que implica generar un clima de confianza entre la ciudadanía sin que haya brotes de violencia. Estas dos cuestiones tienen que ver con los objetivos de las instituciones electorales, pues una democracia moderna no requiere sólo organizar elecciones periódicas, sino que éstas sean verídicas, transparentes y confiables; al ser así, quien triunfe en los comicios, puede garantizar estabilidad política y orden social. Esto se alcanza en la medida en que las instancias que organizan los procesos electorales gocen de la presunción de autonomía e imparcialidad, como lo hemos descrito hasta este momento. Por tanto, autonomía electoral se define como:

...el ejercicio privativo de autoridad con plenas facultades administrativas y jurisdiccionales que, sin sujeción jerárquica, establecen la Constitución y las leyes de un Estado, por sus organismos electorales...(los cuales tienen la

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 16- 20.

atribución de) garantizar y proteger el registro de la ciudadanía, la libre participación de los sufragantes, la honestidad de los escrutinios y el funcionamiento competitivo de los partidos y organizaciones políticas<sup>93</sup>.

Como decíamos más arriba, la autonomía electoral coadyuva a integrar dos condiciones básicas de la estabilidad de los sistemas políticos: la legitimidad, que se centra en el origen del poder, y la gobernabilidad que se vincula con la praxis o el ejercicio del mismo. De hecho, estos dos factores han sido una de las preocupaciones centrales por emprender el estudio de la democracia político electoral de la Ciudad de México, pues los márgenes entre gobernabilidad y crisis de gobernabilidad en este espacio geopolítico se habían cerrado marcadamente. Para que esta ciudad pudiera ser gobernable se necesitaba, por un lado, una modificación en la relación gobierno sociedad, hecho que significó, como uno de los pilares de esta nueva relación, el retorno a los ciudadanos de sus derechos político-electorales para la libre elección de sus autoridades locales; y por otro, que las instituciones gubernamentales y autónomas fueran más eficaces y eficientes en su desempeño.

Finalmente, Ernesto Villanueva<sup>94</sup> mide el nivel de autonomía electoral apoyándose en 5 criterios esenciales:

1. La jerarquía normativa de la ley que crea los organismos electorales y sus atribuciones.
2. La estructura orgánica y el órgano competente para designar a los integrantes de los organismos electorales y la relación que guarda con la división de poderes clásica.
3. Los requisitos de elegibilidad para integrar un organismo electoral.
4. Las atribuciones que tienen los principales órganos electorales.
  - a. Verificar si las atribuciones del principal organismo electoral son de índole exclusivamente administrativo o si incorpora también algunas de tipo jurisdiccional.
  - b. El control sobre el padrón electoral.
  - c. El grado de vinculación entre el principal organismo electoral y el proceso de elaboración de reformas y adiciones constitucionales, leyes y reglamentos en materia electoral.
5. La autonomía financiera de los organismos electorales, partiendo de la hipótesis de que la independencia económica contribuye considerablemente a la independencia política y funcional de la organización electoral.

Como mencioné arriba, la autonomía política es condición *sine qua non* de elecciones verídicas, limpias y transparentes. José Antonio Crespo<sup>95</sup> considera 7 condiciones mínimas para garantizar limpieza en los comicios:

1. *Un padrón electoral confiable*. Es decir, una lista de todos los ciudadanos con derecho a votar a partir de las leyes vigentes, que en verdad reflejen a los ciudadanos realmente existentes.

---

<sup>93</sup> Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 24.

<sup>94</sup> Ernesto Villanueva, *op. cit.* pp. 41 y 42.

<sup>95</sup> José Antonio Crespo, *op. cit.*, pp. 31-34.

- Que no falten ciudadanos con derecho a votar y que no se registren otros inexistentes, o que han dejado de vivir, o que emigraron.
2. *Credencialización*. Diseñar una credencial especial para sufragar, y así tener un mejor control sobre los ciudadanos, de modo que sólo emitan el voto que les corresponde. Además, ello se trata de evitar que algunas personas voten por otras, o que la misma persona vote más de una vez.
  3. Autoridades electorales imparciales. Es menester que para garantizar elecciones creíbles, las autoridades electorales, responsables de organizar y a veces también de calificar los comicios, gocen de plena autonomía respecto del gobierno, de modo que este no pueda sesgar la votación a favor de su partido.
  4. *La vigilancia del proceso*. Esto con el fin de garantizar que durante el proceso electoral no sean cometidas irregularidades que alteren el resultado.
  5. *Información oportuna sobre el resultado de la elección*. Para evitar que después de la jornada electoral se alteren los resultados, suele buscarse un sistema de conteo y cómputo que permita arrojar las tendencias generales de la votación en la misma noche de las elecciones.
  6. *Un órgano calificador imparcial*. Aunque se tomen las medidas necesarias para evitar la comisión de irregularidades, éstas pueden surgir de todos modos; por ello, los partidos deben poder interponer recursos de impugnación ante las anomalías por ellos registradas, con el fin de que se rectifiquen los atropellos. Para ello debe existir un tribunal encargado especialmente para recibir las quejas e impugnaciones por parte de los afectados; además, dicho tribunal debe cubrir los requisitos mínimos de imparcialidad.
  7. *Tipificación y penalización de los delitos electorales*. Con ello se puede inhibir hasta donde sea posible, la comisión de fraudes e irregularidades antes, durante y después de las elecciones.

Cabe anotar que el grado o nivel de autonomía que una institución electoral alcance en el tiempo, tiene que ver con su *nivel de institucionalización*. Samuel Huntington entiende por institucionalización:

...el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos en particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización.<sup>96</sup>

Los indicadores para medir el grado de institucionalización son y se definen como:

*Adaptabilidad versus rigidez*: El nivel institucional de una organización o procedimiento aumenta o disminuye en relación con estos factores: cuanto más adaptables y menos rígidos son, mayor es el nivel, y viceversa. La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida, y en un sentido general, es una función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente. O sea es más adaptable

---

<sup>96</sup> Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 23.

cuanto mayor es su antigüedad...La rigidez es más característica de las organizaciones jóvenes que de las antiguas...cuanto más prolongada ha sido la existencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización”

*Complejidad versus simplicidad.* Cuánto más compleja es una organización, más elevado es su nivel institucional. La complejidad puede significar tanto la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, como la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. Cuanto mayor es el número y variedad de estas, más capacitada está la organización para obtener y conservar la fidelidad de sus integrantes. Por otra parte, una organización que tiene muchos objetivos puede adaptarse mejor a la pérdida de cualquiera de ellos, en comparación con la que se fija sólo uno.

*Autonomía versus subordinación.* La autonomía implica las relaciones entre las fuerzas sociales por una parte, y las organizaciones políticas por la otra. La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales. Una organización que es instrumento de un grupo social —familia, clan, clase— carece de autonomía e institucionalización.

*Coherencia versus desunión.* Una organización está más o menos institucionalizada en proporción directa con su grado de unificación y coherencia. Por supuesto, el consenso general es en cierta medida el requisito previo para la existencia de cualquier grupo social...En teoría, una organización puede ser autónoma sin ser coherente y viceversa, aunque en la realidad ambas condiciones están a menudo estrechamente vinculadas entre sí. La autonomía se convierte en un medio para lograrla coherencia, y permite a la organización desarrollar un espíritu y un estilo que se convierten en las señales distintivas de su conducta. También impide la intrusión de fuerzas externas perturbadoras aunque, por supuesto, no protege contra la alteración provocada por fuerzas internas. El aumento rápido o sustancial de los miembros de una organización o de los participantes en un sistema tiende a debilitar la coherencia<sup>97</sup>.

Hasta aquí con las precisiones conceptuales. Con base en este marco teórico, y para efectos de esta investigación, especialmente en este tercer capítulo, me propuse dos objetivos fundamentales: primero, determinar el grado de autonomía política del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); y segundo, conocer el nivel de institucionalización del mismo. Estos dos aspectos van de la mano, pues según su grado de autonomía es su nivel de institucionalización. El primero tiene que ver con el presente, es decir que al analizar la estructura, organización y funciones del IEDF podremos conocer su capacidad de autonomía política; el segundo, tiene que ver más con el tiempo, es decir, con experiencias en la organización de procesos electorales anteriores; su capacidad de adaptación al sistema político del que se trate; la complejidad en su

---

<sup>97</sup> Samuel Huntington, *op. cit.*, pp. 24-31.

estructura tras las experiencias del pasado, es decir, que en la medida que enfrenta desafíos electorales, la Institución aprende y se transforma, transforma sus procedimientos y mecanismos para hacerlos más funcionales y eficientes; y la coherencia y eficacia en su desempeño que tiene que ver con la imparcialidad, equidad, objetividad, legalidad, certeza e independencia, principios rectores de dicha institución.

La génesis de la institucionalización es la que se ha analizado en los capítulos dos y parte del tres; ello me ha servido para empezar a esbozar las conclusiones respecto a su nivel de institucionalización. En el siguiente apartado de este capítulo concluiré con el tema referente a la autonomía política del IEDF y en el último apartado aduciré, a modo de conclusiones, el nivel de institucionalización.

Hacer esto no es tarea fácil; requiere de mayor tiempo e investigación. Solo pretendo establecer las vías sobre las cuales se podrán emprender investigaciones más profundas para el análisis de la autonomía política e institucionalización de organismos electorales.

Por tanto, para determinar el nivel de autonomía política haré un análisis de la estructura de IEDF, es decir, analizaré el Código Electoral del Distrito Federal basándome en las tesis sobre autonomía política, organismos autónomos constitucionales y autonomía política expuestas con anterioridad; esto me servirá como base para sustentar o refutar el siguiente conjunto de tesis que conforman hipótesis planteada para esta investigación:

*Primero:* Que el IEDF se encuentra ausente de toda intervención, presión o influencia de intereses políticos creados, sean de grupos políticos y sociales, o sean del propio gobierno de la Ciudad.

*Segundo:* Que el IEDF goza actualmente de plena y elevada autonomía política.

*Tercero:* las autoridades electas, a saber, Jefe de Gobierno del DF, Asamblea Legislativa del DF y Jefes Delegacionales, gozan de un amplio nivel de legitimidad electoral.

*Cuarto:* con base al análisis de la estructura del IEDF y tras las experiencias en la organización de las elecciones vecinales y del proceso legislativo del año 2000, dicho Instituto goza de un medio nivel de institucionalización electoral.

Asimismo, será de gran utilidad hacer un balance de las primeras experiencias electorales del IEDF para que, junto al análisis de la estructura del IEDF, apoyar o refutar las tesis anteriores.

