



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

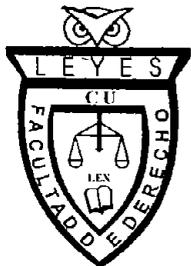
FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

“FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS  
ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MIGUEL ÁNGEL RIZO JIMÉNEZ



ASESOR: LIC. JUAN CARLOS SILVEIRA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.,

2005

m. 341353



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 14 de diciembre de 2004.

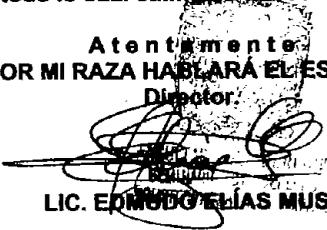
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **RIZO JIMÉNEZ MIGUEL ÁNGEL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO"**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Director



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

México, Distrito Federal, a 1° de diciembre de 2004.

Lic. Edmundo Elías Musi  
Director del Seminario de Derecho Constitucional y  
de Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM  
P r e s e n t e.

Distinguido señor Director:

Como es de su conocimiento el compañero Miguel Ángel Rizo Jiménez, con número de cuenta 09438435-2 realizó bajo mi dirección su tesis que tiene por título *Financiamiento y fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos en México*, una vez que usted autorizó que así ocurriera, a fin de que el compañero pudiera optar en el nivel de estudios respectivo por el título de licenciado en derecho.

Durante el desarrollo del trabajo el compañero atendió todas y cada una de las sugerencias que compartió con un servidor y realizó las modificaciones y rectificaciones que eran pertinentes, por lo cual, salvo su docta consideración, estimo que le llevaron a elaborar un trabajo serio, sobre un tema de interés vigente que no ha sido estudiado en forma suficiente; el cual está soportado en un adecuado aparato crítico, según se evidencia con el copioso número de notas a pie de página; el mismo posee una adecuada biblio-hemerografía, así como también se apoya en criterios de jurisprudencia y tesis relevantes, y analiza distintos acuerdos, resoluciones y sentencias de órganos administrativos y jurisdiccionales competentes en la materia electoral, arribando a conclusiones consistentes y propositivas.

De acuerdo con lo precedente y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes, me permito solicitarle que otorgue su autorización para que se lleven a cabo los trámites académicos y administrativos correspondientes, a fin de que, en su caso, se efectúe el examen de grado respectivo.

Sin otro particular, le reitero las muestras de mi atenta y distinguida consideración.

"Por mi raza hablará el espíritu"

Lic. Juan Carlos Silva Adaya



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

SALA SUPERIOR

México, D.F., a 2 de mayo de 2003

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**Director del Seminario de Derecho Constitucional**  
**y de Amparo de la Facultad de Derecho de la**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**P r e s e n t e .**

Distinguido señor Director:

Me permito solicitarle que tenga a bien autorizar a un servidor para que dirija la tesis de licenciatura que llevará por nombre "Financiamiento y fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos en México", la cual sería elaborada por el compañero Miguel Ángel Rizo Jiménez, con número de cuenta 9438435-2; igualmente que, de no existir inconveniente alguno, permita la correspondiente inscripción del citado alumno y dicho trabajo en el Seminario que acertadamente usted dirige. Lo anterior, en el entendido de que se atenderían las modificaciones que estime necesarias.

Luego de revisar y hacer algunas observaciones al correspondiente proyecto de capitulado, así como sugerir la consulta de ciertas obras sobre el tema, las cuales se recogieron en los proyectos que ahora se someten a su consideración, le manifiesto mi interés y compromiso para participar en ese ejercicio académico, en virtud de que, a mi juicio, se trata de una propuesta seria, actual, bien estructurada y que, atendiendo a un punto de vista jurídico, no ha sido tratado en forma suficiente por la doctrina. Así, le reitero mi solicitud para que obsequie favorablemente los presentes planteamientos.

Sin otro particular, le expreso las muestras de mi atenta y distinguida consideración.

Lic. Juan Carlos Silva Adaya  
Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior

## *Gracias...*

*... a Dios, por haberme dado la vida, salud y la familia que tengo. Le agradezco el haberme permitido terminar mi carrera y alcanzado uno de mis más grandes anhelos.*

*... a mis Padres, por haberme dado la vida.*

*... a mi Madre, por su amor incondicional, su fortaleza, su apoyo permanente, tanto en lo moral como en lo familiar. Le agradezco el haberme enseñado a no sucumbir ante la derrota, a levantarme ante cualquier adversidad. Gracias mamá por tus consejos. No dejo de agradecer diariamente a Dios el haber tenido y tener una Madre como tu. Te quiero mucho Ma.*

*... a mi Padre, por su amor y cariño, por su apoyo en toda mi faceta escolar, tanto en lo moral como en lo económico. Gracias por haberme enseñado desde temprana edad a que si se quiere algo en la vida, con esmero y trabajo se alcanza. Te agradezco infinitamente tus consejos y enseñanzas, que gracias a ellos soy lo que soy. Te quiero mucho. ¡Te cumpí...!*

*... a mi Hermana, que ha estado conmigo en las buenas y en las malas, que supo darme consejos cuando más los necesitaba. Gracias Alejandra por confiar en mí. ¡Échale ganas, sigues tu...!*

... al Lic. Guillermo Martínez Cortes, por brindarme la oportunidad de aprender a litigar y por su confianza. Gracias.

... al Lic. Álvaro Olvera, por sus conocimientos y confianza.

... a mis amigos y amigas, Nayelli, Isabel, Eli, Carlos Muñoz, Yesi, Silvino, Abel. Gracias.

... a quienes omití, no porque no me acuerde de ellos sino porque sería interminable la lista. Gracias a Ustedes.

**Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.**

**NOMBRE:** Miguel Ángel

Rizo Jimenez

**FECHA:** 24 - Febrero - 2005

**FIRMA:** 

## INDICE

<b>INDICE</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>IV</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>VI</b>
<b><u>CAPITULO I – MARCO TEÓRICO</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1 – Partidos Políticos</b>	<b>1</b>
1.1.1 – Partido Político	1
1.1.2 – Algunas definiciones de partido político	3
1.1.3 – Coalición	6
1.1.4 – Candidatura Común	8
<b>1.2 – Prerrogativas, derechos y obligaciones de los partidos políticos</b>	<b>9</b>
<b>1.3 – Financiamiento y control de los recursos económicos de los partidos políticos</b>	<b>12</b>
1.3.1 – Modalidades de financiamiento	19
A) Financiamiento público	19
a) Prerrogativas	19
B) Financiamiento privado	20
C) Financiamiento Mixto	21
1.3.2 – Tipos de control en el derecho comparado	22
1.3.3 – Fiscalización	28
<b>1.4 – Campaña Electoral</b>	<b>29</b>
<b>1.5 – Regulación de las precampañas electorales en el derecho comparado</b>	<b>31</b>
<b><u>CAPÍTULO II – ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.</u></b>	<b><u>35</u></b>
<b>2.1 – Antecedentes relevantes sobre la regulación de los partidos políticos</b>	<b>38</b>
<b>2.2 – Antecedentes del financiamiento</b>	<b>48</b>
2.2.1 – Ley Electoral de 1911 a la Ley Electoral de 1951	48
2.2.2 – Ley Electoral Federal de 1963	48
2.2.3 – Ley Federal Electoral de 1973	49
2.2.4 – Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	50
2.2.5 – Código Federal Electoral de 1987	52
2.2.6 – Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	53

**CAPÍTULO III – CAMPAÑAS Y PRECAMPAÑAS EN MÉXICO** **56**

<b>3.1 – Campañas Electorales</b>	<b>56</b>
3.1.1 – Marco Jurídico vigentes hasta 1994	92
3.1.2 – Reforma electoral de 1996	100
3.1.3 – Topes a los gastos de campaña	102
3.1.4 – Duración	108
3.1.5 – Homologación	110
<b>3.2 – Precampañas electorales</b>	<b>112</b>
3.2.1 – Financiamiento y prerrogativas	126
3.2.2 – Duración	129
3.2.3 – Control	130

**CAPITULO IV – FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO** **132**

<b>4.1 – Tipos de financiamiento</b>	<b>132</b>
<b>4.2 – Financiamiento público</b>	<b>138</b>
4.2.1 – Objeto	137
4.2.2 – Modalidades	141
4.2.3 – Prerrogativas de los partidos políticos	148
A) En materia de Radio y Televisión	149
B) En materia fiscal	158
C) En materia postal y telegráfica	160
D) En materia de financiamiento público	161
a) Para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes	161
b) Para gastos de campaña	166
c) Por actividades específicas	168
<b>4.3 – Financiamiento privado</b>	<b>170</b>
4.3.1 – Objeto	172
4.3.2 – Modalidades	173
a) Por la militancia	173
b) Por simpatizantes	174
c) Autofinanciamiento	175
d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	176
4.3.3 – Límites	177
4.3.4 – Prohibiciones económicas en materia de financiamiento	178

<b><u>CAPITULO V – CONTROL DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO</u></b>	<b><u>181</u></b>
<b>5.1 – Objeto de la fiscalización</b>	<b>181</b>
<b>5.2 – Instrumentos para el control y vigilancia de los recursos     económicos de los partidos políticos</b>	<b>183</b>
A) Informes	191
a) Anuales	193
b) De campaña	194
B) Procedimiento administrativo sancionador	197
C) Procedimiento penal	203
D) Nulidad electoral	204
<b>5.3 – Órganos de control</b>	<b>208</b>
<b>5.4 – Fiscalización de los partidos que pierden su registro</b>	<b>212</b>
<b>5.5 – Secreto bancario</b>	<b>216</b>
<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	<b><u>220</u></b>
<b>ANEXO I</b>	<b>226</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>251</b>
<b>BIBIOGRAFÍA</b>	<b>259</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La presente tesis tratará de manera clara, analítica y sencilla varias de las figuras que, últimamente, han estado en la agenda política del país, especialmente, como se enuncia en el título, el financiamiento y fiscalización de los recursos económicos que reciben y gastan los partidos políticos para la realización de sus actividades y de las campañas electorales que efectúan.

No obstante lo anterior, para el estudio de la presente investigación se ha dividido en cinco capítulos. En el primer capítulo se exponen diversas definiciones que se le han dado al partido político, concepto y antecedentes de la coalición, y se estudia la figura de la candidatura común, dejando el análisis de fondo para el capítulo correspondiente. También, a través del derecho comparado se estudia el financiamiento y fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, los tres tipos de financiamiento: público, privado y mixto; asimismo, se hace un estudio de derecho comparado en relación a los tipos de control que existen. Posteriormente, analizamos una figura trascendental para la vida democrática de cualquier país: la campaña electoral y, finalmente, estudiamos la precampaña política.

En el segundo capítulo se exponen los antecedentes de los partidos políticos en México, abarcando desde el movimiento de Independencia hasta el momento actual; asimismo, se estudian las leyes que han regulado dicha figura, desde la ley electoral de 1911 hasta la última reforma electoral, en 1996; cabe destacar que los partidos políticos son una forma de asociación que han contribuido al fortalecimiento de la democracia de nuestro país. Posteriormente, estudiamos las leyes que han regulado el financiamiento de los partidos políticos y su control.

La campaña electoral es una figura importante para el fortalecimiento de la democracia, por ello, el tercer capítulo de la presente investigación estudia dicha figura, tomando como punto de partida sus antecedentes; asimismo, los límites o topes a los gastos que genera y su duración. Posteriormente, la investigación se enfoca en una de las figuras que más controversia ha generado en los últimos tiempos en la vida política del país, a raíz de las llevadas a cabo rumbo a las elecciones del año 2000, la precampaña electoral y su posible regulación.

El cuarto capítulo expone los tipos de financiamiento que se regulan en nuestro país: público y privado; las modalidades en que se dividen cada uno de ellos; los límites y prohibiciones que, en materia económica, se regulan en la ley de la materia. Asimismo, se estudian las prerrogativas que el Estado otorga a los partidos políticos para que lleven a cabo sus actividades, destacando la prerrogativa en materia de radio y televisión.

Finalmente, el capítulo cinco expone cual es el objeto de fiscalizar a los partidos políticos; cuales son los instrumentos con que cuenta la autoridad electoral para controlar, vigilar y sancionar a los partidos políticos: Informes de gastos ordinarios y de campaña; responsabilidades administrativas y penales que puedan cometer aquellos; se estudia el efecto que causa, en el derecho comparado, el rebase de los topes de gastos de campaña; se analiza la conveniencia de regular la figura de la liquidación de los recursos de los partidos políticos que pierden su registro.

Finalmente, en el mismo capítulo, se expone el beneficio que traería aparejado una posible regulación de la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario, facultando a la autoridad electoral para que solicite información financiera, a las diversas autoridades hacendarías y a las instituciones bancarias, relacionada con los partidos políticos.

## **GLOSARIO**

APN	-	Agrupación Política Nacional
Art.	-	Artículo
COFIPE	-	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
FDN	-	Frente Democrático Nacional.
IFE	-	Instituto Federal Electoral.
PAN	-	Partido Acción Nacional.
PNR	-	Partido Nacional Revolucionario.
PRD	-	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	-	Partido Revolucionario Institucional.
PRM	-	Partido de la Revolución Mexicana.
PVEM	-	Partido Verde Ecologista de México.
TEPJF	-	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# **CAPITULO I. Marco Teórico.**

## **1.1 - Partidos Políticos.**

### **1.1.1 – Partido Político.**

La existencia de los partidos políticos surge a partir de la necesidad de representación de intereses sociales. Aquella se remonta a la antigua Grecia, en donde el partido político no era en sí, una organización sólida y estructurada, debido a ello no se le consideraba como una institución que pudiera dar solución a los problemas de la ciudadanía, asimismo, no tenía entre sus fines la búsqueda del poder político, por ello no se le puede llamar partido político como se le conoce en la actualidad. Ramón Cotarelo los llama a aquellos "protopartidos políticos"<sup>1</sup>.

Este tipo de organización política se manifiesta de manera más desarrollada hasta el siglo XII, y aún más, en el siglo XV en Italia con los guelfos y los gibelinos. Los partidos en esa época se desarrollaron a consecuencia de "los grandes acontecimientos políticos de los albores de la edad media (revolución francesa, independencia de Norte y Latinoamérica y la revolución industrial)"<sup>2</sup>.

La aparición de los partidos políticos, en el sentido moderno con el que se conocen actualmente, se da en los Estados Unidos y Europa en el siglo XIX, como consecuencia de la participación<sup>3</sup> ciudadana que iba en aumento.

En este sentido, al principio, los partidos fueron observados con desconfianza e indiferencia, porque se consideraba que suplantaban al ciudadano en su carácter de actor principal de la vida política. La legitimación de los partidos en

---

<sup>1</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, "Partidos Políticos", México, Porrúa, 2003, p. 31.

<sup>2</sup> VOX, FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, "Diccionario Electoral", T. II, 2ª. ed., IIDH – CAPEL, 2000, p. 974.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto, "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, p. 1153.

el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos<sup>4</sup>. Así también, puede reputarse al incremento de la población que exigía solución a sus problemas y, a su vez, pretendía participar en el ámbito político.

Propiamente los partidos, en el sentido moderno, aparecen en aquellos países que fueron los primeros en adoptar las formas de gobierno representativo (Estados Unidos y Gran Bretaña). En un principio los partidos buscaron agrupar a las "grandes personalidades", sin embargo, en los inicios del siglo XX, la apertura a las masas transformó la estructura y organización de los partidos.

En resumen, los partidos políticos aparecen como una organización sin estabilidad y sin un objetivo concreto. Posteriormente en el renacimiento, se estructuran y se organizan con algunos fines y planes no duraderos. Fue hasta el siglo XIX en donde el partido político se organiza de una manera más sólida y con algunos objetivos claros como lo eran el de llegar al poder público y representar a la ciudadanía.

Maurice Duverger sostiene, en su ya célebre obra de partidos políticos, que estos tienen apenas un poco más de un siglo de existencia ya que en 1850 sólo Estados Unidos "conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra... en tanto que para 1950 ya se encontraban funcionando en la mayoría de las naciones civilizadas."<sup>5</sup>

Actualmente, los partidos políticos son instituciones contemporáneas que han tenido aceptación en todos los países del orbe y, en la mayoría de estos, son considerados la única vía o forma para acceder al poder público.

---

<sup>4</sup> Vox, FERNANDEZ BAEZA, Mario, *op. cit.*, nota 2, p. 974.

<sup>5</sup> DUVERGER, Maurice, "Los Partidos Políticos", 18ª. Reimpresión, México, FCE, 2002, p. 15.

### 1.1.2 - Algunas definiciones de partido político.

Son muchas las definiciones que diversos autores han elaborado respecto de lo que es un partido político, pero debido a la ambigüedad del término, como nos dice Duverger, es un verdadero problema conceptualizarlo ya que "se llama igualmente partidos a las fracciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condottiero en la Italia del renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas"<sup>6</sup>.

Sartori sostiene que un partido político es "cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para cargos públicos"<sup>7</sup>.

El mismo autor afirma que el término partido se ha confundido desde sus orígenes con el de facción, pero en términos etimológicos y semánticos facción y partido no tienen el mismo significado; "las dos palabras derivan del latín, partido proviene del verbo *partire*, que significa dividir... Sin embargo, el término *parte*... interviene en el francés (como) *partager*, que significa compartir, al igual que en el inglés *partaking* (o participación)"<sup>8</sup>.

Asimismo, no debe confundirse a un partido político con un grupo de interés, ya que el partido busca ocupar el poder mediante la nominación de sus candidatos a los puestos de representación popular, mientras que el grupo de interés sólo busca presionar al poder para obtener decisiones que le sean favorables.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, "Los Partidos Políticos", México, UNAM, 2002, p. 61

El concepto de partido político dado por Sartori es uno de los más completos en la literatura política, autores clásicos y modernos han pretendido conceptualizar tan ambiguo término, dando conceptos tan disímiles unos de otros que conceptualizarlo es una tarea difícil.

Las definiciones del término partido político provienen de contornos geográficos, políticos, sociales o de épocas diferentes, lo que conlleva a tan divergentes conceptos.

Uno de los pioneros en conceptualizar al partido político es Edmund Burke, quien consideraba que eran "reuniones de hombres puestos de acuerdo para trabajar en común para el bien del país, según ciertos principios generales comunes a todos ellos"<sup>9</sup>.

Para el politólogo Max Weber un partido político es "la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales"<sup>10</sup>. Este autor enfoca su concepto en el interés particular de los líderes y se limita a señalar que quienes son miembros de los partidos son sólo aquellos que se reclutan de forma libre (individual) sin hacer alusión a la afiliación colectiva.

Para Friedrich "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a sus miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales"<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> SARTORI, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos", 2ª. ed., España, Alianza, 1992, p. 19.

<sup>9</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, T. XLII, Espasa - Calpe, Madrid, Barcelona, 1988, p.402.

<sup>10</sup> WEBER, Max, "Economía y Sociedad", 2ª. ed., México, FCE, 1964, p.32.

<sup>11</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *op. cit.*, nota 7, p. 60.

De la definición de este autor se entiende que solo los líderes del partido tienen derecho a ocupar un cargo público, y los demás miembros del partido sólo están obligados a ayudar y apoyar a sus líderes para que alcancen sus objetivos.

Definiciones de lo que es un partido político han habido muchas, sin embargo, como se señaló en párrafos anteriores, se puede deducir que quien abarcó casi en su totalidad lo que es un partido moderno es Giovanni Sartori; asimismo, tenemos a Joseph La Palombara quien define al partido político como “aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental”<sup>12</sup>. El mismo autor señala que los partidos políticos tienen algunas características que son esenciales:

- Una organización durable.- son organizaciones que persisten independientemente de sus líderes.
- Una organización estructuralmente completa.- su estructura se manifiesta tanto en el ámbito local, regional, estatal o nacional.
- Una voluntad deliberada.- pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por sí o por medio de coaliciones.
- Una voluntad de buscar el apoyo popular.- esto lo pretenden lograr mediante ideologías y programas.

Finalmente consideramos que los términos empleados por Sartori y La Palombara, así como las características que señala éste último autor respecto a los partidos políticos, nos pueden ayudar a formular un concepto de los mismos, el cual podría establecerse en los siguientes términos: Grupo de personas organizadas dentro de los términos de ley, que tienen como propósito conquistar el poder, mediante elecciones, o bien, mantenerse en él.

### 1.1.3 – Coalición

Ahora bien, una vez estudiado el concepto de partidos político, nos abocaremos a analizar la figura de la coalición que en términos políticos es un tipo de organización que aparece en la revolución francesa, a partir de una "serie de alianzas temporales de países europeos contra el enemigo común y ofensivo, representado por Francia durante el reinado de los Luises"<sup>13</sup>. Al respecto hay quien señala que "desde la aparición de la política, reunir personas y organizaciones antes separadas... ha sido la esencia más antigua y simple del actuar de los políticos"<sup>14</sup>. Esta es una aseveración un tanto cuanto cierta, ya que desde tiempos antiguos la gente tenía que unirse o coaligarse para solucionar sus propios problemas.

Ahora el tema que nos ocupa es el de la coalición de los partidos políticos, en este sentido, si se toma en consideración que estos son una creación del siglo XIX, entonces, la coalición de los mismos es una organización contemporánea y con matices diferentes a los partidos.

Coalición es "la alianza o pacto, generalmente de carácter temporal, que llevan a cabo distintos Estados, diferentes partidos, grupos, actores e instituciones políticas, económicas o sociales que se unen para, de manera conjunta, alcanzar objetivos específicos en áreas de beneficios compartidos"<sup>15</sup>.

Las coaliciones entre los partidos políticos pueden ser efímeras o contener cierto grado de permanencia. Aquellas que son efímeras tienden a ser desorganizadas y se crean con la simple intención de derrocar a algún partido político en el gobierno; en cambio, las permanentes o duraderas tienen, en

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ SILVA, Mario, y Salcedo Aquino, Roberto, "Diccionario Electoral 2000", México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, p. 150.

<sup>14</sup> *Idem*.

ocasiones, una buena organización y pueden parecerse dichas colisiones a un superpartido<sup>16</sup>.

Pudiera confundirse lo que es una coalición de partidos de lo que es un frente, sin embargo, son organizaciones, que si bien tienen similitudes también tienen sus diferencias en muchos aspectos: el frente se constituye para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral en sentido estricto; es decir, para cualquier fin electoral que no sea el de postular candidatos<sup>17</sup>; en tanto que las coaliciones, también son organizaciones políticas, pero éstas se constituyen con la firme intención de alcanzar el poder; asimismo, aquellas sólo buscan alcanzar un objetivo para beneficios de un grupo en particular, en tanto que los partidos van más allá, ya que buscan el interés general.

Duverger clasifica a las coaliciones políticas en: electorales, parlamentarias y gubernamentales<sup>18</sup>.

La coalición electoral es el convenio entre varios partidos políticos, cuando ninguno de ellos tiene la fuerza numérica para lograr el triunfo durante un proceso electoral<sup>19</sup>; esto es una justificante ya que sería la única vía para poder enfrentar a partidos políticos mayores. Es por ello que raramente se ve que partidos políticos grandes se unan o coaliguen para ganar una elección, en tanto que es más común observar que quienes se coaligan o buscan una coalición son los partidos pequeños ya sea entre sí o con alguno grande, tal y como sucedió en México en el año 2000 donde varios partidos con poca fuerza electoral se unieron al Partido de la Revolución Democrática.

---

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, Nota 5, p. 349.

<sup>17</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano", 6ª. ed., México, Constitucionalista, 2000, p. 389.

<sup>18</sup> DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, Nota 5, p. 355.

<sup>19</sup> MARTINEZ SILVA, Mario *et al.*, *op. cit.*, nota 13, p. 151.

En las coaliciones parlamentarias los partidos se unen en favor del gobierno o contra el, esto significa que los congresistas tienen alianzas entre sí, para apoyar al gobierno o bien para ir en contra de alguna acción implementada por el mismo.

La coalición gubernamental se da en el seno de la cúpula del gobierno, esto es, es la alianza efectuada por los ministros de Estado, bien para derrocar al gobierno o para fortalecer al mismo.

