

## CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

### LIBRO NOVENO

SUMARIO: I. *Derechos de las personas.* II. *Derechos de los partidos y de los candidatos.* 1. *El cuestionamiento formal.* 2. *El cuestionamiento político.* III. *Organismos electorales.*

El 10. de octubre de 1987 el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de adición al Código Federal Electoral (aprobado en febrero del mismo año), para incluir un libro noveno, cuyo objeto de regulación consiste en las bases para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Dicha Iniciativa fue dictaminada, discutida, modificada y aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del mismo año. Por su parte, la Cámara de Senadores emitió su dictamen tres días después. Dicho instrumento normativo apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1988 y entró en vigor el día siguiente.

El libro noveno del Código Federal Electoral comprende un total de 44 artículos (del 363 al 406) y dos transitorios, organizados en un título único, integrado por ocho capítulos. Este libro regula los derechos y las obligaciones de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal (en adelante D. F.), los requisitos de elegibilidad y la competencia de los organismos electorales que administrarán la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Asimismo, se establecen normas con disposiciones especiales que deberán observar los partidos políticos, en procesos como el registro de candidatos, su elección y la asignación, de los que tengan ese derecho, en las elecciones por el principio de representación proporcional; los resultados electorales; la expedición de las constancias de mayoría y las de asignación; lo contencioso electoral y la competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral para conocer y resolver sobre impugnaciones relacionadas con el proceso de elección de los propios representantes.

Organizaremos este breve comentario en los siguientes apartados: I. Derechos de las personas; II. Derechos de los partidos y de los candidatos, y III. Organismos electorales.

## I. DERECHOS DE LAS PERSONAS

Una de las discusiones importantes en torno al D. F. consiste, justamente, en el hecho de que sus habitantes carecen de ciudadanía local.

En efecto, la naturaleza federal de nuestra organización política implica que los nacionales tengan una "doble nacionalidad". La nacional, del conjunto del Estado federal y la local, propia y específica de cada una de las entidades federativas.

Los estados cuentan con autonomía constitucional, por lo que la Constitución federal asienta que poseen soberanía (artículo 40). En consecuencia, se establecen relaciones jurídicas particulares entre un estado y sus habitantes, reguladas por un orden normativo local, cuya norma suprema es, desde luego, la Constitución federal e inmediatamente después la constitución local.

De entre estas relaciones jurídicas locales, resaltan los derechos políticos que, a partir de la institución de la "ciudadanía local", ejercen los ciudadanos de cada estado. Esto significa que cada estado regula, de manera particular, el estatuto jurídico de las personas en su territorio, estableciendo las categorías de residente, vecino, transeúnte o "ciudadano".

Los derechos políticos locales de los ciudadanos les permiten ejercer los derechos activo y pasivo al voto, permitiéndoles nombrar y participar en el gobierno de sus estados y municipios.

Este estatuto jurídico bidimensional —federal y local— de los habitantes de la Federación, no se presenta en el D. F.

El D. F. no es una entidad que cuente con autonomía constitucional. Es una entidad federal y, por lo tanto, sus habitantes sólo establecen relaciones jurídicas con la Federación, sea para efectos globales o para efectos locales. Es decir, reducidos al ámbito territorial del D. F., pero cuya naturaleza jurídica sigue siendo federal.

La jurisprudencia y la doctrina (aunque no de manera unánime) han asentado que, en los términos establecidos por la Constitución de 1917, el D. F. es un territorio sujeto a la jurisdicción de los poderes federales. Esto significa que los poderes federales cumplen con una doble función: la de gobernar a la Federación y, otra muy distinta, la de gobernar al D. F. En este sentido, los órganos federales operan como órganos globales y, ellos mismos, como órganos locales. La función es diferente, el orden jurídico es diferente también, pero el D. F. comparte sus órganos de gobierno con la Federación.