### **3.3. La autonomía política del IEDF**

En el artículo 52 del Código Electoral del Distrito Federal encontramos respuesta dos primeras preguntas básicas ¿Qué es el Instituto Electoral del DF?, y ¿Cuáles son sus objetivos?. Así, “el Instituto Electoral del DF es 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. El Instituto Electoral del DF es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Sus fines y acciones estarán orientadas a:

- a. Contribuir 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 DF, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;
- e. Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- f. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”

Este organismo está definido como público y autónomo, rasgo que es finalmente lo que nos interesa estudiar. Ahora bien, para conocer el grado de autonomía política del Instituto Electoral de Distrito Federal (IEDF) es necesario hacerlo con base en los siguientes criterios, que en el apartado anterior fueron definidos, a saber:

1. Análisis de la jerarquía normativa.
2. Análisis de la estructura.
3. Análisis del financiamiento.

### 3.3.1. Análisis de la jerarquía normativa.

La autonomía política tiene que ver imprescindiblemente con la no intervención de los poderes del Estado, o de otras instituciones estatales en el desarrollo y funcionamiento del organismo electoral. He ahí la primer premisa de una verdadera autonomía. Por tanto, en este apartado será indispensable analizar el orden jerárquico constitucional que define al IEDF.

En el artículo 53 del Código Electoral del DF, en el párrafo segundo, se indica lo siguiente: “el Instituto Electoral del Distrito Federal se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las de este Código”.

En orden de jerarquía normativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el primer ordenamiento jurídico del Instituto Electoral del DF. En el artículo 44 encontramos la definición histórica de la naturaleza jurídica del Distrito Federal; y el artículo 122 define la composición actual de su gobierno. Este está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Producto de las reformas constitucionales de agosto de 1996, el Distrito Federal tiene como autoridades locales la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), un Jefe de Gobierno, titular del Poder Ejecutivo local, y un Tribunal Superior de Justicia (párrafo segundo, art. 122). En los párrafos tres y cuatro del mismo artículo se aduce que la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno serán resultado del sufragio popular; y en la Base Tercera, Fracción II, párrafo tercero, los Titulares de los Órganos Político-Administrativos (delegaciones) de las Demarcaciones Territoriales serán también, a partir del año 2000, producto del sufragio popular.

En estos términos, en el inciso f) de la fracción V, de la Base Primera, inciso C, del artículo 122 constitucional, se otorga facultades a la Asamblea Legislativa para “expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional”.

El artículo 116, párrafo primero, establece la forma en que se dividirá el poder público de los Estados de la Federación; y en el párrafo segundo, su organización. En la fracción primera, se determinan los criterios a los que deberán sujetarse los gobernadores de los Estados. La fracción IV, incisos b) al i), indica lo siguiente: “las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- b. En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c. Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d. Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e. Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g. Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h. Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; y
- i. Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.”

Estos son los fragmentos constitucionales que sustentan normativamente la organización de las elecciones en el Distrito Federal. La ley en el orden siguiente corresponde al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En éste encontramos una descripción más detallada del organismo electoral. En el artículo 42, fracción X, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para: “expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Titulares de los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales”. También tiene facultades para, según la fracción XII, “legislar en las materias de, ..., participación ciudadana”.

En el capítulo tercero, del título sexto del Estatuto, que comprende los artículos 123 al 127, encontramos lo relativo al Instituto Electoral (IEDF). El artículo 123 establece que: “la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

El artículo 124 ordena que el IEDF “será la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y seis consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos; la ley determinará las reglas

para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos”.

El artículo 125 establece la modalidad de la elección de los integrantes del Consejo General: “serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres consejeros electorales suplentes generales,..., El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años”.

El artículo 127 determina las actividades del Instituto relativas a “...la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón electoral y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativas de las demarcaciones territoriales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley”.

En suma, el Instituto Electoral del Distrito Federal goza de un respaldo constitucional y legal sólido, que le permite desarrollar sus actividades en forma autónoma e independiente. Es posible distinguir, aunque sólo *de jure*, la ausencia de los poderes federales y locales en el desempeño del organismo electoral. La única participación que encontramos es de la Asamblea Legislativa, en el diseño de la ley electoral y de sus eventuales reformas.

Ahora bien, no es en el sentido jurídico donde podríamos encontrar irregularidades en la autonomía de un organismo electoral; es en el desempeño pragmático de sus funciones y en el umbral de discrecionalidad de la toma de decisiones, donde se pueden dar anomalías que afectarían el desarrollo del proceso electoral y las elecciones mismas. Pero antes de entrar en la discusión de este tema, corresponde primero hacer un análisis de la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal, criterio indispensable que nos ayudará para determinar el grado de autonomía política del IEDF.

### 3.3.2. Análisis de la estructura orgánica del Instituto Electoral del Distrito Federal

El Código Electoral del Distrito Federal es la ley de la materia. El libro tercero abarca los artículos 52 al 103 que hablan específicamente de la estructura del Instituto Electoral.

El artículo 54 establece que: “el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene su domicilio y ejerce sus funciones en todo el territorio del Distrito Federal conforme a la siguiente estructura:

- a. Un Consejo General que será el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito federal;
- b. Órganos ejecutivos y técnicos;
- c. Un Órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal;
- d. Órganos de vigilancia; y
- e. Mesas de casilla.”

El Consejo General se integra por un Consejero Electoral Presidente, seis Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, y tres Consejeros Electorales suplentes (artículo 55), todos ellos nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea legislativa, de entre las propuestas que formulen los Grupos Parlamentarios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Duran en su cargo siete años improrrogables. Asimismo, en este Consejo General existe un secretario Ejecutivo y representantes de los Partidos Políticos que cuentan con representación en la Asamblea Legislativa, todos con derecho a voz pero sin voto. Al Secretario Ejecutivo lo elige el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente (art. 60 fracc. VI); y los representantes de los partidos pueden ser removidos por los partidos políticos en cualquier momento.

La elección del Consejero Presidente y Consejeros Electorales no es un mecanismo trivial como podría parecer a primera vista. Si en un Congreso Local la mayoría absoluta –o la primer minoría del Congreso– lo tiene el partido político que triunfó en la elección anterior, posiblemente la elección del Consejo General de su Instituto Electoral Local tienda a favorecerle. Sólo dos casos recientes son suficientes para darnos cuenta de este hecho, a saber el primero, Tabasco, donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró nula la elección de gobernador de octubre 15 del año 2000, hecho que refleja la débil autonomía política del instituto electoral local, su nula autoridad en la materia, y su dependencia hacia el grupo o élite en el poder de ese Estado; y el segundo, la problemática que gira en torno a la asignación del Consejo Electoral de Yucatán, donde la intervención de las autoridades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras el insistente desacato de su congreso local hacia la decisión del Tribunal en el modo en cómo habrían de elegirlo, lo llevó a una designación vía insaculación de las autoridades de dicho instituto (la jornada, 30 de diciembre de 2000, p. 21). El caso del Distrito Federal fue, como vimos en el capítulo dos, diferente. El procedimiento fue del más alto nivel de consenso, pues todos los partidos políticos representados en la Asamblea pudieron dar a conocer sus listas y preferencias que, tras algunos días y horas de negociación, en un acto de unanimidad, votaron a favor de la lista definitiva. En suma, se requiere verdadera vocación democrática para llegar a un amplio consenso en una decisión tan importante como ésta.

La ausencia tanto de vocación democrática como de ética ciudadana por parte de representantes políticos, implica intolerancia hacia la opinión de otras propuestas, hecho que desemboca en la imposición de funcionarios para la integración de organismos electorales, los cuales llegan a ser fácilmente manipulables para la concreción de los objetivos de la élite dominante.

Volviendo al tema, en el órgano superior del IEDF no existe la participación del gobierno local. Esto es, a priori, signos vitales de autonomía política. Fue una adopción de lo acaecido a nivel federal en las reformas de 1996, cuando el Poder Ejecutivo dejó de formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Lo que sí existe es la participación de los partidos políticos en la discusión de las temáticas y acuerdos del Consejo General a través de sus representantes, y esto es muy sano, pues la existencia de partidos políticos en el Consejo General implica, en primer término, la vigilancia en la de la toma de decisiones y trabajos de los consejeros electorales; y en segundo término, un equilibrio político y un riguroso sistema de control entre contrarios. Esto es sinónimo de salud y normalidad democrática. Lo que bien puede existir es que los representantes de los partidos políticos sean un instrumento de presión e influencia externa, para que, de forma pretenciosa, afecten las decisiones del Consejo a su favor. Este hecho sale del marco normativo, y cae en el umbral discrecional de negociación entre consejeros y partidos, cuestión que resulta bastante difícil poder discernir. Lo que sí es una realidad es que la imparcialidad suma cero en el Consejo General del IEDF y en cualquiera, es inexistente. Pero la

pluralidad democrática, que implica la convivencia y discusión de ideas y propuestas entre contrarios a través de mecanismos perfectibles en el tiempo, puede dar un alto nivel de imparcialidad en la toma de decisiones. Para ello es necesario un ingrediente más: voluntad política para sujetarse a las reglas de juego democrático.

Siguiendo con la estructura del IEDF, el Consejo General, para el desempeño de sus atribuciones y supervisión del desarrollo adecuado de sus órganos ejecutivos y técnicos, cuenta con Comisiones permanentes que lo auxilian en lo relativo a su área de actividades. Puede, además, integrar las comisiones provisionales que considere necesarias para tareas específicas, así como crear, de acuerdo a la disponibilidad de presupuesto, comités técnicos especiales para actividades o programas específicos en que se requiera del auxilio o asesoría técnico científica de especialistas en las materias en que así lo estime conveniente (art. 62). Estas están integradas exclusivamente por Consejeros Electorales. Estas Comisiones son (art. 64):

- a. Asociaciones Políticas;
- b. Fiscalización;
- c. Administración y Servicio Profesional Electoral;
- d. Registro de Electores del Distrito Federal;
- e. Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- f. Organización Electoral.

La estructura orgánica del IEDF cuenta además con Direcciones Ejecutivas presididas cada una por un Director. Las direcciones son, a saber: Asociaciones Políticas; Fiscalización; Administración y Servicio Profesional Electoral; Registro de Electores del Distrito Federal; Capacitación Electoral y Educación Cívica; y Organización Electoral. Tanto el Secretario Ejecutivo como los Directores Ejecutivos prestan apoyo requerido a las Comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado.

En procesos electorales, para coadyuvar en tareas de seguimiento e información, se integran a las Comisiones permanentes de Organización Electoral; y Capacitación y Educación Cívica del Consejo General, los Directores Ejecutivos del área que corresponda y un representante de cada partido político o coalición.