En este orden de ideas las coaliciones que nos interesan son las electorales las cuales generalmente se crean a partir de dos situaciones: la primera es tener más fuerza electoral y así poder ganar elecciones; y la segunda, parte de partidos pequeños que yendo solos a las elecciones no alcanzarían, probablemente, representatividad, y por ende, como sucede en México y otros países, aprovechan esa situación para no perder su registro como partido.

#### **1.1.4 - Candidatura Común**

No podrían existir campañas electorales y, en consecuencia, elecciones sin candidatos, por ende es menester estudiar la figura del candidato, así como, la candidatura común. En este orden de ideas podemos señalar que "las candidaturas son ofertas políticas sobre la cual se pronuncian los electores"<sup>20</sup>.

Dieter Nohlen define a las candidaturas como "las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de decidir los electores"<sup>21</sup>. Gaetano Mosca señala que las candidaturas son "obras de un grupo de personas unidas para

---

<sup>20</sup> Diccionario Electoral, T. I, *op. cit.*, nota 2, p. 127.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación", en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, México, FCE, 1998, p. 339.

un propósito común, de una minoría organizada que, como siempre, fatal e inevitablemente se impone a la mayoría desorganizada<sup>22</sup>.

Las candidaturas, generalmente, son postulaciones que hacen los partidos políticos para participar en las elecciones; en este orden de ideas, es una regla que los partidos postulen a un candidato a cada uno de los cargos públicos, pero hay excepciones a esta regla: la candidatura común, la coalición y la candidatura independiente. Ahora bien, en el presente estudio nos abocaremos a la candidatura común, la cual es una figura que tiene las mismas características que cualquier candidatura, pero se diferencia en que en la candidatura común un partido político postula a un candidato a un cargo de elección popular con el apoyo económico y propagandístico de varios partidos. Sin embargo, los votos obtenidos por el candidato común, se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos en forma separada y se sumarán a favor del candidato común; en la coalición en cambio, todos los votos se computan tanto al candidato como a la alianza.

El candidato común contiene bajo el emblema de cada uno de los partidos postulantes, en tanto que en la coalición contiene bajo un nuevo emblema o emblemas, nombre o colores, como si la coalición actuara como un nuevo partido.

## **1.2 - Prerrogativas, derechos y obligaciones de los partidos políticos.**

La prerrogativa se puede conceptualizar como "un privilegio, Gracia o exención que se concede a uno para que goce de ella, anexa regularmente a una dignidad, empleo o cargo"<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> HIRSCHMAN, Albert O., "Retóricas de la Intransigencia", México, FCE, 1991, p. 66.

<sup>23</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, *op. cit.*, nota 9, p. 180.

En términos políticos las prerrogativas a los partidos son los medios en especie que otorga el Estado a los partidos políticos a través de medios de comunicación, exenciones fiscales, franquicias telegráficas, de correos y telefónicas, facilidad para utilizar espacios públicos.

Ahora bien en otro orden de ideas, para poder dar una explicación de lo que son los derechos políticos se tiene, necesariamente, que hablar de los derechos humanos. Éstos han sido estudiados y clasificados de diversas maneras y enfoques, pero entre los estudios más aceptados se encuentra la clasificación con relación a "su contenido y su orden de aparición y reconocimiento: 1) derechos de la primera generación, entre los que están los derechos civiles... y los derechos políticos o de participación ciudadana,... 2) derechos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, 3) derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad"<sup>24</sup>.

Los derechos civiles y políticos son los primeros que aparecen en la realidad política; su origen se plasma en el pensamiento de Rosseau, Montesquieu y Locke, y se fortalecen con el triunfo de la revolución francesa. El autor García Laguardia señala que "es una libertad negativa, que garantizaba los derechos propiamente civiles de la persona, se agregaron los derechos positivos, políticos, de participación: el derecho de voto, el derecho de asociarse en partidos políticos..., el derecho de acceso a la función pública"<sup>25</sup>.

Los derechos políticos se diferencian de los derechos civiles en que aquellos permiten gozar de autonomía personal frente al Estado y demás personas privadas. Son derechos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de su comunidad.

---

<sup>24</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "Elecciones, derechos políticos y transición a la democracia", en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, México, UNAM, 1993, pp. 49-50.

Daniel Zovatto señala, que desde el punto de vista constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados "como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política"<sup>26</sup>.

Huelga señalar que los derechos políticos de la primera generación, no se han mantenido inertes, sino que han ido evolucionando o agregándose más derechos a la primera clasificación de los mismos. Entre los principales derechos políticos tenemos:

- Derecho de voto.- el derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar los cargos públicos.
- Derecho a ser elegido.- el derecho de los ciudadanos postularse a algún cargo público.
- Derecho a participar en el gobierno.
- Derecho de petición.
- Derecho de asociación.
- Derecho de reunión.

Finalmente, en cuanto a las obligaciones de los partidos políticos en materia de recursos económicos, en muchos de los casos, es sólo la de "rendir cuentas sea ante la autoridad electoral o bien ante alguna otra instancia competente acerca del origen, manejo y destino de sus recursos financieros"<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>26</sup> ZOVATTO, Daniel, "Derechos políticos como derechos humanos", en Nohlen, Dieter, *et al.* (comp.), Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, *op. cit.*, nota 21, p. 32.

### **1.3 - Financiamiento y Control de los recursos económicos de los partidos políticos.**

En el derecho anglosajón se registra la primera regulación del financiamiento de los partidos políticos; fue Gran Bretaña a finales del siglo XIX quien enfrentó y resolvió el problema del financiamiento mediante normas que controlarían el uso del dinero que los partidos políticos obtenían y gastaban en las elecciones. Esta regulación sirvió de base para que otros países europeos y americanos legislaran al respecto. En 1907, en Estados Unidos se "legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política".<sup>26</sup> Aunque en la práctica dicha legislación no fue tomada en cuenta, sino que hasta muchos años después, constituyendo aquélla sólo un inicio primitivo y rudimentario de la regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos.

Los partidos políticos desde sus inicios fueron organizaciones que obtenían sus recursos mediante un financiamiento privado, pero a partir de las regulaciones señaladas surge el financiamiento público, con el fin de frenar influencias de grandes capitales. A partir de dicho momento existen dos modalidades de financiamiento: el público y privado; asimismo, se comenzó a controlar el financiamiento tanto en su obtención como en su gasto y destino.

Todo sistema de financiamiento debe elegir de entre tres escenarios posibles:

- 1) Financiamiento público
- 2) Financiamiento privado

---

<sup>27</sup> ZOVATTO, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), *La Financiación de la Política en Ibero América*, San José, Costa Rica, IIDH - CAPEL, 1998, p. XXXVIII.

<sup>28</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *op. cit.*, nota 7, pp. 223-224.

### 3) Financiamiento mixto

#### **Financiamiento público.**

El financiamiento público son los recursos económicos, o bien, bienes o servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que realicen los objetivos para los que fueron creados.

El financiamiento público puede otorgarse de manera directa o indirecta, el aporte directo es aquel que da el Estado a los partidos políticos en dinero; en tanto que el financiamiento público indirecto es el que recibe del Estado a través de franquicias (telegráficas o postales), exención de impuestos, cesión de tiempo en los medios de comunicación, entre otros.

Ahora bien, el Estado obtiene el dinero que otorga a los partidos mediante la recaudación de impuestos. Los ciudadanos pueden destinar parte de los impuestos a un partido político voluntariamente o bien, todos los ciudadanos subvencionan a los partidos; por ello la recaudación destinada a los partidos puede ser forzosa o voluntaria. La financiación pública forzosa se da cuando "todo los ciudadanos están obligados a subvencionar a... los partidos, tanto de los que representan unos intereses como de los que representan otros".<sup>29</sup> (México es un ejemplo.) En la voluntaria en cambio, los ciudadanos eligen, cuando pagan sus impuestos, a cual partido desean que se destine parte del mismo impuesto. (Estados Unidos.)

Las diferencias que se vislumbran en esta última tipología son que mientras que en el financiamiento público forzoso todos los ciudadanos aportan y soportan económicamente a todos los partidos; en el sistema voluntario es el ciudadano

---

<sup>29</sup> COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, México, UNAM, 1993, p. 32.

quien elige a qué partido aportar, cuestión esta última, que demuestra el grado real de apoyo con el que cada partido cuenta en la sociedad. Asimismo, cuando hay financiamiento público forzoso, regularmente los partidos políticos reciben fondos acordes a la realidad económica; en tanto que en la voluntaria, los fondos recibidos pueden no ser suficientes para las necesidades partidistas.

Una vez estudiada la tipología del financiamiento público, ahora estudiaremos algunas de sus ventajas y desventajas. Entre las ventajas se contemplan:

- a) el aporte público "obedece al propósito de garantizar la independencia de los partidos políticos frente a los grupos económicos..."<sup>30</sup>
- b) "Establecer condiciones de competencia igualitaria en la contienda electoral".<sup>31</sup>
- c) intentar poner freno a la corrupción
- d) evitar que los partidos queden descapitalizados al no haber podido obtener las aportaciones suficientes.

Algunas de las desventajas del financiamiento público son:

- a) Desvincula a los partidos políticos de la sociedad.
- b) Los partidos políticos se burocratizan.
- c) Los partidos gastan el dinero de manera desmesurada y sin gestión alguna.
- d) El establecimiento de una excesiva dependencia hacia el estado por parte de los partidos políticos.

---

<sup>30</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, *op cit*, nota 17, p. 339

<sup>31</sup> *Idem*.

e) El reclamo popular por los montos de recursos públicos fiscales dedicados a los partidos políticos.

Al ser el Estado el principal financiero de los partidos políticos, les permite a éstos cumplir con sus funciones así como abocarse completamente a su actividad política; sin embargo, los partidos al recibir grandes aportaciones de dinero se osifican (ya que no tienen obligación de conseguir recursos por su cuenta) lo que genera desconfianza en la sociedad y la desvinculación de ésta con aquellos.

Pilar del Castillo Vera, especialista en la materia, sostiene que el financiamiento público "es un sistema fracasado:

a) porque no evita el tráfico de influencias y en cambio aísla a los partidos de la sociedad.

b) porque no induce a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto...

c) porque perjudica la implantación de las organizaciones locales de los partidos, a las que no incentiva para contactar con los electores y desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo, en este caso económico.

d) Finalmente, porque refuerza el poder de la burocracia central de los partidos única destinataria y gestora de los fondos públicos<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> CASTILLO VERA, Pilar del, "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, op. cit., nota 29, p. 90.

## **Financiamiento privado.**

El financiamiento privado en la mayoría de los países del mundo está conformado por:

- a) las aportaciones de militantes y simpatizantes.
- b) cuotas de los afiliados.
- c) autofinanciamiento.
- d) rendimientos financieros.
- e) préstamos
- f) donativos.

El financiamiento privado es aquel financiamiento por medio del cual los partidos deben de buscar el apoyo económico en la sociedad. Si se deja a los partidos políticos obtener recursos de la sociedad exclusivamente, puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de los partidos y candidatos de conseguir recursos financieros a como dé lugar; lo anterior, da como resultado a una serie de manejos ilícitos entre los partidos políticos y los grandes capitales o empresas, ya que al llegar al poder aquellos podrían verse obligados a retribuir, de cualquier forma, a aquel apoyo económico que les fue dado por los capitales en su momento. El financiamiento privado también tiene puntos a favor, entre los que se encuentran:

- a) Lograr un mayor contacto permanente con la sociedad y simpatizantes.
- b) Evitar el paternalismo gubernamental, burocracia y rigidez en las esferas de poder de los partidos
- c) Evita un exagerado multipartidismo, que sólo distraer fondos que debieran acusarse para otros fines.

Manuel Barquín considera que el financiamiento privado acerca más a los partidos con sus bases, ya que para obtener más financiamiento deberán mantener un mayor contacto con sus simpatizantes (y con la sociedad) y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones representando de esta manera con más fidelidad a sus votantes<sup>33</sup>.

#### **Financiamiento mixto.**

Este tipo de financiamiento busca el equilibrio entre los dos tipos de financiamiento estudiados, ya que busca evitar, por un lado "la excesiva dependencia de los partidos respecto del estado y por tanto, la consiguiente osificación y alejamiento de estos de la sociedad y, por otro lado, impedir asimismo la influencia excesiva de ciertos sujetos o empresas sobre los partidos o candidatos a los que apoyen, así como el fenómeno del financiamiento ilegal..."<sup>34</sup>

Consideramos que el financiamiento mixto es el más adecuado, debido a que se busca un equilibrio entre el aporte público y las aportaciones privadas, asimismo, los partidos políticos evitarán buscar dinero ilegal entre los grandes capitales o (actualmente más común) en el narcotráfico (mediante el lavado de dinero); ahora bien, mediante aportaciones de la sociedad, los partidos

<sup>33</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, *op. cit.*, nota 17, p. 340.

<sup>34</sup> ZOVATTO, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), *La Financiación de la Política en Ibero América*, *op. cit.*, nota 27, p. XXVII.

fortalecen sus lazos con los ciudadanos. Finalmente, el financiamiento mixto es la fórmula menos mala y más democrática; teniendo también sus reservas.

El control sobre el financiamiento involucra al “conjunto de ingresos y gastos de los partidos políticos (de lo cual) deberán rendir permanentemente cuentas de modo detallado...”.<sup>35</sup>

El control de los recursos económicos de los partidos se lleva a cabo desde que se entrega el financiamiento público o se reciben las aportaciones privadas hasta el gasto de los mismos. Dichos aportes y gastos tienen topes o límites. Los límites de los ingresos regularmente se aplican al financiamiento privado, ya que en el público el tope está intrínseco en la aportación misma.

Para vigilar que los topes no sean rebasados existen generalmente órganos que controlan, vigilan o auditan los recursos de dichas instituciones políticas.

La importancia de los topes radica en:

- El impacto positivo que estos tienen en disminuir los gastos y por ende la necesidad de dinero.
- Propiciar condiciones de competencia más equitativas
- Facilitar la fiscalización de los gastos de competencia.

Otra forma de control se encuentra en la publicidad de los ingresos y egresos; mediante este mecanismo se pretende que la sociedad conozca de dónde procede el dinero de cada partido y hacia dónde se destina, a efecto de que se tenga conciencia de los intereses reales de cada partido.

### 1.3.1 – Modalidades de Financiamiento

#### A) Financiamiento Público.

##### a) Prerrogativas.

Las prerrogativas son un financiamiento público indirecto, ya que el Estado no otorga dinero a los partidos, sino que les concede ciertos privilegios o exenciones a los mismos. Daniel Zovatto, estudioso de la materia, mediante un estudio comparado analiza la legislación de 19 países Latinoamericanos y, señala que son diversas las modalidades mediante las cuales se concede apoyo público indirecto a los partidos políticos:

“El acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación oficiales o privados en los que el Estado dispone de un tiempo de difusión gratuito (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela);

Franquicias postales especiales y en algunos países tarifas telefónicas (Argentina, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú);

Desgravaciones fiscales o exoneraciones de impuestos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá y Paraguay).”<sup>35</sup>

##### b) Financiamiento público en el derecho comparado.

En cuanto al financiamiento público de los partidos políticos en el derecho comparado, hemos tomado como marco de referencia la regulación Chilena. Esta, contempla el derecho privado, es decir, hay financiamiento mixto, pero el financiamiento público que el Estado otorga es exclusivamente indirecto.

---

<sup>35</sup> Vox, MUÑOZ, Hugo Alfonso, en Diccionario Electoral, *op. cit.*, nota, 2, p. 577.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos no regula el financiamiento público directo; al respecto, el artículo 33 señala que: "Los ingresos de los partidos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio".<sup>37</sup>

Tomando como base lo anterior, no existe en Chile fondo legal asignable y, por tanto, tampoco procedimiento legal para la distribución de ese fondo. Se establece, que el financiamiento privado solo puede ser de origen nacional. (México COFIPE, art. 49).

El financiamiento público que se otorga en Chile es exclusivamente indirecto.

## **B) Financiamiento Privado.**

### **a) Financiamiento privado en el derecho comparado.**

En República Dominicana no existe el financiamiento público, los partidos políticos solamente se allegan de recursos económicos a través de aportes de la sociedad. Este es el único país de América Latina que no otorga financiamiento público a los partidos, ya que lo considera "como un ingreso ilícito".<sup>38</sup>

La Ley Electoral, señala que los partidos tienen prohibido "Usar en cualquier forma y en cualquier título, los bienes del Estado, las provincias y los municipios", así como recibir deducciones de empleados del gobierno o de

---

<sup>36</sup> Zovatto, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), *La Financiación de la Política en Ibero América*, *op. cit.*, nota 27, p. XXX.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. LXXI. (En México el financiamiento público está regulado por el art. 41 Constitucional).

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. LXXVII.

empresas privadas.<sup>39</sup> Sin embargo existe una modalidad de subsidio estatal a través de exoneraciones a los vehículos utilizados en campañas electorales.

### **C) Financiamiento Mixto .**

#### **a) Financiamiento Mixto en el derecho comparado.**

En relación con el financiamiento mixto a los partidos políticos en el derecho comparado, hemos tomado como marco de referencia el caso de Brasil.

En primer término la Constitución Política Brasileña de 1988, actualizada en 1995, regula el financiamiento público de los partidos políticos; en su artículo 17 prescribe que "Los partidos tienen derecho a recursos del fondo partidario"<sup>40</sup>. (México, art. 41 Constitucional).

Del fondo que se destine para el financiamiento de los partidos políticos, casi la totalidad del mismo, se destinara de manera proporcional a los mismos, tomando como base los votos obtenidos en la elección para Diputados. Al respecto. la ley de Partidos Políticos de 1996, estipula en su artículo 41 que "El 99% del Fondo Partidario será distribuido entre los partidos que tengan la proporción a los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados".<sup>41</sup> (México, art. 41 Constitucional).

Al igual que en México, en Brasil son dos las actividades objeto de financiamiento, las electorales y las permanentes, así lo contempla la Ley de Partidos Políticos en su capítulo II. (México art. 41 Constitucional).

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. XC.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. LXIX.

<sup>41</sup> *Idem*.

La misma ley, artículo 40, establece la prohibición de que partidos políticos reciban aportaciones de autoridades de órganos públicos, empresas públicas, entidades extranjeras o sindicatos.<sup>42</sup> (COFIPE art. 49).

### 1.3.2 - Tipos de control en el derecho comparado.

El encarecimiento progresivo de las campañas (y precampañas) electorales, la influencia económica de los aportantes y los escándalos por corrupción que se han presentado en el mundo, han originado diversas regulaciones a fin de controlar a los partidos políticos.

Diversas regulaciones han pretendido controlar los Ingresos que un partido recibe a través de aportes privados, y ese control se manifiesta mediante límites a ese financiamiento de los particulares; asimismo, se ha regulado lo referente al destino del dinero tanto público y/o privado que los partidos políticos reciben, imponiendo límites a los gastos de campaña y/o precampaña.

En el presente apartado, trataremos de dar un enfoque general de los tipos de control de los recursos económicos y sanciones que existen en el derecho comparado; Asimismo, someramente señalaremos los órganos encargados de llevar a cabo dicho control.

En el derecho comparado el control de los recursos económicos de un partido político se ejerce tanto a partir de la recepción del dinero como en el gasto del mismo. Por ello una primera tipología de control sería el de los límites a los ingresos y los gastos de los partidos políticos.

---

<sup>42</sup> "Un partido político no puede recibir directa o indirectamente, sobre cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio pecuniario, inclusive a través de publicidad de cualquier especie procedente de entidades o gobiernos extranjeros, autoridades de órganos públicos, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, ..."

Los ingresos de los partidos políticos están limitados (en muchos casos) por topes que establece la ley.

Por ejemplo en Alemania el 50% se distribuye en forma proporcional de acuerdo los votos obtenidos en las elecciones y el otro 50% proporcional a las aportaciones y donaciones privadas recibidas por el partido; en Francia, para financiar públicamente a un partido político se utiliza el sistema de reembolso, es decir, que luego de la presentación de las cuentas de la campaña, se entrega al partido el aporte público proporcional a los gastos que haya ocasionado la campaña.<sup>43</sup>

En algunos países se prohíben aportes provenientes de: empresas del sector público; poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincias, estados o municipios; dependencias o entidades de la administración pública nacional, estatal o municipal.

En cuanto a las aportaciones privadas, el riesgo de que los grandes contribuyentes puedan ejercer su influencia sobre los candidatos (o partidos) justifica la limitación de los mismos. Debido a ello en el derecho comparado se ha pretendido regular este complejo financiamiento mediante limitaciones tanto cuantitativas como cualitativas.

En el marco de las limitaciones cuantitativas tenemos:

En Estados Unidos las aportaciones de las personas físicas en las campañas y precampañas no pueden ser superiores a \$1,000 dólares por Candidato y por persona en cada etapa. Cuando las donaciones sean superiores a 100 dólares, éstas deben hacerse mediante cheque. Las aportaciones al partido político por persona física, no podrán ser superiores a \$25,000 dólares anuales.

---

<sup>43</sup> [www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html](http://www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html)

En España se impone el límite de 10 millones de pesetas al año para gastos ordinarios y de un millón de pesetas para gastos de campaña, a las personas físicas y también a las morales.

En Brasil, las aportaciones privadas no pueden exceder a 200 salarios mínimos.

En Colombia, la Corte Electoral fija anualmente el monto privado permisible para cada elección.<sup>44</sup>

Las limitaciones cualitativas, se dan en función del sujeto aportante, y en diversos países se limitan las aportaciones de:

- Personas anónimas, excepto en las colectas públicas.
- Dependencias gubernamentales.
- Asociaciones profesionales o sindicatos (obreros o patronales).
- Iglesias o ministros de cualquier lucro o religión.
- Personas jurídicas que exploten juegos de azar o recursos de origen ilícito (como el que proviene del narcotráfico).
- Personas físicas y morales extranjeras.
- Personas físicas que vivan en el extranjero.

---

<sup>44</sup> [www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html](http://www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html)

- Gobiernos extranjeros.
- Organismos Internacionales.

Ahora bien, con relación al control de los recursos económicos destinados al gasto de campaña tenemos los siguientes límites en el derecho comparado:

En Francia, por ejemplo, cada diputado puede gastar 250,000 francos, más un franco por cada habitante de la circunscripción o distrito correspondiente.

En España 40 pesetas por cada ciudadano de la circunscripción correspondiente en las elecciones federales y 12 pesetas en las locales.

Dentro de este contexto, hay otros mecanismos de control mediante los cuales se ha pretendido limitar los gastos de los partidos políticos entre ellos están: el de limitar la duración de las campañas y/o precampañas electorales, por ejemplo en España, las campañas tienen una duración de quince días; otro mecanismo de control es limitar los gastos de publicidad, y esto debido al incremento desmesurado del uso de los medios masivos de comunicación lo que ha originado un incremento progresivo en el costo de las campañas y/o precampañas, en Alemania, por ejemplo, los partidos no pueden contratar espacios de radio y televisión, por ello el Estado les concede tres semanas de propaganda electoral en estos medios, con la finalidad de frenar el desmesurado incremento progresivo de los costos propagandísticos.

Los partidos políticos deben demostrar que no han infringido ninguno de los límites establecidos en ley, por ello otro medio de control, es el de la contabilidad; el cual tiene como finalidad la transparencia del financiamiento y los gastos de los partidos.

Varias legislaciones obligan a los partidos políticos a llevar libros de contabilidad, los cuales deben ser respaldados con los documentos respectivos. Hay legislaciones que imponen a los partidos políticos que cuando reciban un fondo privado superior a cierta cantidad, entreguen un recibo foliado al aportante y se quede el partido con el contra recibo. También en este contexto diversas legislaciones exigen a los partidos políticos conservar sus cuentas durante cierto tiempo, "lo que posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones... en Argentina y Brasil se dispone asimismo que la publicación de la citada información se haga en el boletín o diario oficial, mientras la legislación chilena prescribe que un juego de copias quedará a disposición del público"<sup>45</sup>.

En tanto que Italia, los informes deben ser publicados por los propios partidos, y en Alemania son publicados por quien controla a los mismos.