Este complejo fenómeno se explica a través de la existencia de una ficción jurídica que hace recaer en el mismo titular dos funciones diferentes, de diversa naturaleza y de distinto ámbito espacial. En un caso extremo podríamos imaginar que son dos órganos diferentes que se funden en uno solo.

Esta situación hace que los habitantes del D. F. no tengan, como lo hace el resto de la población, una doble relación jurídica con el Estado. Sus únicos interlocutores son los poderes federales.

Si quisiéramos llevar hasta este nivel la ficción jurídica, diríamos que los habitantes del D. F. establecen una doble relación jurídica con los órganos del Estado: una con los órganos federales, para los asuntos de la Federación y otra local con los órganos del D. F., para los asuntos concernientes a este territorio. La ficción estriba en que los titulares de ambos niveles son uno mismo: el Congreso de la Unión, en la rama legislativa y el presidente de la República, en la rama ejecutiva.

La función judicial en el D. F. sí está a cargo de dos órganos diferentes, según el nivel de que se trate: el Poder Judicial Federal para los asuntos de orden federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para los asuntos de orden local.

El problema está en que los ciudadanos del D. F. sólo eligen un nivel de órganos y en que en dicha elección concurren todos los ciudadanos de la Federación. Es decir, en última instancia, se puede llegar a cualquiera de dos afirmaciones: a) el D. F. está gobernado por los representantes de toda la Unión, o bien, b) el D. F. carece de órganos de gobierno propios.

Es pertinente señalar que la afirmación más popular es la segunda, con la que se llega a ulteriores afirmaciones, como que los habitantes del D. F. tienen derechos políticos limitados, o que son ciudadanos de segunda, o más aún que están "castrados" en materia política. Cualquiera de éstas afirmaciones resulta tan inquietante como relativa.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es, en los términos de la nueva fracción VI, base 4a., del artículo 73 de la Constitución, un "órgano de representación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal".

El libro noveno del Código Federal Electoral fue diseñado, justamente, con el propósito de fijar las bases de elección de este órgano representativo.

El voto es un derecho ciudadano y si la Asamblea es un "órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal" (artículo 73-VI-4a.),

entonces es preciso determinar qué clase de ciudadano tiene derecho a elegir y a integrar dicha Asamblea.

Esta necesidad jurídica llevó al legislador a usar el término de "ciudadanos del Distrito Federal" (artículos 364 y 365) utilizando, de esta manera, una categoría no sólo inédita en el ordenamiento jurídico del D. F., sino vacía de significado, pues carece de regulación. Podríamos llegar a afirmar que es la inexistencia jurídica.

Por otra parte, resulta paradójico que entre los requisitos que establece el Código para ser representante a la Asamblea, se incluya el de la ciudadanía mexicana y no así el de la ciudadanía local. No podía ser de otra forma, ya que, como lo acabamos de señalar, no existe un estatuto jurídico local de las personas en el D. F.

En este sentido, señala la fracción III del artículo 370 del citado ordenamiento, que es necesario para ser representante, ser originario del D. F. o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Requisito, este último, que no se puede, de ninguna manera, asimilar con la calidad de ciudadano local.

Por su parte, el artículo 367 del mismo ordenamiento sanciona que la Asamblea se integrará por representantes electos en votación directa y secreta de los "ciudadanos que residan en el Distrito Federal". Desde luego debe entenderse que se refiere a los ciudadanos mexicanos y no sólo a los del D. F., pues, insistimos, esta categoría no existe.

En consecuencia, queda como una necesidad, que tendrá que resolverse a la brevedad posible, regular el estatuto jurídico de las personas en el D. F., toda vez que la nueva fracción VI del artículo 73 constitucional establece un novedoso conjunto de derechos políticos que sólo deberían de ejercer las personas que tengan la calidad de ciudadanos o de vecinos del D. F.

Dichos derechos no se reducen, solamente, al ejercicio, activo y pasivo, del voto para la integración de la nueva Asamblea de Representantes. Existen también las instancias de participación en las organizaciones ciudadanas reguladas por la ley; así como las de participación en la administración y prestación de servicios locales, que consagra la fracción VI, base 4a., del artículo 73 constitucional.