En cada uno de los Distritos Electorales, en que se ha dividido del Distrito Federal —40 para ser exactos—, el Instituto cuenta con un órgano desconcentrado integrado por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales, las cuales tendrán su sede en cada una de las cabeceras distritales. Las direcciones distritales estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral (art. 81). Ahora bien, en cada distrito electoral funcionan durante el proceso electoral los Consejos Distritales, integrados en forma similar al Consejo General: un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General, para un periodo de seis años improrrogables, y tres consejeros suplentes electos por el mismo Consejo General (art. 82). Hay también un representante por cada partido político con derecho a voz y un Secretario con derecho a voz nombrado por el Consejo Distrital respectivo a propuesta de su presidente, de entre los miembros del servicio Profesional Electoral. Para la elección de Jefes Delegacionales, y para los procesos de elección vecinal, el Consejo General designa Consejos Distritales Cabecera de Delegación, tomando como base los Distritos en donde se encuentren las oficinas de la Delegación de que se trate. Estos distritos son los que se encargan de registrar a los candidatos a Jefes Delegacionales, así como de realizar el cómputo de dicha elección y la entrega de la constancia de mayoría. Asimismo se encargan de remitir al Tribunal Electoral del DF los medios de impugnación que se

interpongan (art. 86). En cada Consejo Distrital hay Direcciones Distritales los cuales son órganos permanentes que se integran por un Coordinador Distrital, que será el Presidente del Consejo Distrital, un Director de Organización Electoral y Capacitación y un Director de Registro de Electores del Distrito Federal (art. 89).

Para vigilar la producción y difusión de las actividades del Instituto Electoral del DF y de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación se integra el Comité de Radiodifusión que es presidido por el Consejero Electoral a cargo de la Comisión del Consejo General de Asociaciones Políticas y funge como Secretario técnico el Director de Asociaciones Políticas, así como por un representante de cada Partido Político con facultades de decisión sobre la elaboración de programas de su partido (art. 91). Los comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores se integra por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del DF, o en su caso, por los Directores Distritales del Registro de Electores, un Secretario designado por el Presidente y representantes de partidos políticos (art. 92). Existen también Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral que forman un equipo de apoyo técnico, integrado por un coordinador que es el Secretario Técnico del Comité Técnico y de Vigilancia y un representante por cada partido político, con calificación técnica en las áreas de estadística, actuaría, informática o de demografía.

El último eslabón de la estructura del IEDF son las mesas de casilla. Estas son formadas por ciudadanos que constituyen la autoridad electoral que tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación; y están integradas por un Presidente, un Secretario, un Escrutador y tres suplentes generales.

En las tablas siguientes se exponen los requisitos y atribuciones de los principales funcionarios del IEDF.

**Tabla3**  
**REQUISITOS PARA LOS PRINCIPALES CARGOS DEL IEDF**

CONSEJERO PRESIDENTE Y CONSEJEROS ELECTORALES (Art. 56)	DIRECTORES EJECUTIVOS (Art. 75)	CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS DISTRICTALES (Art. 83)	INTEGRANTES DE MESA DE CASILLA (Art. 94)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser mexicano por nacimiento y ciudadano del DF en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</li> <li>• Estar inscrito en el Registro Estatal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.</li> <li>• Tener más de treinta años de edad, al día de designación.</li> <li>• Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mismos que para ser Consejero Electoral y</li> <li>• Tener por lo menos veinticinco años de edad el día de su designación.</li> <li>• Tener título profesional o formación en áreas o disciplinas vinculadas a las funciones del cargo; y contar con experiencia en el área correspondiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser mexicano por nacimiento y ciudadano del Distrito Federal en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro de Electores del DF y contar con credencial de elector con fotografía.</li> <li>• Tener residencia de dos años en el Distrito Electoral.</li> <li>• Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.</li> <li>• No haber sido registrado como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser Mexicano, sin contar con otra nacionalidad y ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla.</li> <li>• Estar inscrito en el Registro de Electores del DF.</li> <li>• Contar con credencial para votar con fotografía.</li> <li>• Estar en ejercicio de sus derechos políticos.</li> <li>• Tener un modo honesto de vivir.</li> <li>• Haber participado en el curso de capacitación electoral</li> </ul>

<p>electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privada de libertad.</li> <li>• Haber residido en el DF durante los últimos tres años.</li> <li>• No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de dirección de un Partido Político, en los últimos cinco años inmediatos anteriores a la designación.</li> <li>• No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular o haberlo ocupado por alguna otra circunstancia en los últimos cinco años anteriores a la designación.</li> <li>• No ser ministro religioso.</li> <li>• No ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del DF, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, ni Secretario de Gobierno o cualquier otro cargo o puesto de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de Gobierno del DF, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.</li> </ul>		<p>candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No ser o haber ocupado cargo directivo en algún Partido Político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.</li> <li>• Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo.</li> </ul>	<p>impartido por el área de capacitación y educación cívica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, ni parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir; y</li> <li>• Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.</li> </ul>
--	--	--	--

Tabla 4  
PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO GENERAL.

Consejo General (Art. 60)	Presidente del Consejo General (Art. 71)	Consejeros Electorales (Art. 72)	Secretario Ejecutivo (Art. 74)	Comisiones (Art. 65-70)	Direcciones Ejecutivas (Art. 76-80)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Expedir los reglamentos interiores y circulares y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.</li> <li>Fijar las políticas y los programas generados del Instituto y aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas y demás órganos del Instituto, conocer los informes trimestrales y anual que le rindan las Direcciones Ejecutivas.</li> <li>Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del DF que le proponga el Presidente del Consejo General y remitido una vez aprobado al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del DF.</li> <li>Integrar el Registro de Electores del DF y determinar los lineamientos para su funcionamiento.</li> <li>Determinar del DF en distritos electorales uninominales.</li> <li>Designar o remover al Secretario Ejecutivo.</li> <li>Designar o remover a los Directores Ejecutivos del IEDF, así como designar a los Directores Distritales por el voto de las dos terceras partes de los miembros que estime conforme a la propuesta que presenten el Consejero Presidente.</li> <li>Designar o remover a los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Consejos Distritales por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, de entre las propuestas que al efecto haga el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General.</li> <li>Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer por conducto de su Presidente y de sus Comisiones, las actividades de los mismos.</li> <li>Investigar por los medios a su alcance hechos que afecten de modo relevante los derechos de las asociaciones políticas o de procesos electorales, o de participación ciudadana.</li> <li>Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer sanciones.</li> <li>Recibir las solicitudes de registro y resolver el otorgamiento del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto.</li> <li>Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, órganos del Gobierno del DF y con otras entidades federativas.</li> <li>Convocar y conducir las sesiones del Consejo y declarar quórum.</li> <li>Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo.</li> <li>Informar oportunamente a las Asambleas Legislativas, las vacantes que se originen entre los Consejeros Electorales del Consejo Electoral.</li> <li>Proponer al Consejo el nombramiento de los Directores Ejecutivos del Instituto Electoral del DF, así como al Secretario Ejecutivo.</li> <li>Firmar, junto con el Secretario Ejecutivo, todos los acuerdos, certificaciones y resoluciones que emita el Consejo General.</li> <li>Ordenar la publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del DF de los acuerdos o resoluciones.</li> <li>Remitir a la Asamblea las observaciones que estime conducentes para la reforma de este Código.</li> <li>Proponer anualmente al Consejo General el proyecto de presupuesto del IEDF para su aprobación y remitirlo al Jefe de Gobierno.</li> <li>Recibir de los Partidos Políticos las solicitudes de registro de candidatos, cuyo registro corresponda hacer al Consejo General.</li> <li>Coordinar con el Secretario Ejecutivo los trabajos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto e informar al respecto al Consejo General.</li> <li>Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral.</li> <li>Convenir con las autoridades competentes el intercambio de información, asesoría y documentos de carácter electoral.</li> <li>Proponer al Consejo General para su aprobación, las políticas y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplir y velar por el cumplimiento de los fines, atribuciones y acuerdos del IEDF.</li> <li>Participar en las sesiones del Consejo General e integrar las Comisiones del mismo.</li> <li>Contar con el apoyo y colaboración de las instancias técnicas y ejecutivas, de acuerdo a sus actividades en el Consejo General y sus Comisiones.</li> <li>Realizar propuestas al Consejo General para su conocimiento y resolución, en el marco de las atribuciones del mismo y de acuerdo con las disposiciones reglamentarias y legales aplicables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representar legalmente al IEDF otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares.</li> <li>Cumplir los acuerdos del Consejo General.</li> <li>Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General.</li> <li>Dar cuenta de los proyectos de dictamen de las Comisiones del Consejo General.</li> <li>Apoyar al Consejo General, al Presidente del mismo y a sus Comisiones en el ejercicio de sus atribuciones.</li> <li>Cumplir las instrucciones del Presidente del Consejo General y auxiliarlo en sus tareas.</li> <li>Coordinar los trabajos de las Direcciones Ejecutivas y de los órganos distritales del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General.</li> <li>Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral estableciendo un mecanismo para recabar y difundir de forma inmediata dichas tendencias.</li> <li>Expedir copia certificada, previo cotejo y compulsas de todos aquellos documentos que obren en el archivo del Consejo General.</li> <li>Preparar el orden del día de las sesiones del Consejo General, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación del Consejo General.</li> <li>Recibir, sustanciar, o tramitar, según sea el caso, los medios de impugnación competencia del Consejo General, y en su caso, preparar el proyecto correspondiente, así como informar al Consejo General de las resoluciones que emitan los Tribunales Electorales, e integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones.</li> <li>Llevar el archivo general de Instituto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones Políticas (art. 65): Auxiliar al Consejo General en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones políticas, y en general, en lo relativo a los derechos y prerrogativas de éstas.</li> <li>Presentar a la consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida del registro de las agrupaciones políticas locales.</li> <li>Informar al Consejo General de las irregularidades o incumplimiento de la normatividad aplicable en que hayan incurrido las asociaciones políticas.</li> <li>Revisar el expediente y presentar a la consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como agrupaciones políticas locales.</li> <li>Examinar y realizar observaciones a las estimaciones presupuestales que se estimaran a los partidos políticos, para incorporarlas al anteproyecto de presupuesto anual del IEDF.</li> <li>Analizar el anteproyecto de acuerdo sobre las prerrogativas políticas en radio y televisión que gozarán los partidos políticos.</li> <li>Fiscalización (art. 66): Revisión de los informes que las asociaciones políticas reguladas por el Código Electoral, presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos.</li> <li>Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos que las asociaciones políticas reciban.</li> <li>Establecer los lineamientos para lleven el registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.</li> <li>Vigilar que los recursos que sobre financiamiento ejercen las asociaciones políticas, se apliquen e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.</li> <li>Solicitar a las asociaciones políticas, cuando lo considere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones Políticas (art. 77): Tramitar las solicitudes de registro que formulen las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como Agrupaciones Políticas Locales y realizar las actividades pertinentes.</li> <li>Inscribir en el libro respectivo el registro de las Agrupaciones Políticas Locales, así como los convenios de fusión, frentes y coaliciones.</li> <li>Ministrar a las asociaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho.</li> <li>Apoyar las gestiones de las asociaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal.</li> <li>Realizar las actividades para que las Asociaciones Políticas ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión.</li> <li>Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de las asociaciones políticas y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto.</li> <li>Llevar los libros de registro de candidatos a los puestos de elección popular.</li> <li>Administración y del Servicio Profesional Electoral (art. 79): Ejercer las partidas presupuestales aprobadas, aplicando las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales, así como de la prestación de los servicios generales en el Instituto.</li> <li>Formular anualmente en consulta con la Comisión de Organización, el Presidente del Consejo General y el Secretario Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto.</li> <li>Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales.</li> <li>Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto.</li> <li>Presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto, un informe anual respecto al ejercicio presupuestal del Instituto.</li> <li>Cumplir y hacer cumplir las</li> </ul>