En cuanto a la periodicidad con la que se debe realizar el control de la contabilidad puede ser de manera permanente, temporal o dual. Tiende a ser permanente en aquellas legislaciones donde existen aportaciones públicas directas para las actividades ordinarias de los partidos y temporal en aquellos países donde la contribución estatal es sólo para fines propagandísticos<sup>46</sup>. En tanto que la dual se lleva a cabo tanto para cuando el aporte público se destina a actividades ordinarias como para la campaña o precampaña. En América Latina es reducido el número de países que contemplan éste último mecanismo de control (Argentina, Brasil, Honduras y México.)

---

<sup>45</sup> ZOVATTO, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), *La Financiación de la Política en Ibero América*, *op. cit.*, nota 27, p. XXX.

<sup>46</sup> *Ibidem* p. XL

Organismos de control. Existen tres tipos de niveles de control:

Control interno de los partidos políticos: mediante este mecanismo se vigila desde el interior del partido que los recursos económicos de los mismos se gasten conforme a lo que establece la ley; teniendo a expertos como sus auditores.

Control a cargo del parlamento: se establece a través del presidente del parlamento (Alemania e Italia) o a través de comisiones especiales (Bélgica, España). El problema de esta instancia radica en la proximidad de los partidos con los Congresistas y por ende no se puede hablar de un control efectivo.

Control independiente a cargo de un órgano creado al efecto: el control de los recursos económicos, de cómo se obtienen y gastan los fondos de los partidos políticos, está a cargo de un órgano autónomo. En España es el Tribunal de Cuentas, en Francia lo es el Consejo Constitucional y en México el encargado del control es el Instituto Federal Electoral.

En la legislación electoral comparada se tipifica el tipo de faltas administrativas en las que puede incurrir un partido político, y entre las que se encuentran las siguientes:

- Aceptar aportes económicos de personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello.
- Aceptar donativos o aportes económicos superiores a los límites legales.
- No presentar los informes anuales o de campañas en los términos y plazos establecidos.

- Sobrepasar los topes a los gastos fijados por la autoridad competente durante la campaña electoral.

Algunas de las sanciones que diversos países imponen por contravenir alguna disposición legal son:

Por no cumplir con la presentación de los estados contables: retención de los fondos destinados al financiamiento público o exigir su devolución hasta un 50% del total del aporte público.

Por una contabilización irregular de los aportes privados: recorte del subsidio estatal por el doble del monto de la irregularidad y revocación del beneficio fiscal para el donante (Alemania, Italia) o suspensión total de la entrega de aportes públicos por un periodo determinado (México).

Por sobrepasar los límites de gastos de campaña: anulación de la elección o revocación del cargo si un candidato ya hubiera resultado electo.

### **1.3.3 – Fiscalización**

Los términos fiscal y fiscalizar derivan de la expresión latina FICTUS, como se denominaba entre los romanos " el tesoro público". De allí que por fiscal se entienda lo referente al fisco y por fiscalizar la vigilancia de la gestión del tesoro público.<sup>47</sup>

La palabra fiscalizar en términos generales significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar. De manera que aplicando dicho término a la cuestión política, se puede definir que la fiscalización "consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales por parte de las autoridades

competentes, con el objeto de...<sup>48</sup> vigilar que los recursos que obtienen los partidos así como la forma en que los gastan, se realice conforme a los lineamientos establecidos en ley.

Ya sea que los partidos políticos reciban dinero del Estado o, bien, lo recauden mediante aportaciones privadas, generalmente deben rendir cuentas y presentar un informe detallado de los ingresos y gastos. En algunos países se les obliga a los partidos políticos llevar un libro de contabilidad, en el cual deben registrar las entradas y salidas de los recursos. En otros países se les exige dar a conocer el nombre del aportante cuando la cantidad aportada rebasa cierto límite establecido en ley. En algunas otras legislaciones se señala que los partidos políticos tienen la obligación de publicar sus libros de contabilidad o, en su caso, dar publicidad a las formas y destinos, en que fueron obtenidos y gastados los recursos, respectivamente. Lo anterior con la finalidad de que la ciudadanía conozca como los partidos han obtenido el dinero y en que forma lo han gastado. Esto propicia, hasta cierto punto, cercanía entre los partidos y los ciudadanos y crédito o descrédito de aquellos.

Por tanto podemos definir a la fiscalización como aquel medio de control y vigilancia mediante el cual la autoridad competente supervisa y audita los ingresos y los gastos de las asociaciones políticas, partidos políticos o candidatos.

#### **1.4 - Campaña Electoral.**

La campaña electoral es "el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos".<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Vox, HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, en Diccionario Electoral, Tomo I, *op. cit.*, nota 2, p. 594.

<sup>48</sup> *Idem.*

La palabra campaña se deriva del término militar francés *campagne*, campo abierto, utilizado primero para denotar la cantidad de tiempo que un ejército podía mantenerse en el campo, y más tarde... en el siglo XVIII pasó a Inglaterra, con otro significado: la cesión de un cuerpo legislativo. De ahí se extendió al esfuerzo de hacer que alguien sea electo en un puesto público, particularmente a la fase de proselitismo abierto y activo.<sup>50</sup>

La campaña electoral constituye una fase en el proceso electoral, realizándose "en el período previo a la elección, durante el cual los candidatos rivales compiten por el apoyo popular".<sup>51</sup> Generalmente en la campaña electoral se dan a conocer las propuestas de candidatos o del partido mediante propaganda, ya sea de forma escrita, en forma verbal, o bien a través de los medios masivos, siendo esta última forma la más costosa originando que las campañas electorales, sean día tras día más costosas.

Al respecto se crea la paradoja de que pese a que cada día las campañas de los partidos cuestan más, la ciudadanía confía cada vez menos en ellos.

La campaña electoral de los partidos políticos comprende dos cuestiones básicas:

1) El proselitismo político tradicional: que comprende la propaganda, el discurso, los mítines, las rifas, entre otros. Mediante estas figuras el candidato de un partido pretende tener contacto próximo y directo con la sociedad siendo por ende de impacto más reducido.

---

<sup>49</sup> Vox, TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, en *Diccionario Electoral*, Tomo I, *op. cit.*, nota 2, p. 121.

<sup>50</sup> MARTINEZ SILVA, Mario, "Manual de Campaña", 2.ª ed., México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 3.

<sup>51</sup> MARTINEZ SILVA, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, en *Diccionario Electoral*, *op. cit.*, nota 13, p. 48.

2) La campaña a través de los medios de comunicación: donde candidato dirige mensajes a través de los medios, lo cual permite que dichos mensajes lleguen a miles o millones de electores; mediante esta campaña no hay contacto directo, es una comunicación impersonal, pero su impacto es mayor.

La gran diferencia entre estos tipos de campaña radica en el sentido económico y en el impacto que en la sociedad tiene, siendo el segundo más costoso que el de la campaña tradicional y a su vez con mayor impacto.

De la anterior tipología podemos rescatar que los partidos políticos no solamente realizan acciones de proselitismo mediante las campañas electorales, sino que lo hacen de forma permanente, "sin embargo, un aspecto distintivo de la campaña electoral parece ser la relación directa"<sup>52</sup> que los partidos mantienen con la sociedad para ganar su confianza y su voto posterior en la elección.

Por tanto consideramos que la campaña electoral es el proceso mediante el cual un partido político o un candidato pretende acceder al poder tratándose de ganar la confianza de los electores y por ende el voto de los mismos en los comicios.

### **1.5 – Regulación de las precampañas electorales en el derecho comparado.**

Consideramos importante tratar este tema, ya que en últimos tiempos los partidos políticos de México han aprovechado las lagunas jurídicas que existen de esta figura para así empezar a hacer campaña antes de los tiempos legales.

---

<sup>52</sup> LAUGA, Martín, "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones", en Nohlen, Dieter, Picado Sonia y Zovatto, Daniel (comp.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, *op. cit.*, nota 21, p. 426.

Se define a la precampaña electoral como "el conjunto de actos que realiza cualquier ciudadano para obtener la candidatura de un partido político a un cargo de elección popular y, posteriormente contender en la campaña electoral".<sup>53</sup>

Las precampañas electorales acontecen en un proceso de selección interna de los partidos políticos, las cuales pueden ser abiertas o cerradas. En las abiertas pueden "votar todos los electores que lo deseen, sean o no miembros del partido,"<sup>54</sup> por tanto este tipo de comicios da lugar a que la precampaña se dirija a todo el electorado, es decir, a la ciudadanía en general, lo que conlleva a que la precampaña sea tan compleja, extensa y costosa como una campaña. Si la votación es cerrada,... sólo votan quienes pertenecen al partido"<sup>55</sup>, generalmente mediante delegados; de tal manera que la precampaña se enfoca exclusivamente a los miembros del partido. Con la precampaña abierta se puede constituir una ventaja hacia la victoria en la campaña propiamente electoral, ya que comienzan a persuadir a la sociedad antes de que empiece la campaña; sin embargo, cuenta con la desventaja de que los gastos que originan pueden resultar muy elevados.

Ricardo Haro, considera que las "campañas ayudan a promover en el ciudadano una mayor credibilidad e interés por la política, al sentirse convocado a integrarse desde su origen, al proceso electoral y, por él, a la vida política..."<sup>56</sup> sin embargo, no siempre este tipo de proselitismo interno es democrático, ya

---

<sup>53</sup> GONZALEZ MATUS, Ezequiel, "Precampañas", en *Voz y Voto*, México, Junio de 1999, p. 41.

<sup>54</sup> Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, Año 4, No. 39, julio 2001, p. 11.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> HARO, Ricardo, "Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos", en Hernández, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002. p. 112.

que como lo afirma Robert Michels, muchas veces los partidos aparecen como estructuras de poder cerrado, con gravitación casi exclusiva de sus dirigentes.

Siendo la regulación de las campañas electorales en el derecho comparado el título de este apartado, nos permitimos tomar como marco de referencia el financiamiento de las precampañas en los Estados Unidos.

Hasta 1828 fue realizada por los delegados al congreso en cada estado,... en la década de 1830 comienzan a funcionar las convenciones nacionales de cada partido,... en 1905 el estado de Wisconsin se convirtió en el primero que exigió a los partidos políticos que designarán a sus delegados mediante una elección estatal,... el sistema de las primarias se difundió ampliamente, como una alternativa al sistema de los cuartos llenos de humo (reunión de los líderes o caciques políticos), y ya en 1916 había sido adoptada por veinticuatro Estados...<sup>57</sup>

Con el paso de los años este sistema adoptado por gran número de Estados para así elegir a sus candidatos, ya que día a día, los miembros o simpatizantes del partido, no aceptaban que aquellos fueran elegidos por la cúpula o dirigentes del partido; originando que dicho proceso de selección interna, se fuera abriendo hacia una mayor participación ciudadana mediante el voto directo de los miembros partidistas o, más aún, de los simpatizantes o electores, como sucede en las elecciones internas abiertas.

Estas pre-elecciones (y por ende las precampañas) se realizan conforme a los lineamientos que las leyes de cada estado enuncian

Las precampañas electorales tienen límites de gastos, en 1971, la Ley Federal de Campañas Electorales establece límites sobre las cantidades que un partido

podía gastar en campaña y precampaña, en los medios masivos de comunicación. En 1974, una reforma a la ley establece límites a "contribuciones directas canalizables a candidatos. De esta manera cada comité de campaña de un partido podía canalizar \$5,000 dólares a un candidato a diputado en cada una de las etapas del proceso electoral", incluyendo las precampañas.

Las precampañas en Estados Unidos son la primera etapa del proceso electoral general, mediante ellas se pretende persuadir a los miembros del partido o bien, a la ciudadanía en general, a que voten en las elecciones primarias y que ese voto se lleve hasta la última instancia, que son las elecciones generales.

Para los estadounidenses los procesos de precampaña son de gran relevancia tanto como las elecciones generales, y hasta cierto punto cruciales para la vida política del país.

Ahora bien, actualmente existen en nuestro país diez entidades federativas que regulan esta figura en sus códigos o leyes electorales respectivas (anexo I).

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 115.

\* Dentro de nuestra investigación solo nos fue posible obtener información actual respecto de nueve de las diez entidades federativas que regulan las precampañas. Las leyes en mención están actualizadas al 30 de noviembre del año en curso.

## **CAPITULO II. - Antecedentes del financiamiento de los partidos políticos en México.**

Como se mencionó en el capítulo anterior los partidos políticos, en la concepción moderna, aparecen en Estados Unidos a principios de la segunda mitad del siglo XIX; en tanto que en México aparecen hasta ya entrado el siglo XX. Sin embargo, ya desde los primeros años del México Independiente aparecen grupos o agrupaciones políticas que por su organización y estructura no son considerados en sí como partidos políticos propiamente dichos. Estas agrupaciones no contaban con una estructura interna y mucho menos con una organización, regularmente se presentaban en las elecciones y después de efectuadas éstas, aquellas desaparecían.

El movimiento de Independencia dio origen a los grupos masones. La masonería en México se dividió en dos ritos: el escocés y el yorkino. En el primero se agrupaban los españoles, el clero, viejos militares realistas,...<sup>58</sup> entre otros, quienes deseaban el regreso de las condiciones que imperaban en la Colonia; en tanto que en el rito yorkino se agrupaba y se llamaba al pueblo, ya que propugnaban por la transformación del país.

Con la declinación de las logias masónicas aparecen dos tendencias políticas, sin organización y estructura estables. Los Centralistas y los Federalistas. Dichas corrientes se formaron en torno a caudillos o militares sin llegar a consolidarse como partidos políticos.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 son los Federalistas quienes llegan al poder, sin embargo los Centralistas triunfan para el año de 1835 y se mantienen en el poder hasta 1846. Hacia principios de la segunda mitad del

---

<sup>58</sup> ANLEN LÓPEZ, Jesús, "Antecedentes de los partidos políticos en México", en Revista de Pensamiento Político, México, Vol. 4, Número 16, agosto 1970, p. 489.

siglo XIX aparecen el partido Liberal y el Conservador, quienes continúan con las mismas tendencias e ideales que los anteriores.

Durante la existencia de estas dos corrientes aparecen diversos clubes políticos. Estos grupos, a diferencia de los anteriores, surgían ante la aproximación de elecciones y desaparecían una vez efectuadas estas. Eran grupos que discutían los problemas del país y aportaban ideas y soluciones a los mismos, sin embargo ninguno de ellos logro llegar al poder.

Durante el Porfiriato se crean diversas organizaciones o grupos de apoyo al gobierno con el fin de "organizarle sus reelecciones: así surgen el llamado Partido Constitucional Liberal, la Sociedad de Amigos del Presidente Díaz,...la Unión liberal..."<sup>59</sup>, entre otros. Durante los primeros años de la Dictadura no existieron más partidos políticos que los que apoyaban al Dictador, ya que aquellos que no lo apoyaban desaparecían, o bien, eran eliminados del contexto político.

A principios del siglo XX aparecen nuevas corrientes políticas debido al descontento generalizado que existía en el pueblo por la situación económica y política del país. Algunas de estas tendencias se fueron conjuntando, logrando formar agrupaciones políticas. En 1905 surge el Partido Liberal Mexicano; posteriormente este partido sufriría una división interna que daría lugar al Partido Anti - reeleccionista, teniendo como representante a Francisco I. Madero.

Con el Triunfo de la Revolución el Dictador Díaz deja el poder; y Madero asume el mismo con la ayuda de su partido y de otros que se sumaron a su propuesta de "sufragio efectivo, no-reelección". Al igual que el partido de Madero surgen

---

<sup>59</sup> GUERRA UTRILLA, José Gabriel, "Los Partidos Políticos Nacionales", México, Ed. América, 1970, p. 110

otros mas, sin embargo, muchos de ellos desaparecieron una vez efectuadas las elecciones.

A partir de que Madero asume al poder, se gestaron en México una serie de revueltas sociales. Aparecen infinidad de grupos paramilitares, que lo único que buscaban, en general, era el poder. En 1916, hubo nuevamente en México una calma social, Venustiano Carranza llega a ser Presidente de México. En su periodo se pretende reformar a la Constitución de 1857, pero en vez de ello se expide una nueva Constitución; por primera vez se regula la actividad de estas asociaciones políticas.

Hacia el año de 1929, se crea el Partido Nacional Revolucionario, a partir de diversos grupos y clases sociales. "En el quedaron incorporados la central sindical y la campesina, así como los militares,...De ahí las tres "ramas" iniciales del partido: la obrera, la campesina y la militar. Pronto se agregó una cuarta, la "popular"..."<sup>60</sup> Este partido se rebautizaría tiempo después en dos ocasiones, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), como se conoce en la actualidad.

Este partido, desde nuestra perspectiva, puede ser catalogado como el primer partido político en México, en el sentido moderno del término, ya que se crea con cierta organización y se estructura con las principales "ramas" o "clases sociales" de la sociedad.

A partir de la creación del PNR, parte de la sociedad se organiza y crea, en 1944, el Partido Acción Nacional partido, al igual que el anterior, organizado y estructurado, pero con una ideología conservadora.

---

<sup>60</sup> DI TELLA, Torcuato S, "Historia de los Partidos Políticos en América Latina, Siglo XX", Argentina, FCE, 1993, p. 49.

Esta es una breve reseña de la historia de los partidos políticos en México, ahora trataremos de analizar las diferentes leyes que los han regulado, así como al financiamiento de los mismos.

## **2.1 – Antecedentes relevantes sobre la regulación de los partidos políticos.**

Durante todo el siglo XIX no existió en México ley alguna que regulara la actividad de los "Partidos Políticos". Los partidos políticos que llegaron a consolidarse y organizarse en dicho siglo, lo eran de hecho más no de derecho.

Después de la Revolución de 1910, surge la primera regulación jurídica de estas organizaciones. En la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, en su capítulo VIII, se otorga por primera vez en México reconocimiento jurídico a los partidos políticos. Esta ley se limitaba a mencionar los requisitos que las organizaciones políticas tenían que reunir para poder ser partidos políticos y así poder participar en las elecciones. Entre los requisitos que debían reunir aquellas eran: contar con órganos de representación y dirección, aprobar un programa político y de gobierno, presentar candidatos y contar con representantes ante los órganos electorales.<sup>61</sup> Esta ley no define el concepto de partido político. La misma ley en su artículo 12 habla sobre la existencia de candidaturas independientes al señalar que:

"Todo ciudadano vecino de la sección o representante de algún partido político o de algún candidato independiente debidamente registrado en ese registro electoral, podrá reclamar..."

---

<sup>61</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, op. cit., nota 1, p. 64.

El artículo 22 también menciona que los candidatos independientes tendrán el mismo derecho que tienen los partidos políticos de designar a un representante para que asista a las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes.<sup>62</sup>

En 1916 se expide la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, esta ley fue menos rigurosa en cuanto a los requisitos para formar partidos políticos al señalar que solo era obligación de las agrupaciones "no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia". Esta ley menciona a las candidaturas independientes dentro del mismo capítulo referente a los partidos políticos.

Posteriormente se expide la Ley Electoral de 1917, como consecuencia del Congreso Constituyente, ley similar a la anterior y que no varía en relación con la regulación de los partidos políticos.

En 1918 se expide la ley para la elección de los Poderes Federales. Esta ley retoma los requisitos establecidos en las leyes de 1911 y 1916. Se reitera al establecido en la ley anterior en cuanto a los candidatos independientes al señalar que "tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos..." de los partidos políticos. Como innovación de la ley de 1918 fue la figura del control de las elecciones; el artículo 108 de la misma ley señala que:

"Los candidatos tendrán derecho a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección".

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 63.

El 7 de julio de 1920 se expidió un decreto de reforma a la ley electoral; respecto a la regulación de los partidos políticos, reforma lo referente a la publicidad de los mismos y señala que ésta no es obligatoria.

La Ley Electoral de 1918 se mantuvo vigente hasta el año de 1946. En este año se expide una nueva ley en materia electoral, la Ley Electoral Federal. Dicha ley amplía la regulación de los partidos políticos y además es la primera ley que los define al señalar en su artículo 22 que:

"Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política".

La Ley Electoral Federal amplió los requisitos para la constitución de un partido político, se incrementa el número mínimo de afiliados que deben tener para formarlo, prohíbe cualquier tipo de nexo de los partidos políticos nacionales con partidos extranjeros. El artículo 25, como novedad de esta ley, señalaba que los partidos en sus estatutos debían determinar:

1. Un sistema de elección interna, para designar candidatos.
2. Un programa de educación política.
3. Un sistema de sanciones internas.

La ley señalaba que los partidos debían organizarse mediante una Asamblea General, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad federativa. También se establece, por primera vez, la figura administrativa del registro de partido, el cual debía efectuarse ante la Secretaría de Gobernación.

Esta ley ya no regula a las candidaturas independientes. El artículo 34 señalaba que: "Los partidos políticos debidamente registrados podrán formar

confederaciones nacionales".<sup>63</sup> Asimismo, introduce la figura de la coalición (para una sola elección.) Las confederaciones cambiarían de nombre posteriormente por el de Frentes.

Otra novedad de esta ley era la figura de la cancelación temporal o definitiva del registro de los partidos políticos.

El 21 de febrero de 1949 se reforma la Ley Electoral Federal de 1946. Mediante esta reforma se introduce en el capítulo de partidos políticos la figura de declaración de principios y además se establece un plazo de 60 días a partir de la fecha de solicitud para otorgar o negar el registro a un partido político.

En 1951 se expide una nueva ley electoral, la cual con relación a los partidos políticos se mantiene similar a la anterior (solo cambios de redacción). El cambio más significativo es la definición del concepto de partido político quedando de la siguiente manera:

"Artículo 27.- Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política.

Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia electoral".

En 1963 se expidió la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral de 1951; mediante la cual se concede a los partidos políticos la exención de algunos impuestos y introduce la figura de los diputados de partido.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 72

En 1973 se expide una nueva ley en materia electoral, la Ley Federal Electoral. Esta ley amplía el concepto de partido político y lo definió de la siguiente manera:

Artículo 17.- Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política.

Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Este concepto señalaba que los partidos políticos debían de ser formados con el fin de proporcionar educación cívica y orientación política a sus miembros y a la sociedad.

Esta ley estableció un capítulo de derechos y obligaciones y otro sobre prerrogativas que tenían los partidos políticos. Entre las prerrogativas que concedía el Estado a los partidos políticos estaban: exención de algunos impuestos, franquicias postales y telegráficas y el acceso a la Radio y Televisión.

En 1977 se da un gran paso en la regulación de los partidos políticos al incluirse a estas asociaciones en la Carta Magna y señalar que "son entidades de interés público".

No menos importante fue lo estipulado en la Constitución, en su artículo 41, respecto al fin de estas asociaciones:

"...promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."<sup>64</sup>

La iniciativa ley que el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión pretendió elevar a nivel constitucional la regulación de los partidos políticos debido a que "asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo,..."<sup>65</sup>

Debido a las reformas constitucionales, era necesario reformar, o bien, crear una ley acorde a la Constitución; por ello el 28 de diciembre de 1977 se expide la Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Electorales. Un primer cambio o adición fue el ampliar nuevamente el concepto de partido político.

Esta ley estableció diversas regulaciones que no se contemplaban en leyes anteriores, entre las que destacan y son de interés para nuestro estudio:

- Un sistema de calificación de las elecciones mediante un Colegio Electoral, integrado por 100 diputados electos.
- La Cámara baja estaría integrada por 400 diputados.
- Se otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos de reclamación que interpusieran los partidos políticos en contra de las resoluciones emitidas por órganos electorales.
- La nueva ley electoral propicio la creación de nuevos partidos políticos, debido a que simplificó "los requisitos exigidos para que una agrupación política pudiera obtener su registro definitivo como partido político, creo

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 46-47.

<sup>65</sup> Iniciativa de ley enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, 6 de octubre de 1977, Año II, T. II, No. 14, p. 4.

el llamado registro condicionado al resultado de las elecciones y para cuya obtención la organización política debía acreditar los siguientes requisitos:

1. Que contaba con declaración de principios, programa de acción y estatutos.
2. Que representaba una corriente de opinión...
3. Que hubiera realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro...<sup>66</sup>

- Introduce la figura de las asociaciones políticas nacionales.