De igual manera, debemos incluir el derecho de solicitar y obtener la promoción y la gestoría de los intereses y los derechos de los habitantes del D. F., ante la administración local.

## II. DERECHOS DE LOS PARTIDOS Y DE LOS CANDIDATOS

El primer punto a destacar, en este sentido, consiste en que sólo los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales con registro pueden participar en la elección de la Asamblea. Así lo dispone el artículo 376 del Código, al establecer que los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales que cuenten con registro, podrán participar en la elección de los miembros de la Asamblea en los términos de este Código. Esto significa que no pueden organizarse partidos ni asociaciones políticas locales en el D. F.

La justificación formal para limitar la participación política, en el ámbito estrictamente local, a los partidos y asociaciones nacionales, deriva del hecho de que el D. F. es una entidad de la Federación, sujeta al gobierno y a la jurisdicción federales.

Sin embargo, existen dos tipos de consideraciones que se pueden formular como cuestionamiento a dicha limitante: una formal y otra política.

### 1. *El cuestionamiento formal*

Es cierto que el D. F. es una entidad territorial federal, pero ello no implica que esté imposibilitado de contar con un orden normativo local y con órganos cuya jurisdicción se reduzca al solo territorio de dicha entidad.

En realidad existen tanto órganos federales que sólo actúan en el ámbito local, como normas que sólo se aplican a dicho territorio. El jefe del Departamento del D. F., el Tribunal Superior de Justicia, el procurador general de Justicia y la propia Asamblea, son ejemplo de órganos federales cuya competencia se reduce al territorio del D. F.

Ello significa que los órganos federales pueden tener una competencia restringida a un ámbito local, como lo fueron, en su tiempo, las autoridades y las leyes que gobernaron a los ya extintos territorios federales.

En consecuencia, no existe ningún impedimento jurídico para que existan partidos políticos y asociaciones políticas que, acatando una legislación federal, pero de alcance local, se organicen y actúen como organizaciones de ciudadanos del D. F. y participen en la elección de sus órganos locales.

De aquí deriva también una razón más que exige el establecimiento de un estatuto jurídico de las personas en el D. F. para regular sus derechos de asociación política, para efectos exclusivamente de orden local.

## 2. *El cuestionamiento político*

El entorno político que rodea la creación y el funcionamiento de la Asamblea de Representantes es muy complejo y en él convergen cuestiones de diversa naturaleza, muchas de ellas de la mayor importancia. Mencionemos sólo algunas de las más importantes.

En atención a su importancia demográfica, económica, comercial y fiscal, el D. F. es la plaza política más importante del país. Resulta ilustrativo señalar que ningún estado de la República cuenta con cuarenta distritos electorales federales. La representación territorial más numerosa de la Cámara de Diputados la tiene, justamente, el D. F.

De conformidad con los resultados electorales de los últimos tres procesos federales, el D. F. es la plaza más disputada por los partidos políticos y en la que los partidos de oposición tienen la presencia más significativa.

Se ha comentado que en el D. F. la oposición es mayoritaria en relación con el partido oficial; esta afirmación es cierta, pero relativa por el hecho de que la oposición se integraba, hasta antes de julio de 1988, por 7 y hasta 8 partidos y a partir de dicho proceso, por 5 partidos de oposición.

De conformidad con el sistema regulado por el Código Federal Electoral, la Asamblea deberá contar siempre con un partido que ocupe la mayoría de asientos, que será, en todo caso, el partido que hubiera obtenido el mayor número de votos (artículo 400).

Por esta razón resulta poco relevante que el mayor número de votos favorezca a los partidos de oposición. En este órgano representativo (tal y como sucede con la Cámara federal de Diputados) siempre habrá un partido mayoritario.