<p>registro a las Agrupaciones Políticas locales así como de la pérdida del mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolver sobre los convenios de fusión, que celebren las agrupaciones políticas locales, los convenios para formar frentes que celebren las Asociaciones Políticas, y sobre los convenios de coalición y candidatura común que celebren los partidos políticos, según sea el caso.</li> <li>• Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos se desarrollen con apego a este Código y cumplan con sus obligaciones.</li> <li>• Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los Partidos Políticos o coaliciones.</li> <li>• Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a Diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa.</li> <li>• Registrar supletoriamente las candidaturas a Diputados por el principio de mayoría relativa y a Jefes Delegacionales.</li> <li>• Aprobar el modelo y los formatos de la documentación y papelería electoral.</li> <li>• Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se puedan erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa del DF y Jefes Delegacionales.</li> <li>• Autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales electorales en materia de catálogo general de electores, padrón electoral, seccionamiento, listas nominales de electores y cualquier otra medida.</li> <li>• Efectuar el cómputo total de Jefe de Gobierno, de la elección de Diputados electos según el principio de representación proporcional, así como otorgar las constancias respectivas, informando de ello a la Asamblea.</li> <li>• Efectuar el cómputo total de los</li> </ul>	<p>programas generales del IEDF:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los Consejeros Electorales y de los representantes de los Partidos Políticos.</li> <li>• Firmar, junto con el Presidente del Consejo General, todos los acuerdos y resoluciones que emita el propio Consejo.</li> <li>• Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General.</li> <li>• Recibir los expedientes con las actas de cómputo por Delegación y Distrito Uninominal, según corresponda y presentarlos oportunamente al Consejo general.</li> <li>• Recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones.</li> <li>• Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y de los que funjan como Cabeceira de Delegación.</li> <li>• Proponer al Presidente del Consejo general el anteproyecto de las políticas y de los programas generales del IEDF.</li> </ul>	<p>necesario, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• asociaciones políticas presenten recursos anuales y del origen y destino de los recursos de campaña de los Partidos Políticos.</li> <li>• Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de las asociaciones políticas.</li> <li>• Ordenar visitas de verificación a las asociaciones políticas.</li> <li>• Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.</li> <li>• Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido las asociaciones políticas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, a efecto de iniciar el procedimiento sobre faltas y sanciones.</li> <li>• Proporcionar a las asociaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo.</li> <li>• Intercambiar información con el Instituto Federal Electoral respecto a los informes y revisiones que se realicen en los respectivos ámbitos de competencia.</li> <li>• <b>Comisión de Administración y Servicio Profesional Electoral (art. 67):</b></li> <li>• Proponer al Consejo General los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas del Instituto.</li> <li>• <b>Registro de Electores del DF (art. 68).</b></li> <li>• La supervisión del cumplimiento de los programas relativos al Registro de Electores del DF.</li> <li>• Asegurar que los Comités Técnicos y de Vigilancia se integren, sesionen y funcionen</li> </ul>	<p>normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional</li> <li>• Expedir los nombramientos, conjuntamente con el Secretario Ejecutivo, de los integrantes del Servicio Profesional Electoral del Instituto.</li> <li>• <b>Registro de Electores del DF (art. 80)</b></li> <li>• Prestar los servicios inherentes al Registro de Electores del DF.</li> <li>• Aplicar la técnica censal total o parcial en el territorio del DF para formar y, en su caso, actualizar el Catálogo de Electores.</li> <li>• Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine el Consejo General.</li> <li>• Formar el Padrón Electoral.</li> <li>• Expedir la credencial para votar con fotografía.</li> <li>• Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral y las Listas Nominales.</li> <li>• Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos relativos al Registro de Electores del DF para los procesos electorales locales, así como establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre la pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía.</li> <li>• Proporcionar a los órganos competentes del IEDF y a los Partidos Políticos participantes en el proceso electoral, el padrón y las listas nominales de electores.</li> <li>• Mantener actualizada la cartografía electoral del DF, clasificada por distrito electoral, delegación, localidad, sección electoral y manzana.</li> <li>• Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que los comités</li> </ul>
--	--------------------------------------	--	--	---

<p>procesos de participación ciudadana en el ámbito del Distrito Federal, y realizar la declaratoria respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral.</li> <li>• Presentar a la Asamblea Legislativa del DF propuestas de reforma en materia electoral.</li> </ul>			<p>correctamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a los Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral del DF los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia.</li> <li>• <b>Organización Electoral</b> (art. 69): Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de organización electoral.</li> <li>• <b>Capacitación Electoral y Educación Cívica</b> (art. 70): Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto. Asimismo, proponer al Consejo General, la celebración de convenios con las autoridades educativas del DF y las instituciones de educación superior, para la difusión de la educación cívica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicos y de Vigilancia se integren, sesionen y funcionen adecuadamente.</li> <li>• Recibir de los Partidos Políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.</li> <li>• <b>Organización Electoral</b> (art. 78): Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral y material electoral autorizado.</li> <li>• Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme al Código Electoral debe realizar.</li> <li>• Llevar la estadística de las elecciones del DF.</li> <li>• Proveer, de acuerdo con el Secretario Ejecutivo a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>• Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas.</li> <li>• <b>Capacitación Electoral y Educación Cívica</b> (art. 76): Elaborar y proponer al Secretario Ejecutivo los programas de educación cívica y capacitación electoral del Instituto.</li> <li>• Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas descritos en el punto anterior.</li> <li>• Preparar el material didáctico y los instructivos electorales.</li> <li>• Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar y motivar a los ciudadanos al cumplimiento de sus obligaciones, así como orientarlos en el ejercicio de sus derechos políticos.</li> </ul>
---	--	--	---	--

Tabla 5

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS Y DE VIGILANCIA DEL IEDF

Consejos Distritales (Art. 85)	Presidentes de Consejos Distritales (Art. 87).	Secretarios de Consejos Distritales (art. 88)	Direcciones Distritales (Art. 90)	Órganos de Vigilancia (art. 92 fracc. II y III)	Integrantes de Mesa de Casilla (art. 95-98)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales</li> <li>Acreditar a los ciudadanos mexicanos que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo, para participar como observadores electorales durante el proceso electoral.</li> <li>Ordenar la entrega a los Presidentes de las Mesas de Casilla, de la documentación, materiales y útiles necesarios, para el debido cumplimiento de sus funciones.</li> <li>Recibir los paquetes electorales y la documentación relativa a las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados.</li> <li>Efectuar los cómputos distritales de las elecciones de Diputados de mayoría relativa y entregar las constancias respectivas.</li> <li>Realizar el cómputo distrital de la votación para Jefe de gobierno del DF, para Jefe Delegacional y para Diputados a la Asamblea Legislativa del DF por ambos principios.</li> <li>Supervisar las actividades que realicen los órganos ejecutivos y técnicos durante el proceso electoral.</li> <li>Nombrar las Comisiones de Consejos Electorales por cada una de las Direcciones Distritales y las que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde.</li> <li>Registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa Determinar el número y la ubicación de las casillas.</li> <li>Inascular a los funcionarios de casilla y vigilar que las mesas de casilla se instalen adecuadamente.</li> <li>Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos ante el Consejo.</li> <li>Registrar los nombramientos de los representantes que los Partidos Políticos acrediten para la jornada electoral.</li> <li>Expedir la identificación de los representantes de los partidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fungir como Coordinador Distrital.</li> <li>Convocar y conducir las sesiones del Consejo Distrital y declarar la existencia de quórum.</li> <li>Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, para participar como observadores electorales durante el proceso electoral.</li> <li>Expedir la constancia de mayoría de la elección a las fórmulas de candidatos a Diputados que hubiesen obtenido la mayoría de votos e informar al Consejo General.</li> <li>Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Distrital y demás autoridades competentes.</li> <li>Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo.</li> <li>Coordinar los trabajos de las áreas técnicas en el distrito y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia.</li> <li>Proveer a las áreas técnicas y al Consejo Distrital los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>Dar cuenta inmediatamente al Secretario Ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos.</li> <li>Colocar en el exterior de la sede del Consejo, los resultados de los cómputos distritales.</li> <li>Mantener en custodia la documentación de las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa por ambos principios, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente.</li> <li>Turnar al Consejo General del IEDF y, en su caso, al Tribunal Electoral del DF, copia certificada del expediente de los cómputos distritales relativos a las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y diputados a la Asamblea Legislativa por ambos principios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preparar el orden del día de la sesión del Consejo; pasar lista de asistencia, dar fe de lo actuado en las sesiones y levantar las actas correspondientes.</li> <li>Auxiliar en las tareas administrativas y demás funciones al Presidente del Consejo.</li> <li>Tener a su cargo la tramitación de los medios de impugnación de competencia del Consejo.</li> <li>Expedir las certificaciones que le soliciten los Partidos Políticos.</li> <li>Expedir las constancias que acrediten a los Consejeros Electorales y a los representantes de partidos políticos o coaliciones como miembros del Consejo.</li> <li>Firmar junto con el Consejero Presidente, los acuerdos, certificaciones y resoluciones que emita el Consejo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar los programas relativos al Registro de Electores del DF, Electoral, Electoral y Electoral.</li> <li>Capacitación Electoral y Educación cívica</li> <li>Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades</li> <li>Tramitar los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra sus propios actos o resoluciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités Técnicos de Vigilancia del Registro de Electores:</li> <li>Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo correctamente</li> <li>Vigilar que las credenciales de elector del DF se entreguen oportunamente a los ciudadanos</li> <li>Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.</li> <li>Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales</li> <li>Conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del DF realice en materia de geografía electoral y actualización cartográfica.</li> <li>Pueden solicitar a la dirección Ejecutiva del Registro de Electores del DF o a los responsables Distritales, según corresponda, someter a consideración del Consejo General el acuerdo para que se aplique en una sección, Delegación o Distrito Electoral, la técnica censal parcial.</li> <li>Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón electoral:</li> <li>Analizar de las actividades que a mediano y largo plazo debe de desarrollar la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del DF definiendo los conceptos de sí mismo.</li> <li>Revisar la planeación y proponer en su caso las modificaciones de las áreas de cartografía, revisión documental, consolidación de la base de datos, operativo de campo, capacitación, informática, seguimiento, actualización y comunicación</li> <li>Disear la metodología para los trabajos de supervisión que desarrollen los Comités Técnicos y de Vigilancia</li> <li>Analizar, supervisar, evaluar y auditar el desarrollo y avance de los programas de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores en su aspecto de consolidación cartográfica, verificación documental, verificación de campo, listado de homonimias, y su tablas de inconsistencias y su</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesas de Casilla (art. 95):</li> <li>Velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Electoral del DF.</li> <li>Instalar y clausurar la casilla electoral.</li> <li>Recibir la votación.</li> <li>Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.</li> <li>Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.</li> <li>Respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.</li> <li>Presidentes de la mesa de Casilla (art. 96)</li> <li>Presidir los trabajos de la mesa.</li> <li>Recibir de los Consejos Distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma.</li> <li>Verificar la identidad de los representantes de los partidos políticos, de los auxiliares y de los observadores.</li> <li>Mantener el orden en la casilla e inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario.</li> <li>Suspender temporalmente la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa.</li> <li>Retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva.</li> <li>Concluidas las labores de casilla, entregar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes respectivos.</li> <li>Fijar en un lugar visible al exterior</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• políticos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso cinco días antes de la jornada electoral. Enviar al Consejo General las actas levantadas sobre el cómputo distrital de las elecciones de Jefe de Gobierno y Diputados, y al Consejo Distrital Cabeceza de Delegación las de Jefe Delegacional, estos a su vez las enviarán al Consejo General.</li> <li>• Preparar la memoria técnica del proceso electoral en el Distrito Electoral correspondiente, remitiéndola a la Secretaría Ejecutiva del IEDF, dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.</li> </ul>			<p>corrección, generación de cintas magnéticas, instalación y funcionamiento de módulos, avances ciudadanos que obtuvieron su credencial, incidencias, actualización del Padrón Electoral, creación de la base de imágenes y su utilización.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar los catálogos de cartografía básicos de secciones y localidades para su cotejo con la información del Padrón Electoral y listas nominales de electores.</li> <li>• Supervisar el centro de cómputo para conocer materialmente los procedimientos para lograr la correspondencia de la base de datos, documentos fuente y ubicación geográfico-electoral del domicilio de ciudadanos, la corrección de inconsistencias, la coordinación entre el operativo de campo y los sistemas informáticos y los sistemas de control.</li> <li>• Conocer los avances del impacto de la campaña de comunicación social y en su caso proponer acciones que la hagan más eficiente.</li> <li>• Auditar la correspondencia entre la Distritación, la delimitación territorial de las secciones electorales y los productos cartográficos que comprendan el número de ciudadanos.</li> <li>• Auditar la información contenida en los Registros de la base de datos para determinar el nivel de coincidencia de la información, de las solicitudes de incorporación al Padrón Electoral con la cartografía electoral.</li> <li>• Auditar el catálogo de localidades para verificar que las claves de cada localidad, manzana y sección sean únicas, la configuración geográfica de las secciones, clasificadas como rurales y mixtas, para conocer si son adecuadas sus vías de comunicación y permitan al ciudadano trasladarse a la cabecera de la sección y los reportes parciales de las adecuaciones cartográficas y que las mismas se hayan realizado</li> </ul>	<p>de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarios de las mesas de casilla (art. 97).</li> <li>• Levantar durante la jornada electoral las actas y distribuirlas como corresponde.</li> <li>• Anotar en el acta respectiva, el número de boletas electorales recibidas de cada una de las elecciones, y el número de electores anotados en la Lista Nominal de electores.</li> <li>• Comprobar que el nombre del elector figure en la Lista Nominal correspondiente.</li> <li>• Marcar en el apartado correspondiente a la elección local, la credencial para votar con fotografía del ciudadano que haya votado.</li> <li>• Recibir durante la jornada electoral los escritos de incidentes y protesta, que presenten los representantes de los partidos políticos acreditados para la Mesa Directiva de Casilla y consignarlos en el acta respectiva.</li> <li>• Inutilizar al término de la votación por medio de dos rayas diagonales con tinta, las boletas sobrantes, anotando su número en el acta de la elección que corresponda.</li> <li>• Anotar el resultado del escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral de la elección de que se trate.</li> <li>• Escrutadores de las mesas de casilla (art. 98).</li> <li>• Contar antes del inicio de la votación y ante los representantes de Partidos Políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas.</li> <li>• Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores anotados en la Lista Nominal de Electores.</li> <li>• Practicar, conjuntamente con el Presidente y Secretario, ante los representantes de los Partidos Políticos presentes, el escrutinio y cómputo.</li> </ul>
--	--	--	---	---