Otro avance significativo en la vida política del país y en la regulación electoral fue la reforma constitucional de 1986. Como consecuencia de lo anterior el 12 de febrero de 1987 se promulgó el Código Federal Electoral, que introdujo el financiamiento público directo y lo combinó con el indirecto (prerrogativas) que se venía otorgando. Se aumentó el número de curules de representación proporcional de 100 a 200; se estableció que la mitad de la Cámara de Senadores se renovarían cada tres años; se instituyó un Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo encargado de resolver todas las controversias en materia electoral; y se aumentó el número de diputados electos que integraban el Colegio Electoral (órgano de calificar las elecciones federales) de 100, a todos los miembros de la Cámara de Diputados.

El código reguló lo relacionado al financiamiento público, tanto directo como indirecto, pero omitió regular al privado; desaparece el registro condicionado y estableció diversas causas de pérdida de registro para los partidos políticos entre las que destacan: el no alcanzar el 1.5% de la votación nacional en

elecciones federales, no difundir su plataforma electoral y aceptar propaganda de entidades u partidos extranjeros.

Eliminar del texto legal el registro condicionado, originó un incremento en la formación de coaliciones, ya que el tiempo en que estuvo vigente dicho registro las coaliciones entre partidos eran escasas o nulas.

La vida política de México sufrió cambios significativos con las reformas de 1986 y 87, sin embargo faltaba mucho por hacer respecto a la regulación de los partidos políticos, ya que se omitió aspectos tan importantes como la democracia interna de los mismos, el financiamiento privado, el control y vigilancia de este y del financiamiento público, entre otros. Otro de los aspectos que no se reforma en este código era el control que ejercía el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, sobre los partidos políticos y sobre las cuestiones electorales. Por ello, en la reforma Constitucional de 1990 se crea un organismo público y autónomo, el Instituto Federal Electoral.

A finales de la década de los 80's en México se viven días de gran transición política. Entre los años de 1987 y 1988 el partido en el poder sufre una de las más fuertes divisiones internas que hayan tenido, debido a ello diversos integrantes abandonan al partido y se unen para formar el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Esta asociación surge por el descontento de algunos miembros del partido "oficial". Una cuestión interesante de esta separación es que en poco tiempo este nuevo partido logró hacer mella en la sociedad, tan es así que hay quien opina que en las elecciones de 1998 fue el partido ganador de las elecciones para Presidente de la República. Versiones han surgido de fraude electoral, cuestión que quedó en el tintero, sin embargo ya eran tres las fuerzas electorales en el contexto político. Lo anterior, dio origen a una serie de cuestionamientos y planteamientos sobre la aplicación de la ley electoral y por

---

<sup>66</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, op. cit., nota 17, p. 313.

ello el 15 de agosto de 1990 se expide un nuevo código electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Éste código retomó la figura del registro condicionado.

En relación con el financiamiento público, el código señalaba cuáles eran las actividades por las que los partidos políticos podían recibir aportes públicos. Estas actividades serán estudiadas en el inciso respectivo de este capítulo.

Debido a la gran transformación política que vivió el país a finales de la década de los 80's y principios de los 90's, la regulación de los partidos rápidamente se iba quedando rezagada ante estos avances; por ello el nuevo código electoral sufrió una reforma en 1991, sin gran relevancia, pero que iba forjando el sistema actual en que se regula la materia electoral. Dicha reforma, en relación con nuestro tema, verso sobre las sanciones que se atribuían a los representantes de los partidos políticos por sus ausencias ante el Consejo General del IFE.

En 1996, el Código Electoral sufre diversas reformas y adiciones que forjan y establecen el sistema actual de la vida política del país. Estas reformas representaron el preámbulo del debilitamiento del partido Revolucionario Institucional y su posterior pérdida del poder.

El 22 de Agosto del año en mención, se reforma la Carta Magna en su artículo 41; en su fracción segunda se establece que:

"La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades".<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *op. cit.*, nota 1, p. 48.

Se establece que los partidos tendrán derecho a los medios de comunicación social; los partidos políticos se sujetarán a las reglas que la ley electoral fije para las campañas electorales; establece que el financiamiento público prevalecerá sobre el privado; asimismo, fija el procedimiento por medio del cual el Estado suministrará el financiamiento público. Una de las novedades que establece esta reforma, fue la de establecer que las campañas electorales debían de tener un tope de gasto.

Ese mismo año, debido a estas reformas, se hizo lo propio con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre las reformas que dieron un vuelco en la vida política de los partidos y de la sociedad fueron:

1. Los topes de gastos de campaña.
2. La distribución más equitativa de los recursos económica que suministra el Estado a los partidos.
3. La regulación del financiamiento privado.
4. Un nuevo sistema o procedimiento para otorgar financiamiento estatal a los partidos.
5. El incremento del porcentaje para que un partido político pueda conservar su registro, de 1.5% a 2% (de la votación nacional emitida).
6. Se introduce la figura de Agrupación Política Nacional y se regula su actividad en el Código.
7. Establece un procedimiento único de registro, (para las asociaciones políticas nacionales), desapareciendo de esta forma el registro condicionado.

Mediante esta reforma se regula y se establecen límites, por primera vez, al financiamiento que los particulares otorgaban a los partidos políticos. Estas

reformas son de gran relevancia, por ello serán estudiados con mayor énfasis en el inciso respectivo del presente capítulo.

## **2.2 – Antecedentes del Financiamiento.**

### **2.2.1 – Ley Electoral de 1911 a la Ley Electoral Federal de 1951.**

Como se estableció en el apartado anterior, en 1911 se expidió la primera ley electoral que reguló la actividad de los partidos políticos; sin atender lo relativo al financiamiento de los mismos. Es de entenderse que durante todo el siglo XIX no hubo ley alguna que regulara a los partidos y mucho menos a su financiamiento, por lo tanto el financiamiento de las asociaciones o de los partidos políticos era de índole privado. En la Ley Electoral de 1946, se hace un planteamiento implícito de financiamiento privado a los partidos políticos al señalarse en su artículo 29 que los partidos políticos podían “adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines”, siempre y cuando hayan obtenido su registro. Sin embargo, omite señalar el fin de dicha adquisición y lo deja al arbitrio de los partidos políticos.

Dentro de la primera mitad del siglo XX no existió, en México, ordenamiento jurídico electoral que regulara el financiamiento de los partidos políticos, pudiendo estos allegarse de recursos por medio de cualquier vía.

### **2.2.2. – Ley Electoral Federal de 1963.**

La ley de 1963, es el primer ordenamiento legal en México que regula el financiamiento de los partidos políticos en lo relativo exclusivamente al otorgado por el Estado. Esta ley concede a los partidos políticos la exención de algunos impuestos, que tienen que ver con su actividad.<sup>68</sup> Por tanto dicha ley

---

<sup>68</sup> “Los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozaran de la exención de los siguientes impuestos:

solo regula lo relativo al financiamiento público indirecto, es decir, concede algunas prerrogativas y, por ende, omite lo concerniente al financiamiento público directo y el privado.

Esta ley regula escuetamente el financiamiento público indirecto, dejando al arbitrio de los partidos la adquisición de recursos económicos para sus campañas políticas y actividades ordinarias.

### **2.2.3 – Ley Federal Electoral de 1973.**

Esta ley, como se menciono en su oportunidad, introduce un capítulo de prerrogativas dentro del título de Partidos Políticos Nacionales. En dicho capítulo se mantienen las prerrogativas concedidas por la Ley de 1963, incluyendo la exención de impuestos por franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a la Radio y Televisión durante las campañas electorales federales que realicen los partidos políticos, para la difusión (masiva) de sus propuestas y sus plataformas.

La ley en mención señalaba cual era el procedimiento para solicitar el tiempo gratuito en los medios. Este procedimiento se tramitaba ante la Comisión Federal Electoral, que acordaba con la Comisión de Radiodifusión los términos y tiempos disponibles.

Esta concesión de tiempo gratuito a los partidos en Radio y Televisión de comunicación significó un gran avance para la política del país, ya que

- 
- a) Del Timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
  - b) Los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
  - c) Sobre la Renta,...
  - d) El que se cause por la venta de impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos,..."

mediante ellos los partidos difundían (y difunden) sus propuestas de manera masiva a la sociedad.

Al igual que su antecesora ley, esta omite de igual forma lo relativo al financiamiento público directo y al privado. Otra cuestión importante de esta ley fue haber compilado y regulado en un capítulo lo referente a la propaganda de los partidos políticos y sus prohibiciones en esta materia. Al respecto, leyes anteriores regulaban la propaganda de estas asociaciones, sin embargo se encontraba dispersa su regulación en la ley.

#### **2.2.4 – Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.**

Como se menciona en párrafos anteriores, 1977, marco un parte aguas en la vida política del país. Primero porque se regula constitucionalmente a los partidos políticos, dándoseles el rango de entidades de interés público y en segundo termino, por primera vez se señala en la Constitución Política del país el financiamiento público, al señalar que los partidos políticos tendrán derecho al uso de forma permanente de los medios de comunicación social, de conformidad con los procedimientos que establezca la ley.<sup>69</sup>

La ley electoral de 1973 establecía que el Estado concedería acceso a los medios solo en tiempos electorales, mediante la reforma constitucional de 1977, se concede a los partidos políticos el acceso permanente a los medios masivos de comunicación, ya que “les permitiría difundir con amplitud sus principios, tesis y programas”<sup>70</sup> y, pudieran tener un mayor acercamiento con la sociedad.

---

<sup>69</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, op. cit., nota 1, p. 47.

Dicha reforma tuvo como propósito el "mejorar la conciencia política del pueblo"<sup>71</sup>, por ello incorporó en el texto constitucional, en su artículo 6º., el derecho a la información, que en el entender del Constituyente permanente no es otra cosa que "un elemento importante para que los partidos políticos puedan transmitir sus tesis y sus principios a todos los electores y para que éstos sean en última instancia los que determinen qué partidos políticos deben ser los de su preferencia"<sup>72</sup>. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la siguiente tesis jurisprudencial:

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : X-Agosto

Tesis: 2a. I/92

Página: 44

**INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o.  
DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

---

<sup>70</sup> Iniciativa de ley enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, 6 de octubre de 1977, Año II, T. II, No. 14, p. 5.

<sup>71</sup> Diario de debates de la Quincuagésima Legislatura, 18 de octubre de 1977, año II, T. II, No. 17, p. 8.

Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señala legalmente.

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orhuela. 15 de abril de 1985.  
Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez.  
Secretario: Mario Pérez de León E.

### **2.2.5 – Código Federal Electoral de 1987.**

En 1986 se señala por primera vez en la Carta Magna el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público directo para desarrollar las actividades tendientes a obtener el voto popular.

Como consecuencia de la reforma constitucional, en 1987 se expide el Código Federal Electoral. Este ordenamiento señalaría el procedimiento en que se repartiría el financiamiento público directo, como lo estipulaba la Constitución política del país. Señalaba que el 50% del monto de financiamiento directo que determinara la autoridad electoral (mediante procedimientos establecidos en la ley) se distribuiría de acuerdo con el número de votos alcanzados por cada partido en la última elección federal y el otro 50% en función del número de curules alcanzados.

Fue acertado por los legisladores señalar en la ley que los partidos políticos nacionales que no alcanzaran el porcentaje de votación nacional requerido

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 39.

para conservar su registro (1.5%) no tendrían derecho a este financiamiento estatal. El artículo 61 en su fracción VI de la ley estableció que:

"No tendrán derecho al financiamiento público los partidos que no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación nacional, no obstante que sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa"<sup>73</sup>

Además, se estableció una medida de control a este financiamiento otorgado por el Estado a los partidos políticos, ya que se fijó que estos tenían que justificar anualmente el empleo del mismo. El artículo 61 en su fracción VIII establecía que:

"Los partidos políticos justificaran anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público".

De esta ley se puede rescatar el porcentaje necesario para que un partido político tuviera derecho al financiamiento público, asimilando el porcentaje con el de la pérdida de registro condicionado que estipulaba la misma ley (1.5%).

## **2.2.6 – Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

En la legislación emanada de las reformas constitucionales de 1989, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se introducen cuatro modalidades de financiamiento público:

- Por actividad electoral – calculado por el IFE, basado en estudios del costo del voto y otorgado en relación directa con los votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.

<sup>73</sup> GARCIA OROZCO, Antonio, "Legislación electoral mexicana (1812 a 1988)", México, 13ª. ed., Adeo Editores 89, 1989, p. 326.

- Por actividades generales – se distribuía de forma equitativa entre todos los partidos políticos.
- Por actividades específicas – Para actividades encaminadas a la educación, a la investigación y a la cultura cívica.
- Por subrogación del Estado - El Estado otorgaba una cuota no mayor al 50% de las dietas netas obtenidas por los Diputados y Senadores en el último año (por cada representación partidaria en el Congreso) y se les daba a cada partido respectivamente.

La Constitución Política del país sufre otra reforma en materia electoral en el año de 1993; por ende el Código de la materia también se reforma. Entre las innovaciones que presenta esta reforma, con relación al financiamiento de los partidos políticos, merecen destacarse las siguientes:

- a) Se señalan cuales entidades públicas o privadas (nacionales o extranjeras) tienen prohibido realizar cualquier tipo de aportación a los partidos políticos
- b) Se regula por primera vez el financiamiento privado y se señala que son cuatro las fuentes de este financiamiento: 1) Por militancia; 2) por simpatizantes; 3) Autofinanciamiento y; 4) por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- c) Se indicaba que los partidos políticos debían contar con un órgano interno de control, responsable de la administración de los fondos, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña ante la autoridad electoral.

- d) Se agrega una modalidad, a las ya existentes, para el desarrollo de los partidos políticos que hubieren obtenido una cantidad de votación oscilante entre el 1 y el 5% del total emitida.

La más reciente reforma constitucional y legal en la materia ocurre en 1996. Entre los cambios incorporados se pueden señalar los siguientes:

- La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre el privado.
- La redefinición del modelo de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su otorgamiento a los partidos políticos.
- Se establecen topes para las campañas políticas.
- Se prohíbe las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites a los aportes de los simpatizantes.
- Se establece un nuevo sistema de fiscalización, tanto del origen como del destino de los recursos económicos de los partidos. Se crea una nueva instancia especializada dentro del IFE.

Mediante esta reforma se regula el otorgamiento del financiamiento a los partidos políticos así como el destino del mismo, es decir, se pretende controlar tanto al financiamiento privado (el control del financiamiento público esta implícito) como la forma en que los partidos políticos gastan esos recursos económicos.

## **CAPITULO III. Campañas y Precampañas Electorales en México.**

### **3.1 Campañas Electorales**

Para el presente estudio es menester analizar, en primer término, la regulación de las candidaturas en nuestro país, debido a que ellas son una parte importante de la campaña electoral; asimismo, nos abocaremos a analizar las campañas electorales en sí, estudiándose finalmente las coaliciones, frentes y fusiones de los partidos que se efectúan durante esta etapa electoral, debido a que tienen cierta injerencia en la campaña electoral.

Los candidatos se han convertido, día a día, en el centro de atención de los medios de comunicación masiva y han aumentado de manera significativa sus posibilidades de movilizar directamente al electorado. Ahora bien, cabe destacar que en nuestro sistema político actual los partidos políticos han pasado a segundo plano para los medios masivos y éstos enfocan más la atención en las campañas de los candidatos o de los precandidatos, como actualmente sucede, en donde los aspirantes a una candidatura interna de los partidos o a un cargo público son el foco de atención de los medios, independientemente del partido.

Actualmente, el candidato es más conocido por la ciudadanía que el partido mismo, más por su carisma que por las propuestas que postula. Además, cabe señalar que los programas de gobierno y legislativos de los partidos políticos pasan a segundo término; esto quedó demostrado en las elecciones del 2000, cuando Vicente Fox Quezada, candidato del PAN a la Presidencia de la Republica, suplantó la organización del partido que lo postuló con otra organización para-partidaria (Amigos de Fox) y sólo ocupó al partido para su postulación.

Como se analizará en líneas posteriores, Vicente Fox, comenzó su campaña hacia la Presidencia de la República tres años antes de las elecciones, (tal y como lo está haciendo Jorge Castañeda, como candidato ciudadano (independiente), sin la necesidad del apoyo de su partido, ya que conformó una organización para-partidaria (Amigos de Fox) que le ayudó a recaudar recursos económicos para la realización de su precampaña y a ganar con demasiada anticipación la candidatura interna de su partido.

En cuanto a esta situación en México, a raíz de las reformas de 1996 en el COFIPE y de la creciente fuerza electoral que los partidos de oposición tuvieron en las elecciones de 1997, el partido oficial tuvo que modificar sus procedimientos internos de selección de candidatos y, ya que no lo hizo por el clásico destape o dedazo, sino que lo sometió a la decisión de la ciudadanía, en un hecho realmente histórico, en el preámbulo de las elecciones del 2000.

Otra cuestión destacable de la contienda del 2000 fue el hecho de que los partidos políticos no designaron "cupularmente" a sus candidatos, sino que más bien, fueron estos los que una vez reconocidos se ofertaron a los partidos y estos los cobijaron (Muñoz Ledo, PARM); también así sucedió en el PAN, aunado al impulso que ya traía el candidato de tiempo atrás gracias a su precampaña.

En nuestro país, una campaña electoral no puede ser entendida ni llevada a cabo sino mediante una candidatura propuesta por un partido político. La candidatura es "la razón de ser de las campañas y su principal canal de comunicación".<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> MARTINEZ SILVA, Mario *et al*, op. cit., nota 50, p. XXVIII.

El Diccionario de la Gran Academia de la Lengua Española define a la candidatura como:

"Reunión de candidatos a un empleo. Aspiración a cualquier honor o cargo a la propuesta para él. Propuesta para una persona para una dignidad o cargo"<sup>75</sup>

La candidatura es "...la oferta política que presentan los partidos (políticos) a la ciudadanía, a efecto de generar pronunciamiento a su favor por los electores durante la campaña electoral..."<sup>76</sup>

Las candidaturas en nuestro país tienen una importancia significativa en el proceso electoral; son los partidos políticos los que tienen el monopolio de las mismas, y sin ellas no sería posible que el electorado eligiera a sus representantes. Nuestra legislación contempla dos tipos de candidaturas, siendo ambas exclusivas de los partidos políticos: la nominal y de lista. Para la elección de candidatura nominal se toma en cuenta el número de votos obtenidos por cada candidato y el que obtenga la mayoría será el ganador, a razón de nuestra constitución, se expresa a través del principio de mayoría relativa. En cuanto a la candidatura por lista, se toman en cuenta los votos obtenidos por cada partido político, es decir, de acuerdo al porcentaje de dichos votos se repartirán los escaños y las curules en la cámara respectiva, esto es, el principio de representación proporcional.

Es importante hacer mención que toda candidatura implica una persona que aspira a llegar a un cargo público, por ende, en palabras de Jesús Alfredo Dosamantes Terán "La palabra candidato viene del latín *candidatus*, participio

---

<sup>75</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, p. 137

<sup>76</sup> LÓPEZ SANAVÍA, Enrique, "Glosario Electoral", 2ª. ed., México, Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas, 2002, p. 40.

que significa "vestido de blanco", color de la vestimenta que en la antigua Roma debían de usar quienes aspiraban a los cargos públicos.<sup>77</sup>

Un candidato es alguien propuesto para ocupar, vía elección, un cargo público y que, para que pueda acceder a él, requiere satisfacer los requisitos que la legislación electoral establece:

Tomando en consideración lo anterior, para poder ser candidato a Presidente de la Republica el artículo 82 de la Constitución Federal señala:

Artículo 82. Para ser presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la republica, ni gobernador de algún estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Para poder ser diputado el artículo 55 Constitucional señala:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

---

<sup>77</sup> DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, "Diccionario de Derecho Electoral", México, Porrúa, 2000.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Para poder ser candidato a senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos al día de la elección.

Además de los requisitos antes señalados para ser diputado o senador, el artículo 7 del COFIPE señala los siguientes:

- A) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- B) No ser Magistrado Electoral o Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- C) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- D) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- E) No pertenecer al personal profesional del instituto federal electoral; y
- F) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del distrito federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Conforme al artículo 59 de la Constitución Federal los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Mediante estos requisitos la Constitución da oportunidad a cualquier ciudadano que los reúna, poder acceder a los cargos públicos antes mencionados mediante elección. Sin embargo, si bien el texto del artículo 41 de la Constitución Federal, no consigna de manera textual el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, que " al constituirlos como la base o conducto por el cual deben desarrollarse las elecciones tendientes a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo implícitamente así lo estableció, lo que además

se corrobora con el hecho de que en el actual sistema jurídico electoral mexicano, no existe ninguna norma jurídica en la que se fije con precisión los alcances...<sup>78</sup>, lo cual se puede calificar como un vacío legal.

Ahora bien, son pocos los candidatos partidistas destacados por sus propios méritos, ya que la mayoría de ellos son, para el electorado, ciudadanos desconocidos y que sólo son conocidos por los militantes o simpatizantes de los partidos políticos que los postulan, esto significa, que para el ciudadano común, aquel que no comulga con las ideas o no participa activamente en algún partido político, el candidato postulado es solo un nombre impreso en una boleta; lo anterior, nos ubica dentro del tema de las precampañas, ya que es ahí donde se eligen modernamente en nuestro país a aquellos. Por ello, hoy en día, los partidos políticos han pretendido llegar a los ciudadanos desde las precampañas para que desde ese momento conozcan y, en su caso, elijan a los posibles candidatos del partido político respectivo.

En virtud de lo anterior transcribiremos los requisitos que estipulan los 3 partidos políticos más importantes, para poder ser candidato:

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

En el caso de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, en el capítulo II, Título Cuarto, denominado "De la postulación de candidatos a cargos de elección popular", podemos identificar que además de los requisitos para ser candidato - que regularmente son los mismos que la Constitución y las leyes establecen, con algunas especificaciones como años de militancia, según el cargo y condiciones - se establece que el proceso para postular candidatos a puestos de elección popular deberá regirse, en lo general, por las disposiciones

---

<sup>78</sup> Sentencia, SUP-JDC-037/2001, Sala Superior del TEPJF, p. 204-205. (Voto aclaratorio, que sustentaron los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina B. Navarro Hidalgo).

de los estatutos y el reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo Político Nacional, es decir, en los estatutos se toman en cuenta los requisitos para ser candidatos y en el reglamento se define el mecanismo a utilizar, observando, para tal efecto, el artículo 181 de los mismos estatutos que establece los procedimientos:

- Elección directa, que contempla, la posibilidad de que participen sólo miembros inscritos en el registro partidario o la elección abierta a miembros y simpatizantes.
- Y otro procedimiento se da a través de la Convención de Delegados.

Con lo anterior, la decisión de abrir o no la elección queda depositada en el Consejo Político correspondiente. Así lo refrendan los artículos 179, 180 y 181, especificando que la postulación de candidatos a cargos de elección popular se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione el Consejo Político, que a su vez será sancionado por la Comisión Política Permanente del Consejo Político inmediato superior en el caso específico de la postulación de candidatos a Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, el procedimiento lo seleccionará el Consejo Político Nacional, con aprobación de la mayoría de los consejeros políticos estatales.

### **Partido Acción Nacional (PAN)**

En el Capítulo Cuarto de los Estatutos del Partido Acción Nacional, se establece cuál será el procedimiento para la elección de aspirantes a la Presidencia de la República, gobernadores, senadores, diputados federales y locales.

Para el caso de candidatos a Presidente de la República, se presenta solicitud ante la Secretaría General del partido, que a su vez la turna al Comité Ejecutivo Nacional para su análisis y aprobación, después de aprobado el registro, se

efectúa la elección entre precandidatos en donde sólo pueden votar los miembros activos inscritos en el registro nacional de miembros y los adherentes inscritos ante el Registro Nacional de Miembros y en el padrón de miembros residentes en el extranjero - por lo menos tres meses antes de la fecha de votación -, resultando electo quien obtenga la mayoría absoluta.

La elección de candidatos a Senadores de Mayoría Relativa se llevará a cabo en una sola jornada, en uno o varios centros de votación, podrán votar solamente los miembros activos; los interesados presentarán su solicitud de registro de precandidatura al Secretario General del Comité Directivo Estatal correspondiente, quien la turnará al Comité Directivo Estatal para su análisis y aprobación. Para la organización, coordinación, realización y seguimiento del proceso electoral interno, el Comité Directivo Estatal correspondiente nombrará una Comisión Electoral, a la que podrán asistir, con derecho a voz, un representante de cada uno de los precandidatos aprobados.