En todo caso cabe tomar en cuenta que el D. F. es la plaza más disputada políticamente y en la que el partido oficial tiene el mayor número de problemas para mantener su calidad de partido mayoritario.

Por razones como éstas, el legislador no permitió la operación de partidos locales, ya que existe la posibilidad de que un partido local pudiera arrebatarse la mayoría de votos al partido oficial y esta pérdida

política del D. F. representaría, para el partido oficial, un problema nacional de la mayor importancia.

Por lo que se refiere a los requisitos para ser candidato a la Asamblea de Representantes, el Código incluye en el mismo dispositivo (artículo 370) tanto los requisitos, propiamente dichos, como los impedimentos para aspirar a dicho cargo representativo.

Entre los primeros se encuentran los de ser ciudadano mexicano, por nacimiento (insistimos en que no se exige la "ciudadanía local", característica en las legislaciones estatales); ser "originario del D. F. o vecino de él con residencia de 6 meses", anteriores a la elección (que es poco más del tiempo de duración promedio de una campaña electoral), y contar con credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral.

En este sentido, no deja de llamar la atención la ausencia del requisito de la ciudadanía local y la "vuelta" que da la legislación para evitar cualquier referencia a esta figura jurídica, aunque se note la preocupación porque los candidatos tengan un mínimo de residencia efectiva en el territorio que aspiran a representar.

Por otra parte es pertinente señalar que el artículo 257, fracción I, del propio Código, establece como requisito para poder votar el "exhibir la credencial permanente de elector". Sin embargo, la presentación de este importante documento no es requisito para poder ser candidato a asambleísta. Así lo dispone la fracción XIII del artículo 370 del mismo ordenamiento.

Los impedimentos para ser candidato están relacionados en las fracciones IV a XII del propio artículo 370, mismos que siguen los principios generales que rigen la elección de legisladores federales. Cabe subrayar que no es posible aspirar, de manera simultánea, a dos cargos distintos de elección popular.

En otro orden de ideas, podemos señalar que son prácticamente los mismos principios que rigen el proceso electoral federal, los que se aplican en la elección de la Asamblea de Representantes. Es así, por lo que se refiere a la obligación de presentar una plataforma electoral, por partido participante, además de la que se presenta para poder participar en las elecciones federales (artículo 378); en la obligación de presentar un mínimo de candidatos uninominales para poder participar en las elecciones plurinominales (artículo 387); en la proporción de candidatos participantes en los dos tipos de elección (la uninominal y la plurinominal) (artículo 372); los plazos para el registro de plataformas electorales, y para el registro de candidatos (artículo 384).

## III. ORGANISMOS ELECTORALES

La elección de la Asamblea de Representantes es preparada, vigilada y desarrollada por los mismos organismos electorales que cumplen idénticas funciones en el D. F., en las elecciones para legisladores federales y presidente de la República. Es decir, estas funciones son competencia de las mesas directivas de casilla, de los comités distritales, de la Comisión Local Electoral, todos del D. F. Importa destacar que el organismo electoral de mayor jerarquía en el proceso electoral de la Asamblea, es la propia Comisión Federal Electoral. En efecto, el artículo 382 del Código establece que

La Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral, los Comités distritales electorales, así como las mesas directivas de casilla que se integran en el D. F. para la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso de la elección de diputados federales, senadores y Presidente de la República, en los términos de este Código, tendrán a su cargo simultáneamente la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección de los miembros de la Asamblea.

Procede señalar que la Iniciativa presidencial no preveía la intervención de la Comisión Federal Electoral, seguramente porque consideraba a este proceso como de competencia local y no de orden federal.

Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales consideró que

atendiendo a la naturaleza federal de la elección de Representantes de la Asamblea, esta comisión ha estimado conveniente precisar el papel que en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso corresponde a la Comisión Federal Electoral, por ello se proponen reformas a los artículos 375, 382, 389, 390, 396, 398, 399, 404 y 405 de la iniciativa. . .