Octavio Jiménez Sánchez  
*La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal, 1996-2000*

---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• correctamente. Auditar archivo clasificado del centro de cómputo para conocer su consistencia interna con relación a la existencia de los documentos fuente y su correcta ubicación. Las actividades de depuración, las cintas magnéticas con los registros de los ciudadanos que hayan sido depurados, o presenten inconsistencias en los procedimientos de la depuración en gabinete y campo para constatar que se apeguen a la normatividad técnica establecida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar el número de votos emitidos a favor de cada candidato o fórmula regional</li> <li>• Auxiliar al Presidente o al Secretario en las actividades que les encomienden.</li> </ul>
--	--	--	---	---

Las atribuciones de cada órgano del IEDF son en lo general de tipo administrativo. Pero existe un amplio margen de autonomía respecto al gobierno capitalino. Así, el Consejo General tiene la capacidad de fijar sus propias políticas y programas generales. En cuanto a la designación de funcionarios, el Consejo General tiene amplias atribuciones. A propuesta del Consejero Presidente, el Consejo General determina a los Directores Ejecutivos tanto del Consejo como de los Consejos Distritales. Asimismo aprueba la integración, con propuestas tanto del Consejero Presidente como de los Consejeros Electorales, de los Consejos Distritales. Sólo es competencia de la Asamblea Legislativa designar a los Consejeros Electorales del Consejo General, y en caso de ausencia de alguno de ellos, designar otro según lo especificado en el Código Electoral del DF. Por otro lado, la relación Consejo General y Direcciones es bastante estrecha. Esta relación se establece a través de la integración de Comisiones, las cuales son presididas por un Consejero Presidente. Así, los trabajos de las direcciones carecen de autonomía en sus decisiones, pues se sujetan a los programas y políticas que se establecen en el Consejo General, especialmente en las Comisiones. Es la labor de las Direcciones, en suma, ejecutar los programas del Instituto en su ámbito de competencia.

Del Consejo General corren hacia abajo, en forma de “cascada”, las atribuciones para cada puesto de los órganos desconcentrados en cada uno de los cuarenta distritos electorales uninominales. Se establece así una basta y compleja red de atribuciones y tareas muy bien detalladas que facilitan el trabajo en la organización, planeación y ejecución de los programas para un proceso electoral y de participación ciudadana. Pero el problema no se resuelve ahí, pues el último eslabón del Instituto, la Casilla Electoral, se integra por la propia ciudadanía, y convencerla para que participe no es una tarea fácil de realizar. Existen múltiples experiencias de capacitadores que manifiestan que gran parte de las personas insaculadas muestran una actitud de apatía y desinterés por participar. Difundir la cultura política que engloba los procesos electorales es responsabilidad del Instituto Electoral, sí, pero no queda sólo en él. Es responsabilidad de todos, de partidos, de agrupaciones políticas locales, de escuelas y universidades para que la ciudadanía haga conciencia de la importancia que implica participar en las elecciones. No serviría de mucho contar con Instituciones eficientes en su desempeño si la ciudadanía, que es el principal protagonista el día de la jornada electoral, no participa con ahínco y responsabilidad. La credibilidad de las elecciones y de los procesos, así como de las instituciones responsables de llevar a cabo esta tarea, se gana con el tiempo, cuando existe verdadera imparcialidad y cuando todos los competidores se ajustan al marco normativo para que las elecciones sean transparentes y equitativas.

El Consejo General tiene la capacidad de expedir los reglamentos interiores y circulares que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones, así como expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Este Estatuto es una de las innovaciones recientes de los organismos electorales, pues se pretende con ello garantizar un nivel profesional óptimo en sus funcionarios.

Respecto al vínculo que tiene el Instituto y la Asamblea Legislativa en torno a reformas en materia electoral, el IEDF puede presentar a la ALDF propuestas de reforma, pues es competencia de la Asamblea, como veíamos, legislar en este rubro.

### 3.3.3. Autonomía financiera.

El último de los criterios para el análisis de la estructura del IEDF es el financiero. Así, El Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente, tiene la facultad de aprobar su propio proyecto de presupuestos. En esta actividad tampoco hay intervención directa de

alguno de los poderes locales; pero el presupuesto que para las actividades del IEDF apruebe el Consejo General, debe ser presentado al Jefe de Gobierno del DF para su inclusión en el proyecto de egresos del DF que finalmente aprueba la Asamblea Legislativa. Pero en este proceso legislativo, el presupuesto del IEDF puede sufrir modificaciones. Ahora bien, el presupuesto aprobado en la Asamblea es presentado al Presidente de la República para su inclusión en el Presupuesto de Egresos para la Federación. Este se analiza, discute y aprueba o rechaza en el Congreso de la Unión. De la misma forma, el presupuesto para el IEDF requiere ser analizado y puede sufrir cambios. Por tanto, aunque el IEDF puede elaborar su proyecto, el presupuesto definitivo tiene que pasar por varias pruebas antes de ser asignado.

Del presupuesto erogado para el Instituto, una parte importante corresponde a prerrogativas de partidos políticos y agrupaciones políticas locales. Es responsabilidad del IEDF repartir y vigilar sus gastos, así como determinar los topes de campaña en año electoral, o en procesos de participación ciudadana. La otra parte es utilizada para cubrir sus propias necesidades y actividades.

Por tanto, el IEDF goza de una autonomía aceptable en el manejo de sus finanzas, aunque se encuentra limitado a la decisión del gobierno local y federal en la asignación definitiva de su presupuesto. Cabe agregar por último, que el financiamiento privado para las labores del Instituto es inexistente. Es sólo el financiamiento público lo que le da vitalidad económica para el desarrollo de sus funciones.