Por lo que respecta a la elección de candidatos a diputados federales por mayoría relativa, corresponde realizarlas a las convenciones distritales.

Las candidaturas de diputados federales de representación proporcional se llevan a cabo de la siguiente manera:

- Los miembros activos de un municipio y el Comité Directivo Municipal presentan a la Convención Municipal las propuestas de precandidatos; de dicha convención surgen tantas fórmulas como distritos electorales federales comprenda el municipio.
  
- Aunado a lo anterior, los comités directivos estatales pueden hacer hasta tres propuestas adicionales que, junto a las que realizó la convención municipal se

presentarán en la convención estatal. En ella se elegirán y ordenaran el número de propuestas que correspondan a cada entidad.

- Asimismo, el Comité Ejecutivo Nacional puede hacer hasta 3 propuestas por circunscripción.

- Una vez obtenidas las listas de precandidatos de cada uno de los estados conforme al procedimiento señalado, se procede a integrar las listas nominales de la siguiente manera:

\* Los primeros lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del comité ejecutivo nacional.

\* Enseguida, se presentarán en orden descendente las fórmulas de candidatos de acuerdo al porcentaje obtenido de votos en la última elección a diputados federales por el partido en cada entidad

\* Por último, se tomarán en cuenta los criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción, y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en el estado en las últimas elecciones a diputados federales, se elegirán los candidatos restantes.

### **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Conforme al artículo 13 de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, se observan las siguientes reglas para el procedimiento de elección de candidatos:

Pueden votar en las elecciones internas de sus candidatos, los miembros que tengan una antigüedad de por lo menos seis meses a la fecha de la elección de que se trate.

Las elecciones para candidatos uninominales a puestos de elección popular se llevarán a cabo de conformidad con la convocatoria y sólo se puede elegir mediante voto directo, secreto y universal los candidatos a los siguientes cargos:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Gobernadores de los Estados de la Unión y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales del Distrito Federal.
- d) Diputados y senadores al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa.
- e) Diputados a las legislaturas de los Estados y a la asamblea legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa.

Giovanni Sartori, entre una de sus aportaciones reflexiona respecto de la relación que existe entre los partidos políticos y la personalización en la vida pública, señala que en sistemas electorales en donde se privilegia las candidaturas en distritos uninominales se concentra la atención del ciudadano en los candidatos y no en los partidos políticos, incrementándose esta situación cuando se encuentran bajo sistemas presidencialistas donde el candidato tiende a sustituir a la institución.

Las campañas electorales han sufrido un vertiginoso cambio ya que hoy en día se enfocan más en los candidatos a los cargos públicos que en los propios partidos políticos, esto significa que las campañas que tradicionalmente se hacían dentro y por parte de los partidos han cambiado, ocasionando que ahora

el centro de atención y de organización de las campañas lo sean los candidatos, mientras que los partidos son solamente, en su mayoría de las veces, espectadores del proceso, ya que la ciudadanía se enfoca en aquellos antes de ver cuál es el partido que los postula.

Al respecto huelga decir que, son los propios medios masivos de comunicación los que han hecho que se les otorgue mayor relevancia e importancia.

En relación a lo anterior, los candidatos y los medios masivos de comunicación, deben de mantener una buena relación que pudiese llegar a ser hasta simbiótica, ya que aquellos requieren, de la visibilidad y "propaganda" que, hasta cierto punto, solo los medios masivos pueden darles.

Siguiendo con el tema de candidaturas, pero enfocándonos en una modalidad de las mismas, es importante destacar que en nuestro país no se regulan, en el ámbito federal, las candidaturas comunes y las Independientes.

En cuanto a la candidatura independiente, no está contemplada en nuestra legislación federal debido a que (desde nuestra perspectiva) le sería complicado al órgano electoral correspondiente controlarla y, por ende, fiscalizarla. Así mismo, sería una tarea difícil, por no decir casi imposible, para el órgano electoral poder otorgar recursos, ya que todo ciudadano que reúna los requisitos estipulados por nuestra constitución y la ley electoral podría ser candidato a cualquier cargo de elección; lo anterior conlleva a que la carga financiera se acrecentaría para la sociedad misma. En términos generales, los partidos políticos como se verá en líneas adelante, son una carga fiscal importante para los ciudadanos, ahora bien, más difícil sería dar recursos a cualquier candidato y por ende fiscalizarlos.

Huelga señalar, que en sesión pública de veinticinco de julio de dos mil uno, la Sala Superior del TEPJF resolvió los autos del expediente SUP-JDC-037/2001, integrado con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido en contra del Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral de Michoacán, de fecha tres de agosto de dos mil uno, mediante el cual se negó registro como candidato independiente al promovente, para el cargo de gobernador del Estado en mención. La Sala concluyo que, al no prever la legislación electoral local la posibilidad de que entes distintos a los partidos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, "se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a los puestos de elección popular".<sup>79</sup>

Se concluye que no es tan fácil regular las candidaturas independientes ya que, en primer lugar, sería complicado asignarles los recursos públicos y las prerrogativas de radio y televisión; en segundo término, sería difícil poder controlar y fiscalizar dichos recursos, y también los de índole privado, por la autoridad electoral correspondiente.

Ahora bien, en cuanto a la candidatura común, la Sala Superior del TEPJF señala que:

"Es necesario precisar que las candidaturas comunes ocurren cuando dos o mas partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o formula, cumpliendo determinados requisitos..., como puede ser la presentación de la aceptación de la candidatura por el ciudadano, o la celebración de un convenio entre los partidos políticos, el cual no tiene las características de uno de coalición"<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Sentencia, SUP-JDC-037/2001, Sala Superior del TEPJF, p. 18.

<sup>80</sup> Sentencia, SUP-RAP-020/2000, Sala Superior del TEPJF, p. 63.

Tomando en consideración el párrafo que emitió la Sala Superior del TEPJF, es importante mencionar que hasta que los partidos políticos dejen a un lado sus intereses partidistas y trabajen, junto con la sociedad y para el bien de la misma, en la construcción de un proyecto económico, político y social que genere dividendos para el país, la democracia se vera fortalecida.

En este orden de ideas, nuestro país se encuentra en un proceso de democratización, por lo que es necesario que los partidos políticos se adapten a las nuevas realidades políticas y electorales para crear mejores condiciones en las contiendas electorales. Esto lo podrán lograr el día en que trabajen en la construcción de una nueva cultura de representación política. Cuando los propios partidos políticos entiendan que los candidatos deben ser ciudadanos estadistas y con ciertos conocimientos en relación a la materia que les traerá el cargo y, no sean sólo ciudadanos improvisados, de esta forma será cuando podamos hablar de verdaderos representantes del pueblo.

Lo anterior se sustenta en las palabras de Ricardo Haro al señalar que "salvo a algunos (candidatos)...se destacan por propios meritos, lamentablemente la mayoría de ellos y para la casi totalidad del electorado, son unos ilustres ignorados..."<sup>81</sup> Aquí cabe hacer mención que muchas de las veces, y como se analizara en el apartado de precampañas, los partidos políticos aparecen como estructuras de poder cerrado.

Por lo anterior, estamos a favor de regular la candidatura común, la cual mantiene ciertas diferencias en relación con la coalición a saber:

"...Mediante las candidaturas comunes, la oferta al electorado de cada uno de los partidos políticos no tiene la obligación de ser uniforme; en tanto que en las coaliciones, los partidos políticos, no obstante las diferencias que

---

<sup>81</sup> HARO, Ricardo, "Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos", en Hernández, María del Pilar (coord.), op. cit., nota 56, p. 111.

puedan existir entre ellos, en razón de constituir diferentes corrientes ideológicas, llegan a un acuerdo a efecto de proponer al electorado,...una propuesta política plenamente identificable; sin embargo en el caso de las candidaturas comunes, cada partido político continua sosteniendo su propia plataforma electoral,...así mismo hay que destacar, (que) mediante la candidatura común, los votos se computan a favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido, sumándose a favor del candidato común..."<sup>82</sup>

Huelga señalar que las candidaturas comunes podrían tener ciertas ventajas en nuestro sistema electoral, entre las que se encuentran:

- La presentación de menos candidaturas, que traería aparejado un mejor nivel de competencia.
- Abría consensos partidarios
- Daría lugar a que los partidos políticos tuvieran un proyecto de nación similar.

Ahora bien, esta figura no está regulada en nuestro código electoral, "por el contrario, existen reglas de cuyo contenido se desprende claramente que dicha forma de participación. En la práctica, no está permitida ya que."<sup>83</sup>

Art. 58 (COFIPE)

"...3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo."

---

<sup>82</sup> Sentencia, SUP-RAP-020/2000, Sala Superior del TEPJF, p. 64.

<sup>83</sup> *Idem*.

Una de las razones por la cuales los ex - Consejeros del IFE proponen su regulación radica en la necesidad de que se pudieran diferenciar claramente los votos que se otorgan a una coalición por partido político, "manteniendo la exigencia de presentar un programa de gobierno y legislativo común, a fin de ir preparando el camino para coaliciones parlamentarias, de gobierno o ambas, y no solamente de índole electoral"<sup>84</sup>

A continuación transcribiremos parte del dictamen con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que aparece en la gaceta parlamentaria del 27 de Abril de 1999 y que refiere la candidatura común:

Los autores de la iniciativa señalan textualmente que:

"En los regímenes multipartidarios, la coalición es la herramienta de la estabilidad, sin embargo, en el actual Código Electoral se dificultan las coaliciones y se impiden las candidaturas comunes. La prioridad normativa pareciera estar en dificultar las alianzas y no en facilitar los acuerdos para la estabilidad.

La lógica de la actual norma favorece la dispersión por la combinación de una serie de factores que después de ser analizados nos han llevado a presentar esta iniciativa. A diferencia del Código vigente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 28 de diciembre de 1977, previó en los artículos 60 a 66 la posibilidad de celebrar convenios de coalición entre dos o más partidos para elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados".

De acuerdo con los autores de la iniciativa, las principales modificaciones que tendría el COFIPE, en materia de...candidaturas comunes, serían las siguientes:

c) Reintroducir el supuesto que permite la candidatura común. Se propone adicionar un artículo al Código Electoral para volver a prever, como sucedía en los códigos anteriores, la posibilidad de la candidatura común,

---

<sup>84</sup> Revista Debate Legislativo, México No. 30. 13 de enero del 2004. P. 31.

determinando que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, podrán postular al mismo candidato, siendo indispensable el consentimiento de éste. Se aclara que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos y se sumarán en favor del candidato. Para efectos de congruencia normativa se propone la derogación del párrafo 5 del artículo 58 que prohíbe que un partido político registre a un candidato de otro partido político.

En nuestra calidad de representantes populares, debemos velar porque no haya regresión en nuestras instituciones electorales y por el contrario, buscar permanentemente su perfeccionamiento. De tal manera, que el proponer reglas flexibles para que los partidos puedan...presentar candidaturas comunes, consideramos que contribuye a mejorar nuestro sistema electoral, el cual tendrá mejores bases para facilitar la gobernabilidad política.

En cuanto a la propuesta de adicionar un capítulo tercero al título cuarto del COFIPE, referido a las candidaturas comunes; a juicio de esta Comisión, es más conveniente que se adicione como artículo 64 al capítulo segundo el cual se denominaría "De las Coaliciones y candidaturas comunes". Lo anterior, en virtud de que para una mejor técnica legislativa, no se considera conveniente que un solo artículo integre un capítulo.<sup>85</sup>

En otro orden de ideas, nuestra legislación señala los plazos para la presentación de candidatos que, como se mencionó en líneas anteriores, los únicos facultados para presentarlos son los partidos políticos.

Tipo de elección	Momento de apertura	Periodo para la presentación de candidatos
Presidente de la República	1º. De marzo del año electoral	15 días
Senadores	1º. de mayo del año electoral	15 días
Diputados de mayoría relativa	15 de mayo del año electoral	15 días
Diputados de representación proporcional (o de lista)	1º. Junio del año electoral	15 días

<sup>85</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/abr/990427.html#Dictamen5>

La autoridad ante la cual se presenta la candidatura dependen del cargo al que se sustenta, para ejemplificar lo anterior se presenta el siguiente cuadro:

Cargos por elegir	Autoridad
Presidente de la República	Consejo General del IFE
Senador	Consejos locales del IFE correspondientes Consejo General del IFE
Diputados por mayoría relativa / representación proporcional	Consejos distritales del IFE / Consejo General del IFE

Aunque los partidos políticos sean los únicos que pueden presentar candidaturas a cualquier cargo de elección popular, éstos a su vez pueden formar alianzas o coaliciones conforme a lo que la ley establece. Lo anterior, reafirma que en nuestro país los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas. Dichas coaliciones, como se analizará más adelante, concluyen en el momento de la declaración del resultado oficial de las elecciones.

Las candidaturas electorales presentadas ante el órgano competente pueden sustituirse por diversas circunstancias entre las que se encuentran: el fallecimiento del candidato, la declaración oficial de la inhabilitación de un candidato, la libre sustitución de candidaturas, incapacidad o por la renuncia personal de un candidato (esta se debe presentar 30 días antes de la elección)<sup>86</sup>.

Ahora bien, en cuanto a las campañas, las mismas fueron realizadas por vez primera en 1910. Después de la lucha armada, las campañas electorales han

<sup>86</sup> Artículo 181, párrafo 1, incisos a) y b), COFIPE.

sido, para el partido político que gobernó por casi setenta años, sólo un ritual político, hasta antes de 1988, año que el partido en el gobierno tuvo que hacer una campaña diferente para poder ganar el poder; sin embargo, el cambio real en la forma de hacer campañas sucedió hasta las realizadas, para contender a la Presidencia de la República, en el año 2000, cuyo desenlace originó que la oposición accediera a la máxima magistratura.

Lo anterior es reforzado con lo expuesto por el Ex – Presidente Carlos Salinas de Gortari, en una entrevista que le realizó el escritor Jorge G. Castañeda:

“Fue a partir de 1988 cuando se inauguró propiamente la etapa de la verdadera competencia electoral en México”. “Desde entonces, la decisión de quien va a ser el candidato del PRI no es garantía automática de que ese va a ser el siguiente”<sup>87</sup>.

Las campañas electorales pueden ser de dos tipos: uno de ellos regulado, es decir, las campañas generales o electorales *stricto sensu*, cuando su propósito es obtener votos para que alguno de los candidatos, de los diversos partidos políticos que contienden, ocupe algún cargo de elección popular; por otro lado, están las campañas internas o precampañas, cuyo objeto es seleccionar al candidato que contendrá en aquellas.

La campaña política “es un proceso de persuasión intenso, planeado y controlado que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones...dirigido a todos o algunos de los electores registrados en una división territorial, con el propósito de influir su voto”<sup>88</sup>

El artículo 182 del COFIPE define a la campaña electoral como:

---

<sup>87</sup> CASTAÑEDA, Jorge G., “La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México”, México, Alfaguara, 1999, p. 234.

"...el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto."

La realización de una campaña electoral implica la realización de diversos actos, al respecto, se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Dentro de toda campaña electoral debe existir la propaganda y publicidad; sin estas aquélla no tendría razón de ser; mediante la propaganda se pretende convencer, exponer ideas, valores y soluciones, manipular, exaltar o denigrar; la publicidad por otro lado, busca vender, crear hábitos de consumo, alaba productos y servicios, desacredita a otros, etc...

Propaganda etimológicamente significa "... sembrar brotes de plantas para la propagación artificial o facilitación deliberada del proceso de generación."<sup>89</sup> Que ahora bien, políticamente su significado consiste en "el uso deliberado, planeado y sistemático de símbolos, principalmente por medio de la persuasión, con el propósito de alterar y controlar las opiniones, ideas, valores..."<sup>90</sup> y persuadir en el voto, del electorado.

La propaganda es el medio idóneo por el que se dan a conocer las propuestas de los candidatos. Nos encontramos inmersos, hoy en día, en la era de la propaganda y la publicidad. Gracias a los medios masivos de comunicación, la propaganda es el medio más importante por el que se vende el producto, una idea o un candidato.

---

<sup>88</sup> MARTINEZ SILVA, Mario, *Op. Cit.*, nota 50, p. XXVIII.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>90</sup> *Idem*.

Conforme al artículo 182:

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En cuanto a la propaganda que los partidos políticos y coaliciones realicen durante la campaña electoral de sus candidatos, la ley señala algunas consideraciones que los mismos deberán de tomar en cuenta:

Artículo 185.-

1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán mas limite, en los términos del artículo 7o. De la constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos

Artículo 186.-

1. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por los partidos políticos a través de la radio y la televisión, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente código, se ajustara a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución.

2. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

3. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercitara, sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

Artículo 187.-

La propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetara a lo previsto por el artículo anterior, así como a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido.

Artículo 188.-

1. Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

Artículo 189.-

1. En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observaran las reglas siguientes:

A) Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones.

B) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario, al partido político o candidato, mismo que se registrara ante el consejo distrital correspondiente;

C) Podrá colgarse o fijarse en los lugares de uso común que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;

D) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y

E) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.

2. Se entiende por lugares de uso común los que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del distrito federal, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral. Estos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del consejo respectivo, que celebren en el mes de enero del año de la elección.
3. Los consejos locales y distritales, dentro del ámbito de su competencia velarán por la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.

Los partidos políticos y los candidatos registrados podrán realizar reuniones públicas siempre y cuando impere el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos; se lleven a cabo conforme a lo dispuesto por el artículo 9º de la Constitución y; además, se someta a las disposiciones que dicte la autoridad administrativa competente.

Al respecto el artículo 9º constitucional señala que no se podrá coartar el derecho de asociación o reunión siempre que sea pacífica y con objetivos lícitos; sin embargo sólo los ciudadanos mexicanos podrán tomar parte en los asuntos políticos del país.

Huelga señalar que el Dr. Burgoa Orihuela, en relación al artículo en comento, refiere dos tipos de libertades: la de reunión y la de asociación. En cuanto al derecho que nos interesa para el estudio del presente trabajo, señala que se entiende por derecho de asociación “toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes.”<sup>91</sup> Por ende, el ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de partidos políticos y/o agrupaciones políticas nacionales

---

<sup>91</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, 30ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 380.

En otro orden de ideas, en aquellos casos en los que las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública, deberán estarse a lo siguiente:

a) Las autoridades federales, estatales y municipales deberán dar un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos que participan en la elección; y

b) Los partidos políticos deberán solicitar el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de ciudadanos que se estima habrán de concurrir, las horas necesarias para la preparación y realización del evento, los requerimientos en materia de iluminación y sonido, y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político o el candidato en cuestión que se responsabilice del buen uso del local y sus instalaciones.<sup>92</sup>

Debido a que los partidos políticos, coaliciones y, con mayor énfasis, los candidatos requieren vender su imagen al electorado, y dar a conocer sus propuestas mediante diversos medios propagandísticos, las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas ello ha originado que los partidos políticos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos ilegales.

En cuanto a la realización de marchas o plantones, el artículo 184 del COFIPE señala que:

Los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario a fin de que esta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión.

---

<sup>92</sup> Artículo 183.2 del COFIPE.

Huelga comentar que el COFIPE señala límites a la publicidad y propaganda política. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Ahora bien, "el lanzamiento de las candidaturas suele constituir..., el inicio de la campaña electoral,"<sup>93</sup> sin embargo, jurídicamente, en nuestro país las campañas electorales de los partidos políticos se iniciaran a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Es importante señalar que es urgente reglamentar la participación de los funcionarios públicos en los procesos electorales, con el propósito de combinar la responsabilidad pública que ellos tienen con las garantías constitucionales y evitar confrontaciones entre las fuerzas políticas.

Respecto a lo anterior, el 29 de octubre del año 2003, el TEPJF acordó la anulación de la elección de Gobernador de Colima efectuada el 6 de julio del mismo año; debido a la indebida intervención del Gobernador en turno, a favor del candidato del PRI. El Tribunal consideró que sus declaraciones a favor del aspirante priísta y las críticas a los candidatos de la oposición fueron determinantes en el resultado de los comicios. Ahora bien, estas acciones violaron la legislación electoral local, en particular se quebrantó la fracción V del artículo 59 de la Constitución de Colima que a la letra dice:

El Tribunal agrupó las faltas del gobernador de Colima en tres grandes rubros:  
1) formuló indebidamente declaraciones, que fueron difundidas en prensa y televisión en contra de los aspirantes de partidos políticos opositores e hizo

comentarios a favor del candidato de su partido (41 de los 110 días que duró la campaña); 2) el mandatario realizó indebidamente una campaña de comunicación social en televisión y prensa respecto a las acciones de su gobierno, durante los 25 días anteriores a la jornada electoral y; 3) en su carácter de gobernador participó, activamente y en forma indebida, en el cierre de campaña del candidato priísta.

Lo anterior, refleja que el TEPJF dictó su sentencia con apego a los principios de igualdad de condiciones y de equidad que debe imperar en todo proceso electoral.

Por lo anterior, quien se encuentra en un cargo público, si bien como ciudadano debe gozar de todas las garantías que otorga la Constitución, como funcionario no debe utilizar el cargo para apoyar a los candidatos o partidos en sus campañas electorales, ya que se encuentra en una posición de ventaja en relación con cualquier ciudadano o partidos de oposición al partido al que pertenece. Los funcionarios públicos al desempeñar su cargo ocasionan que los medios masivos de comunicación recojan o reproduzcan sus declaraciones, lo que trae consigo que se rompa el principio jurídico de igualdad entre todos los mexicanos.

**FUSIÓN.** Esta acepción es definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española de la siguiente manera: "Fusión proviene del vocablo lat. fusiones. 2. fig. unión de partido, intereses, ideas, etc., antes en pugna"<sup>94</sup>.

Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

---

<sup>93</sup> LAUGA, Martín, "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones", en Nohlen, Dieter, Picado Sonia y Zovatto, Daniel (comp.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, *op. cit.*, nota 21, p. 427.

<sup>94</sup> VOX. Bookshief en español, multimedia. Diccionario General de la Lengua Española.

Los partidos políticos que decidan fusionarse deberán celebrar un convenio en donde invariablemente se establezcan las características del nuevo partido, esto significa que, alguno o algunos de los partidos pierden su personalidad jurídica y su registro y se fusionan a otro, o bien, se crea un nuevo partido que contendrá en las elecciones.

No podrán fusionarse los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional. La vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los fusionados. Dicho convenio deberá presentarse al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral para que, una vez revisado, lo someta a la consideración del Consejo General.

El Consejo General resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación y, en su caso, se mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación. Para fines electorales, el convenio de fusión deberá comunicarse al presidente del Consejo General a más tardar un año antes al día de la elección.

El ejemplo más claro de una fusión, fue la celebrada después de los comicios de 1988, donde la mayor parte de los partidos políticos que integraron el FDN se fusionaron para formar el Partido de la Revolución Democrática, PRD.

**FRENTES.** El artículo 56 del COFIPE establece que los partidos políticos nacionales tienen el derecho de constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral, mediante estrategias comunes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 del COFIPE para constituir un frente se deberá celebrar un convenio en el que se haga constar:

- Su duración;
- Las causas que lo motiven;
- Los propósitos que persiguen y;
- La forma en que convengan los partidos ejercer en común sus prerrogativas.

El convenio respectivo debe presentarse al IFE, el cual dentro de los 10 días hábiles siguientes resolverá si cumple con los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, para que surta sus efectos.

Del análisis de las disposiciones contenidas en el COFIPE, se desprende que la figura de fusión de partidos tiene como objeto la formación de un nuevo partido político o bien, la subsistencia de los ya existentes, en los términos de convenio celebrado. El frente se constituye para cualquier fin electoral que no sea el de postular candidatos; en este caso los partidos que formen parte del frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

De manera general se puede señalar que las disposiciones sobre los frentes, coaliciones y fusiones tienen por objeto proporcionar un cauce más amplio de participación a las organizaciones políticas en las contiendas electorales.

**COALICIONES.** Las coaliciones representan una modalidad de la contienda política, y a diferencia de los frentes se constituyen con fines electorales en sentido estricto.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que:

"...en el código electoral federal se determina que los partidos políticos nacionales pueden participar en los procesos electorales tendientes a renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante dos modalidades, la primera, actuando como tal, esto es, como partido político, y la segunda, participando en la contienda en coalición con otros partidos políticos. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 36 y 56, párrafo 2, del Código citado."<sup>95</sup>

La coalición en México es una alianza de dos o más partidos políticos, de carácter temporal, con la finalidad de conjuntar ideologías y proyectos de nación, asimismo para lanzar candidaturas que representen a la propia coalición.