No cabe duda que la naturaleza federal o local del D. F. es uno de los puntos centrales en el tratamiento jurídico de esta entidad.

Tal y como ya lo señalamos más arriba, el D. F. es, efectivamente, una entidad sujeta a la jurisdicción federal, pero no por ello deja de tener un orden jurídico local, que crean y aplican autoridades federales, también de jurisdicción local.

Insistimos: el D. F. es una entidad territorial regida por un orden jurídico que es federal, pero que difiere del que se aplica al conjunto

de la unión. El D. F. y la Federación no son una y misma entidad y, por lo mismo, se rigen por órdenes jurídicos diversos, del mismo nivel, pero con un ámbito territorial de validez también diferente.

En este sentido, la jurisprudencia y las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son tan claras como contundentes. De entre éstas basta con citar algunas de ellas:

El Distrito Federal no es la Federación, sino una entidad de la misma; es un gobierno local constituido sobre una parte del territorio nacional en que residen los poderes federales. . . Es. . . una entidad que no se identifica con la Federación, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Consecuentemente, un interés del Distrito Federal no puede reputarse en todo caso interés de la Federación. (T. CXXV, p. 1244, Varios 289/53, Comercial Textil del Centro, S. A., 9 de agosto de 1955, unanimidad de 17 votos).

El hecho de que el Congreso de la Unión y el presidente de la República funjan como Ejecutivo y Legislativo del D. F., no significa que éste sea la Federación.

La doctrina ha explicado muy claramente (Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*), que, en este caso, el presidente y el Congreso cumplen con una doble función: una como órganos de la Federación y otra, muy diferente, como órganos locales del D. F. Es decir, existe duplicidad de funciones y unidad del órgano. Nuestro más alto tribunal así lo ha establecido al interpretar la Constitución:

El Congreso de la Unión tiene una doble función, una como órgano legislativo federal y una segunda como órgano legislativo del Distrito Federal.

Las leyes federales que emanen del Congreso son de jerarquía superior, a las leyes locales que dicte para el Distrito Federal; en caso de contradicción en sus disposiciones debe prevalecer la dictada con jerarquía federal. (1a. época, vol. 31, sexta parte, p. 47, del 6 de julio de 1971, unanimidad de votos).

A pesar del tratamiento jurídico tan claro de que es objeto el D. F. por parte tanto de la Constitución, como de la jurisprudencia y de la doctrina, el dictamen de la referida Comisión ignoró la realidad jurídica de esta entidad y considerando que el D. F. no tiene un ámbito local, sino que es parte del orden federal, desechó una iniciativa de ley (que estudio al mismo tiempo que la que se comenta) e hizo aprobar por

el pleno de esta Cámara argumentos contrarios a nuestra realidad jurídica.

En efecto, en el dictamen de la iniciativa que comentamos podemos leer los siguientes párrafos:

Como ha quedado ya de manifiesto en párrafos anteriores, la Comisión que suscribe estima que la elección de representantes a la Asamblea es un proceso electoral federal y que siendo esto la naturaleza del mismo, es necesario regularlo dentro del ordenamiento correspondiente que es el Código Federal Electoral.

... Así resulte redundante, hay que señalar que no se trata en el caso a las elecciones a la Asamblea en el Distrito Federal, de un proceso electoral local (sic) entendido éste en el aspecto jurídico, sino que es una elección federal que debe normarse por el ordenamiento correspondiente a tal naturaleza del proceso electivo. (*Cfr. Renovación Política*, México, Secretaría de Gobernación, 1988, t. 9, pp. 15 y ss.).

Ojalá que los propios asambleístas tomen conciencia y conocimiento del tipo y la naturaleza de órgano al que pertenecen, así como de la entidad en la que habrán de actuar, en beneficio de la ciudadanía del D. F., cuya situación jurídica es bien deficiente y reclama una atención urgente, eficaz y atinada, en la reivindicación de sus derechos frente al gobierno de su ciudad.

Francisco Javier OSORNIO CORRES