#### 3.3.4. Resumen

De todo lo expuesto hasta aquí podemos aducir, a modo de conclusiones, lo siguiente:

1. El Instituto Electoral del DF goza de un amplio sustento constitucional y normativo que permite que éste exista y desarrolle sus objetivos para lo cual fue diseñado.
2. Inexistencia normativa de intervención de los poderes federales y locales en el desarrollo de sus actividades y atribuciones. Esto otorga al IEDF un elevado nivel de autonomía e independencia política.
3. El IEDF cuenta con una amplia y compleja estructura organizativa. Su órgano superior, el Consejo General, mantiene un estrecho vínculo con las Direcciones Ejecutivas a través de sus Comisiones. Este órgano superior es, por decirlo de alguna manera, el cerebro articulador de todo el Instituto. El resto de los órganos son los ejecutores de los programas y actividades que este cerebro proyecta. Las atribuciones y tareas corren del Consejo General hasta las mesas de casilla en forma escalonada. Sus atribuciones son ampliamente de tipo administrativo. Por tanto, goza de autonomía administrativa. Las atribuciones en materia de administración de justicia electoral competen al Tribunal Electoral de Distrito Federal.
4. El IEDF tiene la capacidad de expedir sus propios reglamentos interiores, y puede presentar propuestas de reforma en materia electoral a la Asamblea Legislativa. Su relación con los poderes locales en cuanto a la capacidad de hacer cambios en materia electoral es débil. El sólo proponer no basta para considerarlo ampliamente autónomo en esta actividad, pues quien realmente conoce de las problemáticas electorales y cómo solucionarlas no es la Asamblea, sino el propio Instituto. Sólo le compete a la Asamblea legislar.
5. El IEDF tiene la capacidad de elaborar su proyecto de presupuesto sin la intervención de fuerzas o agentes externos. No obstante, su asignación definitiva pasa por todo un

complejo proceso legislativo local y federal. Pero el manejo del presupuesto asignado es competencia y responsabilidad absoluta del Instituto. Lo que le corresponde es dar cuenta pública de lo otorgado. Goza de buena autonomía financiera.

Los puntos anteriores son resultado del análisis de la estructura del IEDF. Como pudo observarse, esto se realizó con base al Código Electoral del DF, y para no causar confusiones por creer encontrar contrariedades con afirmaciones expuestas en capítulos anteriores, cabe señalar que lo concluido aquí es resultado del *análisis normativo*; es decir, un primer nivel de análisis para determinar el grado de autonomía política del Instituto. Lo que sale de lo normativo, lo meta legal cae en el terreno de los hechos, de la práctica política. Por tanto, *de jure* el IEDF goza de un elevado nivel de autonomía política; *de facto*, hay que confirmarlo. Este último análisis además de que nos permitirá conocer el grado de autonomía política, nos ayudará a conocer el nivel de institucionalización. Y para ello será necesario considerar los dos primeros retos que enfrentó el IEDF en la organización de comicios locales, a saber, las elecciones vecinales de 1999, y la elección de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales del año 2000.

#### **3.4. La institucionalización del IEDF**

##### **Dos experiencias: las elecciones vecinales de 1999 y los comicios del año 2000.**

Dos han sido los retos a enfrentar por el Instituto Electoral del DF en la organización de procesos electorales. El primero de ellos fue las elecciones vecinales de julio 4 de 1999. Y la experiencia no fue, *grosso modo*, muy satisfactoria. Pues, como vimos en el primer apartado de este capítulo, la instalación del IEDF y la organización de las vecinales se cruzaron, situación que afectó considerablemente la organización de los comicios de julio 4.

El primer hecho significativo que propició inseguridades en la organización de las vecinales fue el presupuesto. Inicialmente se hablaba de un presupuesto de 15 millones de pesos, tiempo después se dijo que costarían 38 millones; más tarde que 72 millones, y finalmente se aprobó un presupuesto de 78 millones de pesos, que fue lo que realmente costaron. El 5 de abril el IEDF con este presupuesto, la participación de observadores electorales y la creación de planillas de ciudadanos dio inicio formal a la organización de los comicios vecinales. Pero la intransigencia presupuestal, el bajo nivel de penetración y difusión, y el escaso apoyo recibido por parte de autoridades capitalinas engendró un temor en los funcionarios electorales responsables del acto comicial<sup>98</sup>. La probabilidad de fracasar era muy alta.

El lunes 10 de mayo arrancó el registro de planillas para los 1355 comités vecinales. Quedaba claro que, por ley, la participación de los partidos políticos sería nula. Sólo los miembros de las organizaciones políticas locales en su calidad de ciudadanos tenían derecho a participar de manera individual. Y de igual forma que en la elección de Consejeros Ciudadanos de 1995, la ausencia participativa de los partidos políticos causó desinterés entre éstos y despertó pretensiones e influencias sobre los aspirantes a las vecinales. Cabe agregar que para estos cargos de representación no existió sueldo alguno; he ahí otro motivo de desinterés. Por tanto, al llegar el día 16 de mayo, y a más de una hora de cerrarse el registro de planillas, el IEDF informaba que se habían entregado 4, 269

---

<sup>98</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 20, Mayo de 1999, p.23.

solicitudes y sólo se habían otorgado 878 inscripciones. Finalmente y de “sorpresa”, el Consejero Electoral Leonardo Valdés Zurita señalaba que, poco antes de dar término al periodo de registro, se tenían más de 3,700 planillas registradas.<sup>99</sup> Asimismo, informaba que no habría en cerca de 40 unidades territoriales en el DF representación vecinal, pues en esas zonas no se registró ninguna planilla.

El 4 de julio se llevó a cabo la jornada electoral. Fue un día lluvioso. Para entonces se puso en evidencia que la ciudadanía no estaba lo suficientemente informada sobre la elección, y menos, por quien hacerlo. Se denunciaron robo de casillas, renuncia de última hora e inasistencia de funcionarios de casilla, tardanza para la apertura e instalación de las casillas electorales, inducción al voto por parte de integrantes de planilla, y desorganización y quejas contra el PRI y el PRD por supuesta intervención durante el proceso. El abrumador abstencionismo (aproximadamente el 90.51% de ciudadanos empadronados no votaron!!!!, es decir, que votaron menos de la mitad de los que lo hicieron en la elección de Consejos de Ciudadanos del 12 de noviembre de 1995) causado por la desinformación, el desinterés y la lluvia que nunca cesó, hicieron de esta elección un rotundo fracaso. En varias delegaciones y distritos electorales, se registraron por casilla entre 10 y 15 votos.

El IEDF declaró que las causas del abstencionismo fueron la escasa cultura y participación política de la ciudadanía capitalina. Además, decían que una elección vecinal, en cuanto a participación, no puede ser comparable con una elección presidencial. El presupuesto limitado fue otro de los argumentos para justificar la desgracia electoral. Con todo, en sesión extraordinaria del IEDF, los representantes del PAN, PRI y PRD criticaron severamente la falta de organización del proceso y pusieron en duda la capacidad y eficiencia de la institución para organizar las elecciones locales del año 2000. El Presidente del Consejo General, Javier Santiago Castillo en ese entonces preveía que de no contar con los elementos suficientes en la elección del año 2000 en el DF, existiría el riesgo de no pasar la prueba<sup>100</sup>.

El 9 de julio concluyó el conteo de votos. Se instalaron 10, 289 casillas de un total de 10, 733, aunque luego se reportaron 10, 319, es decir, 30 más que las originalmente puestas. El total de votos emitidos fue de 572 mil 432 (9.49% del padrón total), cuando el padrón ascendía a 6 millones 30 mil 566 ciudadanos potenciales para emitir su voto. Los votos efectivos fueron 512 mil 346; los anulados, 60 mil 86; y en blanco, 2 mil 463<sup>101</sup>.

Hubo empate de planillas en varias delegaciones, por lo que el IEDF tuvo que decidir llevar a cabo elecciones extraordinarias, algo no previsto en la ley electoral. Estas se realizaron el 26 de septiembre en las siguientes delegaciones:

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.24.

<sup>100</sup> *Asamblea*, Segunda Época, No. 22., Julio de 1999, p. 34.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 34 y 35.

**Tabla 6**  
**RELACIÓN DEL NÚMERO DE UNIDADES VECINALES**  
**POR DELEGACIÓN DONDE HUBO ELECCIÓN EXTRAORDINARIA**  
**DE COMITÉS VECINALES**

DELEGACIÓN	NÚMERO
Gustavo A. Madero	9
Venustiano Carranza	2
Cuauhtémoc	1
Alvaro Obregón	1
Iztapalapa	1
Tláhuac	1
Xochimilco	1

*Fuente:* Asamblea, Segunda Época, Septiembre de 1999, No. 24, p. 40.

En suma, las elecciones vecinales de julio de 1999 representaron un retroceso con respecto a la elección de los Consejos de Ciudadanos de noviembre de 1995<sup>102</sup>. En 1995, del electorado que ascendía a 5 millones 439 mil 687, sufragaron 1 millón 155 mil 455. En 1999 el listado nominal creció cerca de 600 mil personas. Con este dato, las elecciones vecinales debían ser superiores tanto en números absolutos como en números porcentuales. Lamentablemente no fue así. Ni remotamente. Entre 1995 y 1999 lo único que creció fue el padrón (11%). Los votos válidos decrecieron en más de 400 mil (-44.93%), mientras que la votación total cayó en casi 583 mil 23 sufragios (-50.45%). El porcentaje de participación, de por sí exiguo en 1995, en 1999 cayó casi 12 puntos (-55.32%).

**Tabla 7**  
**\*CUADRO COMPARATIVO DE LAS ELECCIONES VECINALES EN EL**  
**DISTRITO FEDERAL, 1995-1999**

AÑO	LISTA NOMINAL	VOTOS VÁLIDOS	VOTOS NULOS	VOTACIÓN TOTAL	% DE PARTICIP.
1995	5, 439, 687	930, 456	221, 904	1, 155, 455	21.24
1999	6, 030, 566	512, 346	60, 086	572, 432	9.49
VARIACIÓN	590, 879	-418, 110	-161, 818	-583, 023	-11.75
+1995	(10.86%)	(-44.93%)	(-72.92%)	(-50.45%)	(-55.32%)

*Fuente:* Ariel Ruíz Mondragón. "Ciudadanía a medias: las elecciones vecinales en el DF", en *Etcétera*, Semanario de política y cultura, No. 354, 11 de Noviembre de 1999, pp.26-28.

\* Los datos de esta tabla, para el año 1995, fueron corregidos. Me basé en los datos expuestos en la tabla 2 del capítulo 1 de esta investigación.

<sup>102</sup> Ariel Ruíz Mondragón. "Ciudadanía a medias: las elecciones vecinales en el DF", en *Etcétera*, Semanario de Política y Cultura, No. 354, 11 de Noviembre de 1999, pp.26-28.

Los errores de 1995 se repitieron en 1999. Ariel Ruiz Mondragón los resume de la forma siguiente:

1. Premura en la organización de la elección.
2. Se requería de una difusión muy amplia para que la ciudadanía se interesara en el proceso.
3. Es absurdo que los partidos políticos estuvieran representados en el órgano electoral, pero impedidos de participar postulando candidatos. Ergo, era conveniente la participación de los partidos con candidatos, aunque también pudieran postular organismos y ciudadanos independientes.
4. Se requería que en la normatividad estuviera previsto un mecanismo de desempate en caso de que en alguna área vecinal hubiera planillas igualadas en votos.
5. Para que los órganos de representación vecinal tuvieran una legitimidad suficiente asentada sobre una cantidad de votos conveniente, se debió establecer un mínimo de participación para que la elección fuera válida.