De las disposiciones contenidas en el COFIPE se desprenden cuatro aspectos fundamentales:

- La celebración del convenio constitutivo de la coalición;
- Las candidaturas de la coalición (ANEXIO II);
- Los requisitos comunes que se deben satisfacer para constituir cualquier tipo de coalición;
- La regulación de los diferentes tipos posibles de coalición y los requisitos específicos que se deben satisfacer en cada una de ellas.

En cuanto al convenio que deben celebrar los partidos políticos para constituir una coalición, el párrafo primero del art. 63 señala:

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

---

<sup>95</sup> Sentencia, SUP-RAP-020/2000, Sala Superior TEPJF, pp. 75-76.

- A) Los partidos políticos nacionales que la forman;
- B) La elección que la motiva;
- C) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio del o de los candidatos;
- D) El cargo para el que se le o les postula;
- E) El emblema y colores que haya adoptado la coalición o, en su caso, la determinación de utilizar los emblemas de los partidos coaligados y en cual de los lugares que les correspondan debe aparecer en la boleta el emblema único o los emblemas de los partidos. En su caso, se deberá acompañar la declaración de principios, programa de acción y estatutos respectivos de la coalición, o bien, la plataforma electoral en coaliciones parciales, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;
- F) El compromiso de sostener una plataforma electoral de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por la coalición;
- G) En el caso de la coalición para la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, de senadores o de diputados por el principio de representación proporcional, o en aquellas por las que se postulan once o mas listas de formulas de candidatos a senadores o ciento una o mas formulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se acompañaran, en su caso, el programa de gobierno al que se sujetara el candidato presidencial en el supuesto de resultar electo, y los documentos en los que conste que los órganos partidistas correspondientes, de cada uno de los partidos coaligados, los aprobaron;
- H) En su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión y la forma de distribución del financiamiento publico que le corresponda como coalición;
- I) La prelación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos políticos coaligados;
- J) El porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cual de ellos voto el elector, la determinación del partido al

que se le computara dicho voto. Lo anterior, para efectos de la asignación de diputados y senadores de representación proporcional;

K) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos; y

L) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentará la representación de la coalición.

Desafortunadamente en nuestra legislación y en nuestro sistema político, la coalición es una figura que se utiliza, en la mayoría de los casos, para no perder el registro de algunos pequeños partidos que se unen con otro más grande y con mayor fuerza electoral, y por ello, mediante esta figura solo buscaban no desaparecer, independientemente de la similitud o discrepancia entre ideologías políticas.

En relación con lo anterior, el 31 de diciembre del 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que adiciona el párrafo 4, al artículo 56 del COFIPE que a la letra dice:

"No podrán realizar..., coalición... los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional."

Esta reforma desde nuestro punto de vista fue benéfica para el actual sistema de financiación, ya que anteriormente los partidos nuevos trataban de buscar una coalición con partidos políticos más grandes con el propósito de apoyarse en ellos para que no perdieran su registro en la primera elección; lo anterior traía como consecuencia que dichos partidos nuevos obtuvieran recursos públicos por lo menos tres años más.

Una vez que la alianza accede al poder, la coalición desaparece, ocasionando que muchas de las propuestas que se hicieron en campaña no se ejecuten al momento de estar en el cargo público, ya que quien accede al cargo público, no siempre comulga con la ideología, o propuestas, de todos los partidos políticos coaligados. Un ejemplo lo encontramos en el Estado de Oaxaca donde posturas ideológicas tan divergentes, como el PAN y el PRD (entre otros), se coaligaron para contender en la elección a Gobernador en dicho Estado.

Huelga decir que en materia de coaliciones la legislación mexicana ha quedado rezagada, ya que se debería de reformar lo que la ley dice en relación a la desaparición de la misma figura una vez declarados los resultados de validez, cuestión que debería de ir encaminada a que las coaliciones se fortalezcan y accedan los partidos políticos (como coalición) a los cargos públicos sin tener que desaparecer como lo indica la ley.

Por lo anterior consideramos que es necesaria una reforma electoral que reintroduzca la figura de la candidatura común, donde cada partido contende por su cuenta y, a su vez, apoyar a un candidato de otro partido.

El derecho que tienen los partidos políticos a coaligarse no se encuentra regulado expresamente en la Constitución Política, por ello, el TEPJF ha pronunciado lo siguiente:

“En efecto, el único referente en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el partido político, pero ello no implica en ningún momento que la finalidad sea excluir a las coaliciones del orden jurídico político mexicano o limitar la posibilidad de que éstas se puedan formar. Lo anterior, en virtud de que el texto de la Constitución sólo establece las bases generales del régimen político-electoral mexicano, cuyo desarrollo y regulación particular corresponde al legislador ordinario.

De tal forma, en el propio artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal se establece que en la ley se determinarán las formas específicas en que los partidos políticos participarán en el proceso electoral, lo cual implica un facultamiento en favor del legislador ordinario federal, que le ha permitido establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisamente en el artículo 56, párrafo 2, que los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que en el propio código se establece.<sup>96</sup>

“Si bien las alianzas y coaliciones de partidos políticos no son objeto especial de regulación constitucional, su fundamento se encuentra en la libertad de asociación estatuida en los artículos 9 y 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia norma fundamental, de los cuales se puede inferir que no sólo los ciudadanos, sino también las organizaciones de éstos como partidos políticos, pueden válidamente coaligarse para la consecución de fines comunes, como una forma de intervención en los procesos electorales.”<sup>97</sup>

Los partidos políticos podrán formar coaliciones en los siguientes casos: para contender en las elecciones de Presidente de la República, en las de Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa; así como para Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional.

Huelga comentar que existen supuestos en los que no podrán formar coaliciones:

Art. 58 (COFIPE)

2. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.
3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

<sup>96</sup> Sentencia, SUP-RAP-020/2000, Sala Superior, TEPJF, pp. 44-45.

<sup>97</sup> Sentencia, SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000, ACUMULADOS, Sala Superior, TEPJF, p. 176.

4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicara esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo.

Como se mencionó con anterioridad las coaliciones, en nuestro sistema político, se constituyen con un propósito meramente electoral. En este sentido la propia Sala Superior concluyó lo siguiente:

"De esta forma, en el referido código electoral federal se establece como uno de los derechos de los partidos políticos, según ha quedado señalado cuando se aludió a lo dispuesto en el artículo 36, párrafo 1, inciso e), del código electoral federal, el de formar coaliciones, lo cual, en conformidad con lo previsto en el artículo 56, párrafo 2, del mismo código, sólo tiene un fin eminentemente electoral, en específico, el que dos o más partidos políticos postulen un mismo candidato en las elecciones federales, previa satisfacción de los requisitos legales respectivos."<sup>98</sup>

En este orden de ideas, la coalición es una alianza o pacto que llevan a cabo los partidos políticos en aras de alcanzar el poder, se realizan sólo para el periodo que precede a las elecciones, es decir, únicamente en época de campañas y desaparecen al momento de la declaración de validez de las elecciones, esto significa, que no hay coaliciones parlamentarias ni de gobierno, por tanto no crean un nuevo partido o persona jurídica. La Sala Superior del TEPJF al respecto sostiene:

**COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS. SU INTEGRACIÓN NO IMPLICA LA CREACIÓN DE UNA PERSONA JURÍDICA (Legislación del Estado de Coahuila y similares).**—La interpretación sistemática de los artículos 23, 49, párrafo primero; 50, párrafos primero y quinto, fracción I; 60, párrafo primero, inciso e); 102, 214, fracción I, del Código Electoral del Estado de Coahuila; 25, fracción II del Código Civil para el Distrito Federal

<sup>98</sup> Sentencia, SUP-RAP-020/2000, Sala Superior, TEPJF, p. 72.

en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y 25, fracción II, del Código Civil para el Estado de Coahuila, así como de las legislaciones que contengan disposiciones similares, conduce a estimar que las coaliciones que integren los partidos políticos no constituyen una persona jurídica. Al efecto, debe tomarse en cuenta que de acuerdo con la *Enciclopedia Jurídica Orbea*, tomo III, Editorial Driskill, S.A., 1992, Buenos Aires, Argentina, *la palabra coalición se deriva del latín coalitum, reunirse, juntarse*. Según el Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, Real Academia Española, 1992, coaligarse equivale también a unirse o confederarse unos con otros para algún fin. Para el autor Guillermo Cabanellas, coalición es: la confluencia de actividades para un fin momentáneo, siendo permanente en la asociación. El citado autor distingue la coalición de la asociación, pues afirma que la coalición es *una existencia de hecho, visible y concreta*; mientras que la asociación es *una comunidad diferente al hombre aislado*. Por su parte, el artículo 49 del Código Electoral del Estado de Coahuila coincide con el sentido que proporcionan los conceptos *coalición* antes señalados, ya que de su texto es posible desprender que la coalición es el acuerdo de dos o más partidos políticos, constituido con el fin de postular candidatos comunes para las elecciones de gobernador, diputados, o miembros de los ayuntamientos. Así, el objetivo primordial de esa unión se encuentra dirigido de manera concreta, directa e inmediata, a participar conjuntamente en la contienda electoral. Asimismo, se advierte el carácter temporal de la coalición, en atención a que una vez logrados los fines o al encontrarse frustrada la intención que le da origen, la coalición desaparece. El contenido del artículo 50 del Código Electoral del Estado de Coahuila implica que una coalición no constituye una persona jurídica diferente a los partidos políticos que la conforman, sino que la unión temporal de varios partidos actúa simplemente *como un solo partido*. Es decir, lo que el precepto previene es la manera en que actúa una coalición, mas en modo alguno dispone que con la coalición se dé lugar a la integración de un partido político distinto, con personalidad propia, porque si bien, de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 del citado cuerpo de leyes se advierte que los partidos políticos que integran la coalición se unen para disputar con más éxito la elección que la motiva, es de considerarse que la disposición expresa de la ley es la única que confiere la calidad de persona jurídica a un determinado ente, tal y como se establece, en el artículo 22,

párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual, los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica. En cambio, no hay precepto alguno en la legislación electoral que, al igual que el último numeral citado, disponga que una coalición es una persona jurídica. En tal virtud, la coalición no es persona jurídica, pues tampoco se encuentra dentro de las previstas en el artículo 25 del Código Civil para el Estado de Coahuila ni en el artículo 25, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-142/99 y acumulado. — Partido Cardenista Coahuilense.—11 de septiembre de 1999.—Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-144/99 y acumulado.— Partido Cardenista Coahuilense.—11 de septiembre de 1999.—Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-146/99 y acumulado.— Partido Cardenista Coahuilense.—11 de septiembre de 1999.—Unanimidad de seis votos.

**Los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán presentar ante el IFE solicitud dentro de los 5 días antes del inicio del registro de candidatos.**

En cuanto a la solicitud de registro de convenio de coalición que deben presentar los partidos para la elección de Presidente de la República, el artículo 64 del COFIPE señala que:

...deberá presentarse al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral entre el 1o. y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección, acompañado de la documentación pertinente. El convenio de coalición para la elección de diputados o senadores deberá presentarse para solicitar su registro ante el mismo funcionario, a más tardar treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate. Durante las ausencias del Presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

El presidente del Consejo General, después de integrado el expediente, informará al mismo Consejo para que éste resuelva. Su resolución será inatacable y definitiva. Una vez registrado el convenio se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los partidos políticos que se coaligan podrán conservar su registro si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida; porcentaje que requiere cada partido político coaligado.

### **3.1.1 - Marco Jurídico vigente hasta 1994.**

En el presente apartado analizaremos el devenir histórico de la campaña electoral, (las formas y procedimientos que las respectivas legislaciones enunciaban para su realización).

Las campañas electorales son tan antiguas como los métodos de votación, "hace más de dos mil años Quinto Tulio Cicerón escribió para su hermano Marco el primer manual de campaña"<sup>99</sup>

Es importante acotar que en lo referente a las campañas electorales en México, la primera de ellas se realizó formalmente por Francisco I. Madero en 1910, debido a que contenía una plataforma electoral definida y una ideología apoyada en diversos principios que le permitieron ganar adeptos a lo largo de todo el territorio nacional.

Madero "hace su primera gira política acompañado de su esposa (1910), lo que no deja de ser una simpática novedad; recorre la recién apaleada zona obrera de Veracruz, el agobiado Yucatán y Nuevo León, la cuna del Reyismo. La

---

<sup>99</sup> MARTINEZ SILVA, Mario *et al*, *Op. Cit.*, nota 50, p. 51.

segunda gira cubre los Estados de Puebla, Querétaro, Jalisco, Colima, Sinaloa y Sonora”<sup>100</sup>.

Después de la lucha armada (Revolución Mexicana) la mayoría de las campañas electorales sólo se realizaban como un mero trámite, es decir, únicamente significaron un ritual que tenían que hacer los candidatos a un puesto de elección popular. Esta tendencia se acrecentó a medida de que el partido en el poder, PNR o PRI, fue uniendo a todos los partidos locales existentes en esa época, asimismo alió a diversas confederaciones, tales como la militar y la de trabajadores, ocasionando que dicho partido viera incrementada su fuerza política, dando lugar a que ningún partido pudiera ganar elección alguna.

En relación al primer partido político, en nuestro país en el sentido moderno del término, podemos señalar que su inicio y, posterior, fortalecimiento se debió “...básicamente a que el partido pasó a ser una pieza central en las estrategias de los políticos locales para continuar y avanzar en sus carreras.”<sup>101</sup> Debido a que ese partido político aglutino a los otros locales.

El PNR no empezó a actuar como un solo partido parlamentario sino hasta mediados de la década de 1930, después de que se disolvieron, interiormente, los partidos locales que lo habían integrado.

El PNR llevo a cabo, siete meses después de aprobadas las reformas sobre la no reelección, la segunda convención nacional de su partido. “La Convención fue convocada con el propósito de nominar al candidato del PNR a la Presidencia de la República para el periodo 1934-1940. Sin embargo, la dirigencia nacional aprovechó el momento político para presentar una moción

---

<sup>100</sup> GONZALEZ, Luis. “Historia General de México”, 4ª. ed., México, Colegio de México, 1998. p. 993.

radical y ambiciosa que buscaba reformar la forma en que estaba constituido el partido: propuso que todos los partidos afiliados al PNR se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y que fueran expulsados los miembros de aquellas organizaciones que se rehusaran a hacerlo."<sup>102</sup>

El cambio político que sufrió el Partido Nacional Revolucionario de una confederación de pequeños partidos políticos o regionales, también trajo como consecuencia que el partido naciente se fortaleciera hasta tal punto que las decisiones se tomaban desde el centro.

Así es como nace el partido que nos gobernaría por casi 70 años, y que sufriría demasiadas transformaciones para acoplarse al sistema político mexicano, tan es así que una de sus primeras transformaciones internas la sufrió en el año de 1933: año en el que montó un sistema nacional de rotación de cargos públicos, y así puso armas poderosas para premiar y castigar desde el centro o cúpula del partido político a los ciudadanos que lo integraban.

La ausencia de erogaciones durante las giras electorales o, cuando menos la moderación de los gastos que podían hacer los partidos políticos y en especial el recién nacido Partido Nacional Revolucionario, hicieron que este mantuviera una buena relación con los gobiernos locales además de que, hubo gastos que efectivamente se hicieron y "la forma de pagarlos hizo verdaderamente evidente la relación del PNR con el gobierno de Emilio Portes Gil, entonces Presidente de la República, (ya que) impuso al salario de los empleados gubernamentales una deducción equivalente a 7 días de trabajo al año con objeto de sufragar los gastos del partido"<sup>103</sup> Ya desde sus orígenes, el partido en mención tenía nexos evidentes con el gobierno y, afortunadamente o con infortunio, ello ocasionó

---

<sup>101</sup> NACIF, Benito, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en Elizondo Mayer-Serra *et al*, *Lecturas sobre el cambio político en México, México, FCE, 2002*, p. 88.

<sup>102</sup> *Ibidem.*, pp. 88-89

que el mismo se mantuviera tanto tiempo en el poder, además de que desde entonces el partido en mención ya obtenía recursos mayores que los que podían obtener sus opositores para la realización de sus campañas electorales.

Es importante señalar que "...al igual que en otros sistemas semi - competitivos, en México las elecciones han desempeñado históricamente dos funciones principales: proveer la legitimidad democrática a un sistema de acceso y reparto del poder político cerrado y, organizar la reproducción del consenso intraélite mediante la distribución y redistribución interna de los cargos de elección"<sup>104</sup>. Huelga comentar que el partido oficial siempre mantuvo un sistema de elección de sus propios candidatos, que eran desconocidos por el electorado pero que eran lanzados por el partido dominante y que, por ende, sus campañas por más que fuesen sencillas o bien elaboradas y estructuradas, de todas formas tenían ganadas las elecciones; eran un mero trámite para los candidatos. Los candidatos de oposición al tener menos recursos para hacer sus campañas electorales se encontraban en desventaja sobre aquellos candidatos que contendían por parte del partido oficial.

Lo anterior es reforzado con los argumentos siguientes, "Desde los años treinta, y especialmente durante el período que va de 1940 a 1970, el control del gobierno sobre los procesos electorales y la eficacia electoral del partido dominante garantizaron la funcionalidad de las elecciones, tanto en lo concerniente a la legitimación del régimen como en lo relativo a la regulación de las relaciones en el interior de la élite"<sup>105</sup>

La reforma política de 1977 buscó darle vitalidad a los comicios, desgastados por los años del monopolio priísta, abriendo nuevos espacios de participación

---

<sup>103</sup> LOPEZ CHAVARRIA, José Luis, "Las elecciones municipales en México", México, UNAM, 1994, p. 142.

<sup>104</sup> HEREDIA, Blanca, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Op. Cit, nota 101*, , p. 203.

institucional y de representación política, a través del registro condicionado al resultado de las elecciones y de las curules de representación proporcional, dirigidas exclusivamente a los partidos de oposición. Aunque ya desde entonces la promulgación de la reforma estuvo precedida por una consulta abierta a organizaciones y ciudadanos, fue una iniciativa del gobierno encaminada a flexibilizar al sistema electoral para impedir su anquilosamiento y prolongar así su vigencia.

Esta reforma permitió que en las elecciones de 1979 entraran a la lid electoral tres partidos nuevos (PDM, PST y PCM), y en 1982 se incorporaran dos más (PSD y PRT).

A pesar de que la reforma de 1986 tuvo un sentido reactivo, en la medida que introdujo correctivos a la apertura que había significado la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, tales como atar el mantenimiento del registro como partido a la obtención de 1.5% de los votos en una elección, y no en tres seguidas, o concentrar la votación para diputados en una sola boleta electoral para evitar que los partidos intercambiaran dichos votos, así como abrir las puertas para que el PRI tuviera acceso a los escaños de representación proporcional, conservó el sentido de ampliación de la oferta electoral para los partidos de oposición, al duplicar el número de escaños plurinominales. En todo caso siguió siendo una reforma confeccionada en función de los intereses del gobierno y su partido.

El 11 de diciembre de 1986 la Constitución sufre una reforma en su artículo 60, siendo antecedente de la sufrida por el Código Electoral Federal. En dicha reforma se estableció como una novedad dentro de nuestro marco legal electoral, la existencia de órganos encargados de los procesos electorales, desde la preparación de las campañas hasta la vigilancia de las elecciones

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 204.

“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”. Esta función la tuvo la Secretaría de Gobernación, y fue el primer paso para controlar las campañas electorales de los partidos políticos, además de que dio origen a un panorama diferente de como se venían realizando tanto las campañas como las elecciones, ya que originó la aparición de un partido político que cimbró sustancialmente la estructura del partido oficial (el Frente Democrático Nacional, que según versiones de ex - presidentes de México, que estuvieron involucrados en los comicios de 1988, fue un error del Secretario de Gobernación en turno, ya que le dio a dicho partido el visto bueno. Huelga comentar que no sólo fue un partido, sino que aquellos partidos que con antelación habían apoyado al PRI (partidos satelitales), los que se unieron y formaron un frente contra el partido gobernante: ése fue otro error. Por ello, se puede concluir que, las campañas que se emprendieron en dicho año han sido de las más competidas. El objetivo de la mencionada reforma fue fortalecer el pluralismo político.

La reforma de 1989 se dio debido a lo acontecido en los procesos electorales de 1988 (tal vez para minimizar los rumores de fraude electoral debido a la caída del sistema), ya que hubo desconcierto y dudas sobre el proceso electoral que se había desarrollado.

Las reformas electorales posteriores a las cuestionadas elecciones de 1988 (1989/90-1996) ya no fueron promovidas por el poder a partir exclusivamente de sus cálculos particulares, y desde una posición hegemónica, sino que fueron producto de demandas de la oposición, aún emergente, y de complejos procesos de negociación entre ésta y el gobierno.

Aunque ciertamente las reformas de éste período tuvieron por objeto ofrecer cauces institucionales para la expresión del conflicto político, atrás habían quedado las épocas de las reformas como instrumentos preventivos, capaces

de adelantarse a futuras situaciones de tensión política, pues ahora estaba viva y actuante la amenaza de la protesta electoral masiva que había sido el rasgo distintivo de la contienda de 1988 y ello obligaba al gobierno a buscar salidas institucionales.

La falta de credibilidad electoral abarcaba desde el instrumento mismo para votar, pasando por la institución encargada de administrar los comicios y llegando hasta la propia instancia calificadora. Ello hizo que las reformas de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 fueran de alguna manera obligadas, exigidas por el creciente cuestionamiento a la base de sustentación legal y legítima de los gobiernos, y además cada vez más recurrentes, pues si anteriormente cada sexenio tenía su reforma electoral, ahora un mismo sexenio (1988-1994) tuvo tres.

El hilo conductor de estas reformas fue otorgar confianza en las elecciones a partidos y ciudadanos ante una mayor presión social las reformas de esta fase tuvieron un sentido gradual y progresivo, y ello puede apreciarse en los principales asuntos que estuvieron sujetos a modificación legal: 1) la llamada "ciudadanización" de la autoridad electoral, ligada íntimamente a la construcción de su autonomía, que arrancó con la incorporación de los consejeros magistrados al órgano superior de dirección del IFE en 1990 y que alcanzaría su culminación con la reforma de 1996 y la salida del gobierno del Consejo General del IFE; 2) la confección de un padrón electoral técnicamente diseñado y estrechamente vigilado por los partidos, que inició en 1991 con el levantamiento de un censo electoral del cual surgió un nuevo padrón, que en 1994 iría acompañado por una credencial para votar con fotografía y en 1997 por una lista nominal, igualmente con fotografía.

El conjunto de estas reformas hizo posible la organización en 1994, de acuerdo con ojos internos y externos, de una elección presidencial limpia y transparente,

aunque muy inequitativa, y en 1997 una elección intermedia fuertemente competida y aceptablemente equitativa.

Así, los temas de la agenda de reforma electoral posterior a 1996 ya no tendrían que ver –directamente al menos– con la adecuada organización del proceso electoral; el IFE se ha ganado la confianza como encargado de preparar elecciones libres y confiables. Los asuntos pendientes en la mesa de negociación de la reforma se centran básicamente en el perfeccionamiento o la profundización de los espacios de competencia que se han conquistado.

Las campañas que se realizaron después de 1934 hasta 1988 fueron, como se mencionó, un mero trámite para los candidatos, ya que los candidatos del partido en el poder tenían asegurada su victoria aún antes de empezar su campaña. Fue a partir de la reforma que dio origen a los diputados de partido cuando los partidos minoritarios alcanzaron cúrules en la cámara baja, sin embargo, su fuerza electoral no se incrementaba, por ello en diversos lugares quienes se postulaban a un puesto de elección popular a través de partidos opositores no tenían ninguna seguridad de ganar por el principio de mayoría relativa, a lo mucho podían aspirar a una curul mediante la figura de diputados de partido.