El segundo reto que enfrentó el IEDF, tras el fracaso de las vecinales, fue la organización del proceso electoral local del año 2000. Y para pruebas sólo basta un botón. La polémica política en la cual se tambaleó la autonomía del IEDF, gravitó sobre dos ejes fundamentales, a saber: 1) el registro y aprobación de la candidatura a Jefe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador; y 2) La asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Ni la organización del proceso, ni el día de la jornada electoral, representó problemas que pusieran en tela de juicio la autonomía política del Instituto, pues un aumento en los recursos económicos, ayudó a concluir la instalación de la estructura del IEDF, y a superar los graves problemas que enfrentaron en 1999 con las elecciones vecinales, reforzando la organización y logística del proceso con nuevos y más recursos humanos y materiales.

El registro de la candidatura común de Andrés Manuel López Obrador (pues representaba a 6 partidos políticos, a saber, PRD, PAS, Partido de Centro Democrático, Partido Convergencia por la Democracia y Partido del Trabajo), después de la aprobación del Consejo General de 4 Consejeros Electorales contra tres<sup>103</sup>, se tornó en un problema inminentemente político. El problema que suscitó la controversia en los días posteriores a la aprobación fue que López Obrador no cumplía con los cinco años de residencia que establece el Estatuto de Gobierno del DF. Hecho que no fue nuevo, pues en las elecciones internas del PRD, tanto Demetrio Sodi de la Tijera como Pablo Gómez, compañeros de partido de López Obrador y primeros adversarios para la candidatura a Jefe de Gobierno, denunciaron fuertemente esta contrariedad<sup>104</sup>.

Con un sinnúmero de pruebas –entre las que destacaban una constancia de residencia expedida el 13 de agosto de 1996 por el Gobierno de Tabasco a favor de López Obrador y varios testimonios notariales de vecinos que constataban que éste había residido al menos

---

<sup>103</sup> Los consejeros Rodrigo Morales, Leonardo Valdés y Rubén Lara votaron en contra del acuerdo respectivo, mientras que Rosa María Mirón Lince, Eduardo Huchim May, Emilio Álvarez Icaza y Javier Santiago determinaron aprobar la solicitud. Inmediatamente, el PRI y el PAN decidieron impugnar la decisión del Consejo. *Crónica*, 12 de abril de 2000, p. 6.

<sup>104</sup> En un debate televisivo que tuvo ellos, argumentaron que López Obrador sería un candidato excesivamente vulnerable por no haber nacido en la capital y no contar con la residencia mínima de cinco años requerida. *El Metro*, 14 de Abril de 2000, p. 28.

hasta 1997 en su domicilio ubicado en el número 123 de la calle de Júpiter, del fraccionamiento Galaxia de Villahermosa— que según priístas obraban en sus manos, decidieron impugnar la decisión del Consejo. Pero el IEDF, como lo sostuvo Gustavo Riojas y Mauricio del Valle, no tenía las facultades para rechazar el registro, pues debía ser la instancia jurisdiccional competente como el Tribunal Electoral del DF, quien podría rechazarlas.

Entre los argumentos esgrimidos por el PRI y el PAN para negar el registro de López Obrador figuraron: 1) un pasaporte expedido en 1995, donde consta su residencia en Villahermosa, Tabasco; 2) Vecinos de aquel Estado atestiguan, bajo fe de Notario Público, que el perredista residía en Villahermosa durante 1997; 3) Que al votar en las elecciones internas del PRD en el DF, en noviembre de 1999, presentó una credencial de elector con domicilio en Villahermosa<sup>105</sup>.

Severas fueron las críticas al IEDF tras su decisión. Por ejemplo, Jesús Michel Narváez expresó que:

“...el “ifito” —¿se le podría llamar de otra manera?— violó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del DF. Le ‘valió lo que se le unta al queso’ y decidió darle el registro como candidato a la Jefatura de Gobierno, al aspirante perredista Andrés Manuel López Obrador, aún y cuando no cumple con los requisitos marcados en el artículo 122 constitucional. No fue una denuncia de los opositores. Fue de los propios perredistas: Andrés Manuel no ha vivido en la ciudad de México cinco años consecutivos e inmediatos a la elección. El ‘pejelagarto’ votó en Tabasco hace dos años y medio. Allí están las fotos en los periódicos locales. Por consecuencia, su residencia está ubicada en Villahermosa, no en el DF...el ifito dejó de lado la legalidad para entrar en la “politiquería barata” y sus consejeros, desde el presidente hasta los que aprobaron el registro, no tienen respeto por la Ley Federal de Protección al Consumidor . ¿Así quieren obtener credibilidad?<sup>106</sup>

La defensa de Andrés Manuel fue presentar la única prueba fehaciente de su domicilio en la ciudad de México, la de su departamento —pero que realmente no habita con frecuencia— en Copilco.

El 15 de abril, ante la Secretaría Ejecutiva del IEDF que encabeza Adolfo Riva Palacio, por separado, recibió 3 impugnaciones al registro de López Obrador de los representantes del PAN, PRI y PARM<sup>107</sup>. El 20 de abril el IEDF envió al Tribunal Electoral del DF la impugnación. Una vez que la documentación fue entregada, el Tribunal, sustanció el expediente y fue exhibido en estrados durante 72 horas. Después del auto de

<sup>105</sup> *Reforma*, 12 de Abril de 2000, portada.

<sup>106</sup> *El Sol de México*, 14 de Abril de 2000, p. 9.

<sup>107</sup> Los representantes de esos partidos exhibieron las actas notariales y pruebas certificadas donde se mostraba que López Obrador no residía en la ciudad de México por cinco años interrumpidos. La impugnación permaneció en “estratos” durante tres días en caso de que algún otro partido aportara alguna otra prueba. Después el expediente se turnaría al Tribunal Electoral del DF, organismo que en 10 días debería dar su veredicto. *Diario Excelsior*, 16 de Abril de 2000, p. 1.

admisión el Tribunal Electoral tendría 10 días para resolver y convocar a sesión pública para dar a conocer la sentencia<sup>108</sup>.

El IEDF el 11 de abril en sesión extraordinaria de Consejo, había aprobado las boletas electorales; y el día 9 de mayo, cuando todavía no se sabía la decisión del Tribunal Electoral del DF sobre el caso López Obrador, con el nombre de éste en seis de los diez espacios destinados para los candidatos a la Jefatura de Gobierno del DF, dio inicio la impresión de las boletas electorales para la elección del 2 de julio<sup>109</sup>.

Los días que siguieron fueron de rotunda confrontación de declaraciones. PRI y PAN lo hicieron vía los medios de comunicación. Pero la estrategia de López Obrador fue acercarse a la ciudadanía. Así, el 5 de mayo el PRD realizó un mitin de apoyo a López Obrador en el Zócalo capitalino donde se reunieron una 150 mil personas, entre ellas Cuauhtémoc Cárdenas. El 14 de mayo se realizó la Consulta por la Legalidad y la Democracia donde participó aproximadamente medio millón de personas que se manifestaron a favor de que el Tribunal Electoral del DF ratificara el registro de López Obrador<sup>110</sup>.

Por fin el 22 de mayo el Tribunal Electoral del DF emitió su fallo. Este fue favorable para López Obrador por 3 votos contra dos. Tanto el PRI como el PAN y PARM, decidieron no llevar el caso a una instancia superior. La candidatura de López Obrador era ya un hecho consumado. No obstante, esta decisión dejó abierta la puerta de las especulaciones. Salvador García Soto del *diario La Crónica* expresó una pregunta muy interesante: “¿No quería el PRI incomodar más al PRD?, o más bien ¿no querían seguir poniendo piedras en el camino al partido que les puede ayudar en la elección presidencial fragmentando el voto opositor y evitando que éste se concentre todo en Vicente Fox?, o ¿ya existe algún acuerdo para que el PRD se quede con el DF a cambio del respaldo de Cuauhtémoc Cárdenas al triunfo de Labastida en un escenario cerrado y con protestas de Fox, como el que es previsible?”<sup>111</sup>. Son preguntas que hasta el momento pueden quedar como testimonio de lo acontecido en esos días. Pero son preguntas que caen en el terreno de lo meta legal, que van más allá de lo que las instituciones y reglas democráticas señalan, las cuales son puestas en tela de juicio por el modo de actuar de las fuerzas políticas en pugna.

El segundo eje sobre se tambaleó la autonomía del IEDF fue la distribución de los diputados por el principio de representación proporcional. Este hecho fue abordado en el capítulo 1 de esta investigación. Fue un error de interpretación jurídica del IEDF, lo que llevó a que el Tribunal Electoral tomara parte en la reasignación de diputados en la Asamblea Legislativa. La decisión del Tribunal favoreció al PRI quien de no haber tenido representación en la Asamblea, pasó a adjudicarse 16 diputaciones. Esta decisión, una vez más, cae en el terreno de lo político. Junto con la ratificación de la candidatura de López Obrador, el IEDF muestra claras señales de vulnerabilidad institucional. Podemos aducir algunos otros casos que afirman este hecho, y que pueden ser tema de una investigación más profunda. Por ejemplo, el caso de la Delegación Álvaro Obregón, donde se tuvieron que abrir los paquetes electorales y hacer un conteo de votos más preciso para definir al Jefe Delegacional triunfador.

En síntesis, de la información anteriormente expuesta, el IEDF, *en los hechos* (y lo remarco) presentó en 1999 un bajo nivel de institucionalización por los siguientes factores:

<sup>108</sup> *Reforma*, 20 de Abril de 2000, sección “Ciudad”, p. 4.

<sup>109</sup> *Reforma*, 9 de Mayo de 2000, sección “Ciudad”, p. 5.

<sup>110</sup> *La Jornada*, 23 de Mayo de 2000, p. 35.

<sup>111</sup> *La Crónica*, 23 de Mayo de 2000, p. 4.

1. *Bajo nivel de adaptabilidad.* Su corto tiempo de vida implicó inexperiencia en la organización de comicios electorales y de participación ciudadana.
2. *Bajo nivel de complejidad estructural.* La simplicidad de su estructura, así como su inacabada instalación, factor que perduró todo el año de 1999, redundó en un nivel bajo de complejidad estructural.
3. *Bajo nivel de autonomía política.* Pese a que el Instituto Electoral del DF *de jure* cuenta con un alto nivel de autonomía política, *de facto* fue un Instituto vulnerable a influencias externas.
4. Por lo anterior, el IEDF presentó un *bajo nivel de unidad y coherencia.* La experiencia en la organización de comicios implica un aumento en el nivel de coherencia.

Por tanto, por el bajo nivel de institucionalización, las elecciones vecinales del 4 de julio fueron un fracaso rotundo.