Las campañas desempeñaban diversas funciones políticas: "..., trataban de lograr la aceptación y el apoyo popular para que los candidatos pudieran gobernar, más que el objetivo concreto de ganar el voto de los electores, de modo que la emisión del sufragio durante la jornada electoral, se convertía en un simple trámite cuyo resultado era completamente previsible. Buscaban la legitimidad del pueblo y no hacían campaña para ganar las elecciones, ya que

la elección estaba ganada de antemano desde el momento de la designación cupular del candidato."<sup>106</sup>

### 3.1.2 – Reforma electoral de 1996.

Se introducen reglas específicas para la fijación de topes para los gastos máximos que pueden hacer los candidatos por el principio de mayoría relativa.

Es importante señalar que las nuevas reglas que fijan los topes de gastos de campaña, los candidatos a ser diputados por el principio de mayoría relativa, incorporan el sistema paritario aplicable a los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio electoralmente, esto significa, que el tope que se fijó fue igual en todos y cada uno de los distritos electorales. Ésta fue una diferencia respecto a la ley anterior, que disponía una variante de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional, geografía, etc.) que hacían ver las marcadas diferencias que existían entre cada uno de los distritos, cuestión que con la ley vigente no hay diferenciación o variable alguna relativa a los distritos electorales.

Una de las buenas cosas que trajo aparejadas la reforma fue el cálculo de los topes; ocasionó que estos disminuyeran respecto de 1994. Para damos una idea, para el caso de Diputados, "la disminución real fue del 54 % y para la de senadores de 61%."<sup>107</sup>

Otra novedad, en la materia que nos trata, fue el haber pasado al Consejo General del IFE la facultad de acordar los topes de gastos de campaña para todas las elecciones federales, esto es, que anteriormente esto era una tarea de los propios Consejos Locales y Distritales del IFE, en otras palabras, se

---

<sup>106</sup> MARTINEZ SILVA, Mario, *op. cit.*, nota 50, pp. 54-55.

uniformaron los topes de gastos de campaña evitando con ello que se incrementara el tope legal, hasta cierto punto, arbitrariamente.

Sin embargo, esta homologación de topes de campaña en todos los distritos electorales tuvo efectos contraproducentes debido a que se afectó a los partidos respecto a su libre albedrío de manejar los recursos de manera más flexible y acorde a su estrategia electoral. Además, de que choca con la marcada heterogeneidad que existe en los distritos.

En materia de duración de campañas, la reforma fue una decisión que desde nuestra perspectiva fue correcta ya que propicio, hasta cierto punto, la disminución de los gastos que se efectúan en las mismas y que, por consiguiente, mejoró las condiciones de equidad. Además, esta situación sigue la tendencia mundial de reducir la duración de las campañas, para ocasionar que los gastos que se realizan en ellas sean cada vez menores.

Se pretendió "...evitar la discriminación mediante la regulación de las tarifas aplicables a la propaganda política en tiempos de campaña, señalando el COFIPE que estos no serán superiores en costo a los de la publicidad comercial; disposición similar a la que encontramos en el Derecho Electoral Comparado Latinoamericano. Respecto de éste último punto cabe señalar que la norma es imperfecta, ya que no prevé sanciones en caso de incumplimiento ni prohíbe que los medios, mediante el otorgamiento de descuentos de sus tarifas a ciertos partidos, puedan discriminar a otros."<sup>108</sup>

Si ahondar en el tema, se puede concebir a esta reforma como integral, sin llegar a abordar todos los temas que nos llevaría a pensar en una reforma de tal calibre que no dejaría cabos sueltos como ésta los dejó; tampoco dicha reforma

---

<sup>107</sup> NOHLEN, Dieter, "Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de Grupos de Expertos", México, PNUD, 1997, p. 41.

fue la culminación de la reestructuración del sistema electoral mexicano, ya que hay cuestiones que no trata y que en este momento están siendo cuestionadas y analizadas en el ámbito político y legislativo. Ahora bien, es una reforma que se va gestando de tiempo atrás y que todos los análisis *a priori* culminan en esta reforma imperfecta.

Huelga decir, que ahora es tarea de los actores políticos y los legisladores el replantear y llevar a tribuna, respectivamente, diversas cuestiones tales como el replanteamiento del financiamiento público destinado a los partidos políticos, la duración de las campañas (que son demasiado largas), el tema de las precampañas y su regulación urgente, la homologación de las elecciones, la reelección de los miembros del Congreso de la Unión y los topes de los gastos de campaña y su control y vigilancia.

### **3.1.3 – Topes a los gastos de campaña.**

Los topes a los gastos de campaña, tienen como base la idea de que el dinero puede comprar los votos, tal vez no lo haga directamente, pero compra poder de comunicación, por tanto, el objetivo de los topes es reducir el gasto que generan las campañas electorales en nuestro país, ya que en la actualidad es demasiado elevado debido a la forma procedimental en que está regulado en la ley.

Los topes a los gastos de campaña pretenden "...crear condiciones equitativas entre partidos y candidatos ricos y pobres, para que el dinero no sea, por exceso, un factor de triunfo que predomine sobre los demás, en especial cuando existen condiciones de miseria que favorecen el clientelismo"<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>109</sup> MARTINEZ SILVA, Mario *et al*, op. cit., nota 13, p. 328.

La política y el dinero son dos aspectos íntimamente relacionados e inseparables y con mayor énfasis en las campañas electorales, ya que durante el desarrollo de éstas se ponen en juego intereses de diversos tipos a tal grado que en ocasiones terminan evidenciando el apoyo, no siempre legal, de los poderosos grupos económicos a los partidos políticos.

Huelga comentar que lo expuesto anteriormente conlleva a una serie de complicidades entre el poder económico y poder político, pudiendo dar origen a un gran número de casos de corrupción.

Los topes establecidos bajo el procedimiento que establece la ley, son todavía excesivos, tan es así que las campañas electorales en México son de las más costosas en el mundo, lo que es contrastante con la pobreza extrema en la que se encuentra nuestro país. Por ello, sería buena medida el reducir tanto los recursos que se les otorgan a los partidos políticos vía financiamiento público y, asimismo, reducir los topes a los gastos de campaña y, por ende, la duración de las campañas (y precampañas).

Entre las facultades que el Consejo General del IFE tiene a su cargo destaca la del establecimiento de los topes a los gastos de campañas, asimismo el de asignar el financiamiento para las propias campañas; ambas pretenden garantizar elecciones libres, campañas sin corrupción y, además, evitar abusos por la manipulación del dinero dentro del poder político.

El COFIPE establece las fórmulas para fijar los montos de los topes para el caso de las campañas para Presidente de la República, Diputados y Senadores; las fórmulas que para cada caso se establecen son las siguientes (Art. 182.a):

El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicara las siguientes reglas:

A) Para la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 de este código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para presidente.

B) para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

El costo mínimo de campaña es “la suma de gastos indispensables que un candidato a diputado, senador o presidente realiza durante una campaña electoral. Al mismo tiempo,...es la unidad básica desde la cual se desprende la construcción de toda la estructura financiera de los partidos políticos y afecta al financiamiento público, al cálculo de los topes de campaña,...”<sup>110</sup>

El mismo artículo señala cuáles son los conceptos que quedan comprendidos dentro de los topes de campaña y cuales no se consideran como tales:

---

<sup>110</sup> SWAAN, Mony de, “En busca de la equidad”, en Este País, No. 108, México, Marzo 2000, p.13.

A) gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

B) gastos operativos de la campaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y

C) gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:

I. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

3. No se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por el siguiente concepto:

Para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Respecto a lo anterior hay un grave vacío legal ya que "...no existen normas jurídicas que establezcan topes máximos de difusión electoral a través de los medios de comunicación, habiendo tan solo topes de gastos de campaña....se puede advertir que si bien es cierto que el COFIPE garantiza accesos mínimos de los partidos políticos a los medios de información, no señala tiempos máximos de uso de antena o de prensa escrita, circunstancia que permite la posibilidad de que el partido en el Gobierno pueda utilizar cuantitativamente más los medios de información para su difusión electoral en relación a los partidos de oposición"<sup>111</sup>, es decir, que con el pretexto de inaugurar una obra pública o dar a conocer alguna información de carácter trascendente para la población, esto pueda servir para que ayude asimismo a su partido rumbo a las próximas elecciones, esto significa, que se puedan hacer campañas electorales

---

<sup>111</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Campañas y precampañas: algunos ejes para el debate", en Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes electorales, No. 1, México, Junio-Agosto 2000, p. 77.

desde el gobierno o cargo público, y lo peor del caso es que se hacen con recursos públicos que no entran en el presupuesto del partido.

Para la elección federal del año 2000, desde antes del inicio legal de las campañas electorales, varios partidos políticos comenzaron una serie de procesos internos para elegir a sus candidatos a la Presidencia de la República. El dinero que se invirtió, o bien, que llegó vía financiamiento privado a los precandidatos no se contabilizó como gasto de campaña, tiene efectos similares a aquel que se aplica a las campañas propiamente dichas, pues promueve candidaturas (internas), y procura de manera indirecta ganar anticipadamente en tiempos y, como ocurrió en dicha elección, ayudó a que el PAN ganara la máxima magistratura de la República con demasiado tiempo de antelación gracias a su precampaña y a la organización parapartidista "Amigos de Fox". Por ello, es imperiosa la necesidad de regular las precampañas y, al igual que las campañas, ponerles topes a las mismas para que no vuelva a ocurrir lo del año 2000.

Los topes que se establecieron para las elecciones del 2003 fueron: 849, 248 pesos para cada una de las campañas de diputados por el principio de mayoría relativa; esto significa que cada partido político tuvo un tope máximo para gastos de campaña de sus 300 distritos uninominales de 254 millones de pesos:

- "El tope de gastos de campaña por diputado es de 849 mil 248 pesos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó ajustes al presupuesto de la institución y fijó los costos mínimos de campaña para diputado, senador y Presidente de la República, que servirán de base para los cálculos del financiamiento de los partidos para el 2003. Dichos costos son: diputado, 339 mil 699 pesos; senador, 686 mil 669 pesos; y Presidente, 222 millones 592 mil 528 pesos.

También fijó en 849 mil 248 pesos el tope de gastos de cada una de las campañas de diputados por el principio de mayoría relativa. Esto implica que un partido tendría como tope para sus 300 candidatos un máximo de 254 millones de pesos.<sup>112</sup>

**Topes de gastos de campaña para las elecciones federales de 1994, 1997, 2000 y 2003.**

Tipo de elección	1994	1997	2000	2003
Presidente	134,460,560.34	443,017,867.69	491,816,870.75	
Senadores	255,067,968.02	176,265,567.95	404,660,348.82	
Diputados	925,075.91	676,091.52	738,737.27	849,248.55
Total	390,453,604.27		897,215,956.84	

Fuente: <http://www.ife.org.mx/wwwife/gast2000.htm>

<sup>112</sup> <http://www.ife.org.mx>

**Topes de Gasto de Campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000,  
en pesos mexicanos<sup>113</sup>**

Topo de Gasto	1994 Pesos corrientes	1994 en pesos del año 2000	2000 = Pesos corrientes
Presidente	N\$134,460,580.3 4	\$438'314,710.81	\$491,816,870.75
Senadores	N\$510,135,936.0 0	\$1,662,941,792.7 2	\$404,680,348.82
Diputados	N\$255,067,986.1 2	\$831,470,955.00	\$221,621,161.00
TOTAL	N\$899,664,482.4 6	\$2,932,727,458.5 3	\$1,118,118,400.5 7

Con base en la ley electoral, "la suma de los topes de gastos de campaña en 1994 fue de 899 millones de pesos (290 millones de dólares) mientras que en el 2000 fue de 1118 millones de pesos (117 millones de dólares)"<sup>114</sup>. La reducción de los topes de gastos de campaña del 2000 logró un proceso más equitativo, sin duda.

### 3.1.4 - Duración

El COFIPE señala en su artículo 190 párrafo I, que las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de la celebración de los comicios electorales.

Las campañas en México son demasiado largas, tal situación no contribuye a elevar la participación ciudadana, por ello, una medida viable sería la reducción de las mismas, lo que traería aparejado que los costos de las mismas fueran

<sup>113</sup> <http://www.ifc.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/AL.HTML>

<sup>114</sup> *Idem.*

menores y, por ende, que el financiamiento público que se les otorgará a los partidos políticos se redujera en forma proporcional.

La tendencia hoy presente en un buen número de países va encaminada a lograr la reducción de la duración de las campañas electorales "...en pro del establecimiento de topes y en favor de la disminución de los gastos de propaganda, en especial, en los medios de comunicación electrónica" <sup>115</sup>

Ejemplo de lo anterior lo encontramos en España donde las campañas electorales tienen una duración de 15 días concluyendo a las 0 horas del día anterior de los comicios:

**Artículo 51.**

1. La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria.
2. Dura quince días.
3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.<sup>116</sup>

La reducción de la duración de las campañas electorales traería aparejada la de permitir un mayor y mejor control de los gastos por parte del organismo fiscalizador y, consecuentemente, una mayor transparencia en el empleo de los recursos financieros.

En este punto es necesario resaltar que México es, en la legislación comparada, uno de los países que tienen campañas más prolongadas. Por ello el 22 de marzo del año en curso el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa,

---

<sup>115</sup> ZOVATTO, Daniel *et al*, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), op. cit., nota 27, pp. XLVII-XLVIII.

<sup>116</sup> <http://www.mir.es/politint/procelec/lorege/1.htm>. (LEY ORGANICA 3/1995, de 23 de marzo del REGIMEN ELECTORAL GENERAL).

con la que se pretenden reducir las mismas, señalando los posibles plazos para cada campaña:

Presidencial: de 180 a 90 días; Diputados federales, de 90 a 45 días; Senadores, de 105 a 45 días; Gobernadores, de 90 a 60 días; Diputados locales, de 85 a 30 días y, ayuntamientos, de 75 a 30 días.<sup>117</sup>

Desde nuestra perspectiva, debería regularse en el sentido de que las campañas electorales durarán un mes (el doble que las de España) y el número de estas debería de reducirse de las 80 que se realizan en un sexenio a solo 6 (1 por año), o en el mejor de los casos a 2: la intermedia y la presidencial.

### **3.1.5 - Homologación**

Actualmente, existe dispersión en las fechas que se destinan para las jornadas electorales que se efectúan cada año. Lo anterior, causa que en algunas entidades federativas se desaliente la votación de la sociedad y, por ende, incrementa la tensión política.

Al respecto, es menester señalar que se realizan alrededor de 80 elecciones en un sexenio, lo cual no contribuye a que la democracia se consolide, al igual, ocasiona que los gastos que realizan los partidos políticos, que de por sí generan las elecciones y las campañas electorales, se incrementen desmedidamente, con el único objetivo de alcanzar el poder; haciendo caso omiso, en la mayoría de los casos, de los problemas e intereses de la sociedad.

Otro de los fines de la compactación de las fechas electorales sería que “Los ciudadanos sabrían que una vez al año se realizan las elecciones, en fecha

---

<sup>117</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/?P=43&Orden=Leer&Tipo=CO&Art=7767>

fija;...<sup>118</sup>, y no como ahora sucede, que tenemos diversas elecciones, tanto locales como federales, el mismo año, ocasionando que invadan de propaganda al electorado y confundiéndolo al momento de emitir el voto.

Huelga señalar que para que se pudiera reformar al respecto, se debe de modificar tanto la Constitución Federal así como las Constituciones locales de las entidades federativas, incluyendo leyes de la materia.

Lo anterior es complejo, sin embargo podría efectuarse gradualmente, ya sea reducir a una por año o, en el mejor de los casos, a una elección cada tres años, es decir, una general, donde se vote por los miembros del Congreso de la Unión y Presidente de la República; y una intermedia, donde sólo se elijan los miembros de la Cámara de Diputados.

Asimismo, en este último caso, la fecha en la cual cada entidad federativa realiza sus elecciones locales, según sus leyes respectivas, podrían efectuarse en aquella fecha, de elección federal, que éste más cercana.

### **3.2 – Precampañas electorales**

Como se señaló con anterioridad, las campañas electorales pueden ser ya sea: generales, cuando tienen como propósito conseguir votos para que alguno de los diferentes candidatos pueda ocupar un cargo público y; primarias o internas, si tienen por objeto seleccionar al candidato que un partido presentará en las elecciones. Aquí se estudiarán sólo estas últimas.

La precampaña es un proceso de participación “de todos los ciudadanos (afiliados y/o no afiliados) en las elecciones que los partidos políticos realicen

---

<sup>118</sup>[www.lfe.org.mx/wwwife/comsoc/Notas\\_Reforma\\_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ie=UTF-8](http://www.lfe.org.mx/wwwife/comsoc/Notas_Reforma_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ie=UTF-8)

para la nominación y elección de sus candidatos en vista a las elecciones generales<sup>119</sup>, mediante el sufragio libre y directo.

Cuando la elección interna es dirigida a todos los electores, es decir, independientemente de que sean miembros o no del partido, es una precampaña abierta y, por ende, hace que sus costos se incrementen y que sea más extensa que la campaña interna cerrada, que es aquella que se dirige a los propios miembros del partido y que tienen derecho de votar, según los estatutos internos del partido; este tipo de campaña es menos costosa que aquella.

Las precampañas abiertas tienen la ventaja de que pueden constituir un avance hacia la victoria en las elecciones generales, ya que como se dirigen a todo el electorado, este ya está siendo persuadido por las propuestas del precandidato o del partido. Sin embargo, tienen la desventaja de que la decisión se comparte con personas ajenas al partido y puede causar que gane un precandidato con poca simpatía general y propicie que pierda en las elecciones generales, además, de que puede haber ciudadanos que piensen que ya ejercieron el derecho de votar y ya no acudan a las elecciones oficiales.

Precandidato es todo aquel que perteneciendo a un partido político, realiza actos tendientes a refirmar y resaltar su imagen política, con la finalidad de que pueda ser postulado por su partido.

Hay de origen un déficit democrático, que demuestra y constituye una ley prácticamente universal e inmutable; la existencia de fuertes resistencias generadas al interior de los partidos políticos, ya que los dirigentes de los mismos se resisten a los procesos democráticos que requiere nuestro sistema político. Los dirigentes partidarios pretenden y buscan ante todo mantener un

---

<sup>119</sup> HARO, Ricardo, "Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos", en Hernández, María del Pilar (coord.), *op. cit.*, nota 56, p. 107.

proceso de selección cupular, a lo que Robert Michels le llama la “ley de hierro de la oligarquía”.

En la partidocracia, la selección de candidatos se hace mediante criterios ajenos a los intereses de los electores, mediante una estrategia partidaria o bien, mediante la designación directa de los dirigentes de los partidos. De esta manera las candidaturas no son fruto, en la mayoría de los casos, de entre las grandes personalidades, si no que provienen de los fieles ejecutores de las consignas del partido, a los que interiormente no se les pide capacidad sino disciplina hacia el partido; no energía, sino manejabilidad.

La base del desarrollo democrático tanto interno como del sistema político en general radica en la posibilidad de que militantes y, en su caso, simpatizantes puedan participar en los procesos de selección de candidatos que el partido de su preferencia va a postular para los diferentes comicios establecidos en la constitución.

Sin embargo, existe un hecho objetivo: las dirigencias de los diferentes partidos tienen un fuerte peso en el proceso de selección de candidatos, cuestión que trae aparejada la marginación de las bases en la designación de sus propios candidatos a los cargos públicos, lo que significa que este proceso tiene a todas luces, y ha tenido, una carencia de democracia.

Al respecto, se entiende por democracia intrapartidaria al “...conjunto de mecanismos jurídicos y medidas políticas dirigidas a garantizar que la selección de sus dirigentes, así como de los candidatos a puestos de elección popular, sea resultado de la voluntad mayoritaria de las bases del partido y no la imposición de las elites políticas o económicas.”<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup>HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”, en Hernández, María del Pilar, *op. cit.*, nota 56, p. 135.

En síntesis, la democratización interna de los partidos radica en poner en las bases la elección de sus candidatos.

El COFIPE no regula las precampañas electorales y, únicamente hace una referencia a la selección interna de los candidatos en los partidos políticos, al señalar que los estatutos de los partidos políticos deben contener normas para la postulación democrática de aquellos. En este orden de ideas, el Código sólo establece un principio general de actuación democrática y, lo relativo a los actos tendientes a la obtención del voto; sólo reconoce la existencia de las campañas de los candidatos registrados ante el IFE.

El COFIPE reconoce como un derecho de los partidos políticos "postular candidatos a las elecciones federales en los términos de este código (Art. 36, fr. I, inciso d)" y como obligación correlativa "cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos (38, I, E)". Lo anterior se refuerza con la obligación que tienen los partidos políticos de manifestar por escrito, cuando estos efectúan su registro de candidatos, que los mismos fueron seleccionados de conformidad con lo dispuesto en los estatutos del propio partido(178,3).

Por tanto, el tratamiento del tema de precampañas sólo se regula o se diseña en los propios estatutos de los partidos políticos; huelga señalar que las 3 principales fuerzas políticas de nuestro país regulan estos procesos internos de selección de candidatos, sin embargo, son reducidas las referencias al respecto, como se señaló en el capítulo precedente.

La Carta Magna otorga a todos los mexicanos por igual dos garantías individuales que en éste análisis tienen especial importancia: la libre expresión

de ideas y la libertad de asociación y reunión para participar en los asuntos políticos del país.

Como se mencionó anteriormente, en el Código no encontramos definición alguna de lo que es la precampaña política, en tanto, podemos decir que la precampaña es el conjunto de actos que efectúa todo ciudadano para obtener la postulación de un partido político a un cargo de elección popular y, posteriormente, contender en las elecciones electorales.

Las precampañas tienen la finalidad de promover en el ciudadano una mayor credibilidad e interés en la política y en los partidos políticos, ya que al sentirse convocado a la integración de las postulaciones a candidatos, deja de ser un mero espectador para convertirse en protagonista del proceso electoral interno y del sistema político mexicano; asimismo, acrecienta su interés y su fervor en la medida de su participación en las cuestiones políticas.

Otro de los objetivos primordiales que podría traer aparejado una posible reforma sobre el tema sería el de evitar el "monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular,...(ya que) la única vía de postulación de candidatos, es por conducto de los partidos políticos,..."<sup>121</sup>; por lo anterior, consideramos que si la única vía para acceder a un cargo público es a través de un partido político, sería de suma utilidad incorporar al proceso decisivo interno partidista a los ciudadanos, miembros o no del partido.

En México las precampañas son una actividad política reciente, sobre todo las abiertas que involucran al electorado en general. Como resultado se encuentra la imperiosa necesidad de que se regulen en cuanto a su duración, su

---

<sup>121</sup> Véase voto aclaratorio de la sentencia SUP-JDC-037/2001, p. 212.

financiamiento, gastos y sus topes, de manera similar a lo que establece el COFIPE en relación con las campañas.

Respecto a lo anterior, se encuentran en comisiones (Puntos Constitucionales y de Gobernación) del Congreso de la Unión más de 40 iniciativas en materia político electoral. El 23 de marzo de 2004 el Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso de Unión un proyecto de reforma a la Carta Magna (artículos 41, 116 y 122); asimismo, proyecto de reforma al COFIPE (diversos artículos). Otro proyecto de reforma importante fue enviado por el C. Diputado Manuel Camacho Solís, quien argumenta en su exposición de motivos que nuestro país requiere de una nueva reforma electoral debido a que "Los ciudadanos le han perdido el respeto por el dispendio que existe en las elecciones y las evidencias de utilización de fondos que están fuera de la ley para financiar la actividad política."<sup>122</sup>

Respecto al tema que nos ocupa, el proyecto en comento propone regular los términos en los cuales los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos de un partido político puedan realizar precampañas "...desde los plazos para la expedición y términos de la convocatoria para la realización de estas, nuevas atribuciones al IFE para fiscalizarlas y establecer topes de precampaña, obligación de llevar Informes de gastos precampaña y presentarlos ante la autoridad electoral con lineamientos específicos para clasificar los tipos de gastos, los cuáles se deberán hacer públicos."<sup>123</sup>

En el terreno jurídico surge el debate de que sería una violación estatutaria el regular el periodo de precampañas ya que podría afectar los derechos políticos de los militantes, por tanto el punto central de la cuestión ésta en determinar si

---

<sup>122</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (Iniciativa de reforma a los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Manuel Camacho Solís y Emilio Sebadua Gonzalez, del grupo parlamentario del Prd, y Jose Alberto Aguilar Ifarritu, del grupo parlamentario del Pri).

la autoridad electoral pudiese intervenir en los asuntos internos de los partidos. Al respecto el investigador Ezequiel González Matuz señala:

“...en un caso extremo, pensando que uno de los fines del sistema jurídico es reducir los espacios de impunidad en la sociedad, cabré preguntarse ¿puede corresponder a la autoridad electoral pronunciar la última palabra sobre procesos partidistas internos relacionados, por ejemplo, con la designación de dirigentes o candidatos, o ello debe quedar en el ámbito de la autodeterminación de los partidos políticos?”<sup>124</sup>

Maurice Duverger sostiene que:

“Hay que aventurarse, pues, en un terreno virgen especialmente difícil. La organización de los partidos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas; es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad: raramente se los aplica de manera estricta. Por otra parte, la vida de los partidos se rodea voluntariamente de misterio: no se obtienen fácilmente de ellos datos precisos, incluso elementales. Se está aquí en un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos, donde los iniciados los desnudan hurañamente a la vista de los profanos. Sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que se anudan en ella”<sup>125</sup>.