Tras dos experiencias en la organización de elecciones locales, actualmente estos indicadores se han movido quedando de la siguiente manera:

1. *Medio nivel de adaptabilidad.* El Instituto creció mucho en su capacidad de adaptación con respecto a 1999. Dos factores importantes, a saber, la antigüedad y la experiencia en la organización de elecciones, significarán para el IEDF una mayor adaptabilidad organizacional en un espacio socio-político complejo como lo es el DF.
2. *Medio nivel de complejidad estructural.* Una vez que el IEDF alcanzó su instalación, completó una gran parte de su complejo organizacional y estructural.
3. *Bajo nivel de autonomía política.* *De facto*, el IEDF sigue siendo vulnerable a influencias externas. Si esto no se supera, en el futuro el IEDF puede tener serios problemas de autonomía en su desempeño, como ha sido el caso de algunos Institutos Electorales Estatales (el caso de Tabasco y Yucatán mencionados en esta investigación son solo algunos casos recientes). Desde mi punto de vista, Andrés Manuel López Obrador no debía haber sido candidato a Jefe de Gobierno del DF. La razón por lo que fue candidato y ahora Jefe de Gobierno atiende a explicaciones de tipo político. Este solo hecho muestra que el IEDF y el TEDF tienden a ceder frente a presiones externas.
4. *Bajo nivel de coherencia.* Al tener un bajo nivel de autonomía, el IEDF presenta en consecuencia un bajo nivel de coherencia. La decisión de la aceptación de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador de 4 a 3; y el error de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sustentan esta afirmación.

Por lo tanto, el IEDF hasta el momento presenta un bajo nivel de institucionalización. Y aunque pudiera parecer que las elecciones del año 2000 fueron exitosas, esto es sólo en apariencia. Técnicamente sí lo fueron, pero existe una tendencia latente para que el IEDF sea, con el tiempo, un Instituto altamente dócil y manejable. Son necesarias nuevas adaptaciones al Código Electoral, y una verdadera vocación democrática y política del órgano superior.

## CONCLUSIONES GENERALES

He sostenido hasta el momento, como tesis central de esta investigación, que la institucionalización de la vida política y electoral de una sociedad determinada es un proceso más o menos largo por el cual adquieren valor y estabilidad sus organizaciones y procedimientos. Además, adquieren *credibilidad*, ingrediente vital para la organización de elecciones. Valor, estabilidad y credibilidad se adquieren con el tiempo; la experiencia en la organización de procesos electorales y de participación ciudadana coadyuva en la madurez de un organismo electoral autónomo. Estas experiencias, que pueden ser buenas o malas, cuando hay voluntad y vocación democrática de las fuerzas y actores políticos en competencia, permiten el perfeccionamiento de los procedimientos, mecanismos y reglas de juego de un sistema de partidos y electoral, hecho que de igual manera concede una mayor adaptabilidad de los organismos electorales a los requerimientos de legitimidad y legalidad de la sociedad. Este asunto resulta relevante cuando en verdad el deseo social es la democracia plena y representativa.

En el marco geopolítico que nos interesó analizar, el Distrito Federal, existe hoy en día un organismo constitucional autónomo, responsable de la organización de comicios locales y de participación ciudadana. Pero su simple existencia, *a priori*, no es garantía de una democracia representativa plena y auténtica. Pero para que este organismo existiera, la ciudad de México tuvo que experimentar, desde 1928, punto de referencia inicial para mi investigación, transformaciones jurídicas, políticas y administrativas, así como transformaciones en la visión política de una ciudadanía que, con el paso del tiempo, fue adquiriendo madurez política y conciencia de su realidad histórica. Por ello, elegir autoridades locales significó dar un paso firme en la integración de una representatividad afín a sus propios intereses y anhelos políticos y sociales.

Por tanto, el Instituto Electoral del Distrito Federal, a casi dos años de existencia, tiene la más alta responsabilidad política que un sistema pueda tener en el ejercicio de su función, la organización de elecciones locales. Transformar votos, es decir, la voluntad ciudadana de quien habrá de gobernarlos, en asientos de poder, resulta una actividad relevante en un sistema que busca su consolidación como entidad federativa. Y lo busca, precisamente, porque aún no lo es. Esa es la característica más notable de este espacio geopolítico: que actualmente cuenta con autoridades locales elegidas colectivamente, y con instituciones representativas y electorales, pero todavía sigue sujeto a los designios del poder federal en ciertos rubros de suma importancia. Destrabar esta dependencia, será un trabajo “de todos” los que, por generaciones, hemos habitado en esta gran urbe.

Al terminar esta investigación, pude cerciorarme que la hipótesis inicial que construí, en un intento optimista por explicar la existencia del IEDF, no se cumplió del todo, al ser contrastada con la realidad y la información recabada y analizada. Decía en un principio que el IEDF tenía un elevado, complejo y coherente nivel de organización que le permitiría, para procesos electorales y de participación ciudadana, contar con la ausencia de intervención o influencia de intereses políticos partidarios, o del propio gobierno que actualmente preside la ciudad, mostrando con ello una elevada autonomía política y un nivel de institucionalización óptimo. En consecuencia, planteaba que la posibilidad de fraude era nula, y que la legitimidad electoral de las autoridades en el año 2000 sería también alta. Por tanto, existiría asimismo ausencia de inconformidad o descontento post-electoral de partidos y candidatos, y por ende, ausencia de descontento y desorden social. En la realidad y tras esta investigación, me cercioré de que el IEDF no es del todo autónomo, como lo describe el Estatuto de Gobierno del DF y el Código Electoral del DF.

Pero pensar en una autonomía política “suma cero” también es pensar con imaginación idílica, necesaria sólo para los cuentos de hadas. No obstante, un nivel óptimo de autonomía política que implique distanciamiento hacia intereses creados que afecten el trabajo de los organismos electorales en la organización de comicios, sí es posible alcanzarlo. ¿De qué depende? La respuesta es inmediata: de la ética, profesionalismo y vocación democrática de los integrantes del órgano superior del IEDF. Ahora bien, han existido casos en la historia de los organismos electorales autónomos locales —para qué irse tan atrás, si con los casos de Tabasco, Jalisco y Yucatán tenemos— que han sido manipulables, sujetos al poder del cacique, gobernador o élite política, hegemónica o dominante. Pues contar, en esta visión antidemocrática, con institutos que cumplan los designios y “sueños fraudulentos”, con “baños de pureza, o maquillaje, o vestimenta democrática”, que garanticen la continuidad del régimen en el poder a través de representantes que favorezcan al “cacique”, ha sido la tradición, la costumbre, y la ilegalidad más cínica de la mayoría de los gobiernos locales —sobre todo los del sureste, donde el PRI, por años, ha mantenido el poder, la influencia y el control—. La tradición se vuelve ley; y la ausencia de un verdadero Estado de derecho local ha evidenciado la ilegalidad más escandalosa que se pueda escuchar. Por eso, analizar la autonomía política del IEDF cobró mayor importancia, aunque no fue —y no lo es— tan fácil medirlo, y menos, discernirlo.

Sólo dos casos, el registro de Andrés Manuel López Obrador y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, bastaron para darnos cuenta de lo manipulable que puede llegar a ser un instituto como el IEDF. Y aunque éste cuenta con una amplia autonomía política *de jure; de facto*, en los hechos, muestra otra cosa. Y esto es evidente, si lo queremos analizar con actitud más o menos positiva: primero, que el IEDF es una institución nueva, reciente, e inexperta, y la tendencia de ser manipulable es alta; y segundo, que la falta de experiencia en organizar comicios implica asimismo tener que cometer errores técnicos para aprender. Y esto puede ser, hasta cierto punto, concebible. El “ensayo-error” permite el perfeccionamiento de los instrumentos y reglas de juego.

Lo relevante del Instituto Electoral es su actitud y condición organizativa. Tanto su estructura, como planta de empleados del servicio profesional de carrera, es profesional. Creo que, tanto el Código Electoral como el Instituto, son de los más avanzados del país; no obstante, requiere ajustes y cambios para una mejor adaptación. Espero que para elecciones próximas, el IEDF muestre un mayor nivel de autonomía política y que su nivel de institucionalización crezca y madure.

Ahora bien, creo que fui atinado en mi hipótesis inicial al decir que en los comicios del año 2000 habría ausencia de fraude electoral, así como de desorden y violencia social post-electoral. Asimismo, las autoridades actuales gozan de buena legitimidad electoral; lo que sigue es trabajar con ímpetu para consolidar una legitimidad social y política, si los partidos políticos desean crecer y mantenerse en ese nivel de legitimidad.

En suma, la existencia del IEDF y del TEDF es buena, pues esto es síntoma de salud democrática. Pero su simple existencia no es suficiente para la consolidación de la democracia en el Distrito Federal. Es sólo uno de los pilares que sostienen este gran edificio que es la democracia representativa. Pero es necesario emprender ajustes y cambios al CEDF y al IEDF en sus sistemas de vigilancia, que refuercen su capacidad de autonomía e independencia electoral, para que, con el tiempo, ganen mayor aceptación y credibilidad entre la ciudadanía y las fuerzas políticas. Una seria evaluación de los trabajos del Instituto en sus dos únicas experiencias comiciales, y las que vendrán adelante, ayudarán en este esfuerzo democrático por contar con organismos electorales autónomos.

## FUENTES CONSULTADAS

- *Asamblea*, Segunda Época, No. 16, enero de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 18, marzo de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 19, abril de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 20, Mayo de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 22, Julio de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 24, Septiembre de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 25, Octubre de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 26, Noviembre de 1999.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 28, Enero de 2000.
- *Asamblea*, Segunda Época, No. 29, Febrero de 2000.
- *Diario La Crónica*, 12 de abril de 2000.
- *Diario La Crónica*, 23 de Mayo de 2000.
- *Diario La Jornada*, 23 de Mayo de 2000.
- *Diario El Excelsior*, 16 de Abril de 2000.
- *Diario El Metro*, 14 de Abril de 2000.
- *Diario El Reforma*, 12 de Abril de 2000.
- *Diario El Reforma*, 20 de Abril de 2000, sección "Ciudad".
- *Diario El Reforma*, 9 de Mayo de 2000, sección "Ciudad".
- *Diario El Sol de México*, 14 de Abril de 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México.
- *Código Electoral del Distrito Federal*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, Primera Edición, 2000.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, Febrero de 2000.
- Crespo, José Antonio (1997). *Elecciones y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 5, IFE.
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, Primera Edición, 2000.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 31, 10 de marzo de 1999.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 53, 29 de abril de 1999.
- Gallino, Luciano (1995). *Diccionario de Sociología, Siglo XXI*, México.
- Huntington, Samuel (1978). *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- Romero, Jorge Javier (1998). *La democracia y sus instituciones*, IFE, México.
- Ruiz Mondragón, Ariel (1999). "Ciudadanía a medias: las elecciones vecinales en el DF", en *Etcétera*, Semanario de Política y Cultura, 11 de Noviembre.
- Saiz Valenzuela, Ana Mercedes. *Consideraciones sobre la autonomía del IFE*, México.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*, cuadernos de la cultura democrática, No. 7, IFE, México, 1997.
- Ernesto Villanueva. *Autonomía Electoral en Iberoamérica: una visión de Derecho Comparado*, Triana editores, México, 1994.
- <http://www.iedf.org.mx>