Aunado a la regulación de la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos, deberían ser tomados en cuenta, además de los métodos de selección de candidatos y dirigentes, las medidas de sanción o de expulsión, y la independencia más amplia de las organizaciones locales y los comités locales de los partidos.

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> GONZÁLEZ MATUZ, Ezequiel, “Porvenir de la Ley Electoral”, en *Voz y Voto. Política y Elecciones*. México, Núm. 93, 15 de noviembre de 2000, pp. 43-46.

<sup>125</sup> DUVERGER, Maurice, op. cit., nota 5, p. 12.

Las precampañas tienen los mismos rasgos y características que tienen las campañas generales, con la salvedad de que son regularmente más cortas y por ende “menos costosas”; comienzan con el anuncio de postulación del precandidato, continúa con el registro de la precandidatura y culmina con el proselitismo y su cierre de precampaña.

La diferencia que hay con las campañas electorales, es que todos sus actos deben considerar la posibilidad de conciliación entre los precandidatos en competencia en aras de la unidad del partido una vez efectuadas las elecciones internas.

Lo anterior, determina que la competencia interna debe realizarse en un ámbito de limpieza y respeto mutuo, y que los discursos negativos hacia sus contrincantes se limiten, con la finalidad de no causar daños que sean irreversibles para el partido y para el mismo candidato triunfador.

El riesgo que se corre con las precampañas, cualquiera que sea su naturaleza (abierta o cerrada), es que se puede romper el lazo de unidad que existe en el partido y se divida en facciones y que una vez efectuada la elección, la facción perdedora y su candidato no se sume ni colabore con el ganador, o bien, en el peor de los casos, el candidato perdedor y su facción o grupo deserten del partido y pretendan incorporarse a las líneas enemigas.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos anteriores, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión una serie de reformas a la Carta Fundamental, para que en ella se establezca la duración de las precampañas, las cuales sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos; asimismo, pretender definir “los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, de tal forma que se sigan los mismos principios establecidos para las

campañas...Por ello, se pretende que la ley sancione a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.<sup>126</sup>

En relación al tema que nos ocupa, consideramos que existe un vacío legislativo, sin embargo, algunos estudiosos del tema consideran que no existe tal vacío ya que lo que como aspirante a candidato haga cualquier ciudadano está dentro de su esfera personal y privada, y por tanto no puede ser regulado por el derecho electoral, “tan es así, que Fox, o Bartlett, o Madrazo, por ejemplo, lo que hicieron desde 1998, durante 1999, y hasta el año 2000, no fue obtener fondos a través de sus partidos y para sus partidos; Fox obtuvo fondos de la “coca cola” -por citar un ejemplo- no para el PAN, sino para sí mismo”; por otro lado, en los tres casos existe incluso una fuerte corriente interna partidaria de animadversión por la forma y las prácticas citadas, debido a que dichos aspirantes hicieron a un lado las élites partidarias,...<sup>127</sup> también hicieron caso omiso a los tiempos establecidos por los partidos políticos que los postularon respectivamente, para postular su precandidatura.

Es claro que durante el lapso mencionado, que va de 1998 al 2000, no era ya factible regular las precampañas debido a que:

- Iría con dedicatoria para varios aspirantes a la silla presidencial, y con mayor medida hacia el Lic. Vicente Fox.

---

<sup>126</sup><http://gaceta.diputados.gob.mx/> (Decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal.)

\* Sin embargo, el TEPJF estableció que Acción Nacional, con conocimiento de causa y participación activa, aprovecho ese financiamiento (paralelo) para promover la imagen de su candidato presidencial. Véase la sentencia SUP-RAP-098/2003 del 20 de mayo de 2004.

<sup>127</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, “Las lagunas jurídicas en material de financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, en Hernández, María del Pilar (coord.), op. cit., nota 56, p. 31.

- Ya echada a andar la precampañas (candidaturas independientes) por varios aspirantes en el lapso citado, jurídicamente no era posible legislar sobre la práctica, debido a que se perjudicaría a quienes entran en contienda con posterioridad a los tres citados aspirantes que ya llevaban una ventaja de millones de pesos (y virtuales electores en las elecciones generales del 6 de julio del 2000).

Para las elecciones federales del 2000 varios ciudadanos comenzaron sus precampañas, aun antes de que se abrieran los procesos internos en los respectivos partidos para elegir a sus candidatos a la Presidencia de la Republica. El dinero que se invirtió en dichas precampañas tuvo el mismo efecto que aquel que se gastó y aplicó a las campañas, pues promovió a precandidatos que buscaron ganar anticipadamente el voto.

Fox inició su precampaña desde el estado de Guanajuato, donde era Gobernador, dando conferencias, visitando grupos sociales y asistiendo a diversas reuniones tanto de índole político como económico, para promover su precandidatura y, por ende su candidatura. En este periodo, surgió la asociación civil "Amigos de Fox" (1998) que tenía como fin promover al candidato y, a su vez, recabar recursos para la precandidatura de Vicente Fox. En ese entonces no había ninguna irregularidad ni acción indebida sino una ferrea ambición por quitar al PRI de la Presidencia de la República, sin embargo, el financiamiento que se obtuvo a través de dicha asociación, aún hoy en día (a más de 3 años), no puede contabilizarse pues no está dentro de los alcances de la legislación ni del IFE. Esta situación fue factor determinante en los resultados del 2 de julio del 2000.

A raíz de lo acontecido en las precampañas y campañas electorales rumbo a las elecciones del 2000, cabe destacar que fueron los ciudadanos interesados los que comenzaron a promover sus "candidaturas independientes" y a realizar

sus campañas y no, precandidatos registrados ante los partidos para contender en un proceso de elección interna, en este sentido, por lo menos el actual Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, no podía ser llamado como precandidato propiamente dicho, sino que, desde nuestra perspectiva, era en sí un candidato independiente y, posteriormente, candidato del PAN una vez registrado ante el IFE.

Lo anterior se sustenta con los siguientes argumentos:

“...la utilización oportuna y eficiente por parte del equipo de precampaña de Vicente Fox Quezada de la entidad denominada “Los Amigos de Fox”, cuya naturaleza jurídica fundamentalmente privada la distingue de las entidades de interés público que son los partidos políticos propiamente dichos, le permitió a Vicente Fox dos ventajas estratégicas cruciales para su victoria del 2 de julio de 2000:

- a) adelantarse considerablemente con el arranque de su campaña política (independiente)...<sup>128</sup>,

Ahora bien, dicha cuestión propició que sus dos contrincantes principales, Labastida y Cárdenas, quedaran convertidos en rehenes y constreñidos por los plazos y fechas de los procesos electorales internos, que sus partidos respectivos señalaron.

Vicente Fox, gracias a estrategias políticas pudo “...disfrutar - durante la larga etapa de la precampaña - de una gran autonomía e independencia en el diseño y aplicación de estrategias y plataformas respecto de los parámetros limitadores impuestos por el PAN...”<sup>129</sup> lo que le ayudo a tener una ventaja considerable sobre otros precandidatos del partido que lo postuló y, sobre los candidatos de otros partidos.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>129</sup> *Idem*.

Aunque no sea el propósito primordial, estos procesos internos pueden deliberadamente, y así sucedió, violar los topes de gastos de campaña, asimismo, corromper la igualdad de oportunidades, ya que quienes recurren a estos procesos internos adquieren una ventaja real sobre aquellos que por carecer de dinero o por decisión propia no hacen precampañas.

Otra ventaja que tienen algunos precandidatos, tanto frente a sus contendientes internos como con sus adversarios en los comicios electorales generales, es que si se trata de un funcionario público éste puede aprovechar su posición y la laguna legislativa para utilizar tanto los recursos públicos como los espacios publicitarios y de comunicación en los medios masivos, que del cargo público se derivan.

Los procedimientos de selección de candidatos a puestos e elección popular en casi todos los partidos políticos ha estado muy distante de satisfacer plenamente los principios democráticos que la Constitución de la República señala, ya que ellos han atendido la imperiosa necesidad de mantener internamente la unidad de sus estructuras. Debido a ello, es cada vez más frecuente que se impugne este procedimiento tradicional de selección de candidatos y de los dirigentes, aunado a lo anterior, son cada vez más las voces de quienes opinan que deben instituirse mecanismos más democráticos y abiertos en el interior de los partidos. A partir de la elección presidencial del 2000, los partidos políticos han ido buscando e implementando mecanismos de selección de candidatos más democrática, tan es así, que dos de las tres fuerzas políticas más importantes, llevaron sus procesos internos mediante elecciones internas abiertas; pasaron de un proceso de selección cupular mediante congresos o convenciones, a procesos internos más competitivos mediante elecciones internas abiertas.

Desde el año de 1999, ha habido diversas manifestaciones políticas que apuntan hacia el perfeccionamiento del régimen electoral, pero parece no haber un fuerte interés en planteamientos que propicien una mayor participación de la sociedad. Al respecto, cabría señalar algunos fragmentos del dictamen con proyecto de decreto de reforma que se publicó el 27 de abril de 1999, en la gaceta parlamentaria:

La evolución de nuestro sistema político, nos presenta nuevos fenómenos ante los cuales la legislación electoral no debe permanecer estática. Uno de estos fenómenos lo constituyen las precampañas electorales, pues la propia apertura democrática del sistema político, incide también en los partidos políticos, en donde observamos una competencia mayor y abierta por obtener las candidaturas a los cargos de representación popular.

El hecho de que en este aspecto existan lagunas en la ley, permite por una parte, que se puedan realizar gastos excesivos, incluso por encima de los permitidos durante las campañas constitucionales, y por otra, que no se conozca el origen de los recursos que se destinan a dichas precampañas.

Por ello, los autores de la iniciativa proponen reformas legales mínimas que amplían las disposiciones legales que especifican la obligación de informar a la autoridad competente sobre el destino de los recursos vertidos en las campañas y precampañas. De esta manera, la Comisión de Fiscalización del IFE tendrá la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y de las agrupaciones políticas, directamente o a través de terceros -tales como organismos gubernamentales, civiles o particulares-, los informes y la documentación necesaria para realizar plenamente la fiscalización a los recursos que se empleen en las precampañas, cuando así lo soliciten los partidos políticos ante la presunción de irregularidades, lo cual se establece en la adición del artículo 49-C al COFIPE.

Además, de aprobarse las reformas, se podrán ordenar auditorías y visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin

de corroborar el cumplimiento de sus informes, incluso durante el transcurso de las precampañas y campañas.

Esta Comisión dictaminadora, considera que ante la presencia de nuevas realidades electorales, como lo son las precampañas, es necesario institucionalizar dichos fenómenos, de tal manera que no haya vacíos legales que generen desconfianza política, pues la norma electoral debe ante todo dar certeza a los electores, para que los procesos electorales transcurran en un ambiente de civilidad. Por ello, comparte los argumentos expuestos en la Iniciativa y considera conveniente la aprobación de las reformas propuestas.

Es necesario establecer a nivel constitucional disposiciones que garanticen el desarrollo democrático de los procesos de elección interna de los candidatos de los partidos políticos; lo anterior no significa que el Estado tenga que intervenir en las cuestiones de ideología, sino que se circunscribiría exclusivamente en la cuestión estructural-funcional, en todo caso, a que los procedimientos internos fueran democráticos.

Respecto a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó, al resolver el juicio de acción de inconstitucionalidad 26/2003, que la precampaña electoral:

“...no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentran íntimamente relacionadas con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aun no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura,...; por tanto, el que se impongan ciertos límites a estas actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que

permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público.”<sup>130</sup>

Por tanto, las precampañas electorales pueden ser reguladas (y a la vez limitadas), sin que ello implique una afectación a la vida interna de los partidos políticos ni a las garantías individuales de los aspirantes a una candidatura.

En consecuencia, la regulación podría versar sobre las siguientes cuestiones:

- 1) Exigir que los partidos políticos se estructuren y funcionen de manera democrática.
- 2) Establecer condiciones de libertad e igualdad de voto
- 3) Garantizar un procedimiento de elección de precandidatos que aseguren la intervención de las bases.
- 4) Establecer mecanismos internos de impugnación en relación al no respeto a las garantías mínimas de conducción democrática ante un órgano partidista, pudiéndose acudir a la autoridad electoral jurisdiccional.
- 5) Se debería de señalar plazos específicos para todos los partidos políticos realicen sus procesos internos en fechas similares.

Otro de los temas que se debería de regular son los aspectos financieros de los procesos internos de los partidos políticos y las precampañas que se realizan,

---

<sup>130</sup> <http://www.scjn.gob.mx>

con la posibilidad de que los ciudadanos que contiendan por las candidaturas internas del partido entreguen un informe de los gastos que se realicen en precampañas. Este informe debería integrarse a los informes anuales que presentan los partidos a la autoridad electoral, así como presentar un informe de cada precampaña al momento de solicitar su registro.

### **3.2.1 – Financiamiento y prerrogativas.**

Uno de los temas que han sido motivo de debate a partir de 1999, debido a la precampaña que efectuó Vicente Fox rumbo a la presidencia de la República, es el financiamiento de las precampañas.

Las campañas electorales están reguladas por el COFIPE en relación a la materia que nos ocupa, como estudiaremos más adelante, al igual que en los ordenamientos jurídicos electorales de las entidades federativas, no así las llamadas precampañas electorales y el financiamiento de las mismas; cabe señalar que sólo son diez las entidades federativas que regulan al respecto (**anexo I**). En muchos casos por no estar regulado el financiamiento de las precampañas, se ha abusado en el sentido de no saber cuál es el costo real de una precampaña y, sobre todo el costo total, ya que pueden contender a las elecciones internas varios precandidatos y, por ende, el gasto que generan es mayor y puede sobrepasar aun los topes de gastos de campaña que se establezcan para la campaña respectiva.

La omisión legislativa deja abierta la puerta a grandes capitales, que podrían ser ilegítimos, ya que no se regula la figura del precandidato, mucho menos montos, origen y aplicación de los recursos que se manejan con miras a la obtención del voto.

Durante las precampañas el aspirante que las realiza dedica el mayor tiempo posible a recabar fondos, ya que al no tener topes ni límites puede aglutinar todo el dinero posible y, aplicarlo a su campaña política interna.

Si es funcionario público, la ley no le impide que pueda invertir tiempo en actividades de promoción ya que sólo la Constitución señala que los funcionarios no podrán hacer campaña salvo excepciones, pero en este orden de ideas no se le impide dejar de gobernar y dedicarse a promover su imagen ante el electorado en precampañas. Además es posible que utilice fondos públicos en beneficio de su precampaña. Las precampañas pueden permitirle al funcionario público activo una ventaja considerable sobre sus contrincantes, ya que puede publicitar y hacer promoción legal a la imagen del funcionario, exaltando sus logros; tal y como también puede suceder durante las campañas, sin embargo, en aquellas el funcionario puede hacer propaganda para él mismo desde el cargo, en cambio, cuando hace promoción durante las campañas, ésta la hace a favor de otra persona. Por ello, urge legislar en materia de precampañas y limitar o prohibir tal cuestión.

Desde nuestra perspectiva existe un vacío legislativo, ya que el propósito con el que se aportan apoyos económicos por parte de particulares y amigos, es claramente promover la imagen de un aspirante que posteriormente será candidato a un puesto de elección popular, de esta manera, generarle un mayor número de votos.

Estos gastos pueden ser a cuenta del erario público o bien, mediante recursos privados. El precandidato al recibir cuantiosas cantidades de dinero de particulares para financiar su precampaña, corre el riesgo de abrir las puertas a la influencia de grupos que pudieran demandar posteriormente reciprocidad, debido a que no hay límites ni prohibiciones a las aportaciones.

Actualmente existe la necesidad urgente de legislar esta figura y su financiamiento y control, ya que existe un gran vacío en la ley al respecto.

Todas las actividades que realiza el precandidato en precampaña, como los viajes, los anuncios en T.V., radio, actos proselitistas, entrega de despensas u otros, no son gratuitos, obviamente cuestan.

Sería conveniente fijar un tope al costo de los promocionales y espacios televisivos, ya que suelen ser las actividades en las que más dinero se derrama, por tanto podría considerarse entre el 15% y 20% del financiamiento que obtengan, para erogar durante el proceso interno, en tales fines.

Contrario a lo que se pensaría (como se señalara en apartados posteriores), proponemos que sea el financiamiento público el que persista sobre el privado a pesar de la situación económica en la que se encuentra el país, lo anterior por una sencilla razón, para que la autoridad electoral pueda tener un mejor control de las actividades financieras y de los gastos de precampaña que originen los precandidatos. Sin embargo, estamos a favor de que es financiamiento público vaya decreciendo año tras año conforme se vayan controlando con mejores mecanismos en lo relativo, hasta llegar a un porcentaje consciente y dentro del marco económico de nuestro país.

Es importante señalar que uno de los objetivos primordiales que tendría la autoridad electoral en la vigilancia de los procesos internos de los partidos sería el otorgamiento equitativo de los recursos conforme a lo establecido en la Constitución en lo relativo a las campañas, asimismo, el fiscalizar al partido y a los precandidatos sobre la forma en que fueron gastados los recursos tanto públicos como privados.

Resulta que un precandidato podría gastar lo que no se le autoriza a un candidato oficial, hasta ahora quienes buscan las candidaturas de sus partidos no tienen límites en sus gastos ni rinden cuentas sobre el origen y destino del dinero que utilizan.

Es importante fiscalizar lo entregado y gastado, pero también lo es la fiscalización de los recursos de precampañas. Porque existe la presunción de que lo que gastan los partidos o los precandidatos fuera de los tiempos legales de campaña pueden filtrarse de los gobiernos de los Estados o municipios, o bien del narco, delincuencia organizada, o de dependencias de la administración descentralizada (pemexgate).

Huelga comentar que bien puede ganar el ciudadano (precandidato) que más recursos erogue en precampaña, sin que haya necesidad de rebasar los topes o límites legales en la campaña propiamente dicha, con la única brillante propuesta política que pueden hacer al electorado: el de realizar campañas onerosas y sin ningún plan de gobierno ni proyecto de nación. Por ello, urge legislar para mantener controlados, lo más posible, a los partidos y a aquellos aspirantes a vezados que se adelantan a los tiempos electorales rumbo a los cargos de elección popular; asimismo, para que se sometan al imperio de la ley y a la fiscalización de los recursos de los que dispongan durante y después del proceso interno.

### **3.2.1 – DURACIÓN.**

Los partidos políticos en nuestro país, en los últimos procesos electorales, se han visto en la necesidad de llevar procesos internos de selección de candidatos a diversos cargos públicos, los cuales han tenido cierta importancia debido a que son cada vez más los partidos políticos que siguen esta

tendencia. Sin embargo, como ya se estudio, no hay regulación alguna respecto de estos procesos internos.

Ahora bien, las precampañas pueden acontecer en cualquier momento ya que cualquier ciudadano puede expresar sus intenciones, asimismo, puede ejecutar actos y formar grupos que tiendan a la búsqueda de una candidatura en un partido político.

Al respecto huelga señalar, y a manera de propuesta, que a fin de reducir los gastos que genera la democracia en nuestro país, las precampañas, si es que se regularan, deben tener una duración máxima de 30 días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se registren, lo anterior debe ser señalado en los estatutos del partido por el que pretenda postularse, a efecto de que pueda, el precandidato, dar a conocer sus propuestas.

En caso de que se regulara tal figura, podría señalarse, asimismo, un plazo prudente, talvez 5 días, para llevar a cabo el registro de los precandidatos.

### **3.2.3 – Control.**

Los partidos políticos en México son piezas esenciales para el desarrollo democrático de nuestro país, ya que, es a través de ellos que se decide el rumbo económico, político y social.

Ahora bien, últimamente hemos visto los cambios vertiginosos que ha sufrido nuestro sistema político, a razón de la precampaña efectuada por el otrora precandidato del PAN Vicente Fox Quezada. Antes de año dos mil, no se hablaba de precampaña, fue a consecuencia de la citada, que diversas voces comenzaron a escucharse al respecto. A partir de tal momento se ha pretendido

regular tal figura, pudiendo el Estado obligar a los partidos políticos que en sus ordenamientos jurídicos internos regulen tal figura.

La ley de la materia podría señalar como instrumentos de control de las precampañas, un informe donde se indiquen los ingresos y gastos de las mismas; facultar al IFE, para que pueda agilizar a los partidos políticos que así lo soliciten, a efecto de llevar a cabo los comicios electorales internos.

Finalmente, debido a que no existe bibliografía que nos permita analizar a fondo ni ley que regule el control de las precampañas, podemos concluir que es imperiosa la necesidad de regular tal figura y señalar asimismo mecanismos de control que le permitan a la autoridad electoral vigilar y fiscalizar los recursos económicos de las precampañas.

## **CAPITULO IV. Financiamiento de los partidos políticos en México.**

### **4.1 Tipos de financiamiento.**

El tema central del presente trabajo, tal y como se señala en el título mismo, es el financiamiento y control de los recursos económicos que reciben los partidos políticos, por ello en el presente capítulo se tratarán los temas relacionados con el financiamiento que los mismos reciben tanto del Estado como de aquellos que los mismos partidos se allegan mediante aportaciones privadas de la ciudadanía. Este tema es relevante en la vida política del país debido a que la sociedad crítica el procedimiento y los montos que se otorgan a los mismos por parte del Estado. Sin embargo, en esta cuestión hay opiniones encontradas. Mediante nuestra investigación se pretende analizar las disposiciones constitucionales y legales que regulan las fuentes de financiamiento; así como, aportar elementos que permitan replantear el sistema constitucional y legal sobre el tema.

El tema del financiamiento de los partidos políticos se encuentra inmerso o circunscrito dentro de una serie de elementos heterogéneos, que por la naturaleza de los mismos se encuentran íntimamente ligados: el financiamiento u obtención de recursos económicos, el gasto de los mismos, su fiscalización o control y las sanciones aplicables. Debido a lo anterior, los siguientes capítulos se enfocan en el análisis e investigación de los componentes antes mencionados.

Actualmente, los partidos políticos, tomando en consideración las condiciones en que compiten para llegar al poder público, requieren tener una mayor vinculación y cercanía con una sociedad que se encuentra día a día más

informada de lo que sucede dentro de la política mexicana. Lo anterior, ha originado que requieran más recursos para que los mismos se encuentren en condiciones de operatividad y poder efectuar sus funciones y cumplir con los altos fines que les confiere la Constitución.

Daniel Zovatto considera que "...si bien el dinero no asegura automáticamente ganar las elecciones, existen evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que tiene en materia política-electoral, tal como quedó demostrado..."<sup>131</sup> en nuestro país en el año 2000, la transición política más importante de las últimas décadas, ya que se derroca al Partido Revolucionario Institucional que ostentaba el poder desde hace más de 70 años. El Partido Acción Nacional llega al poder a través de Vicente Fox, quien empezó a hacer precampaña casi tres años antes de las elecciones, lo cual le ayudó a recabar más recursos económicos que los otros partidos contendientes, aún rebasando los topes legales al financiamiento privado, debido a las lagunas legales que se encuentran en la Ley de la materia.

En contrapartida a lo anterior, señala el mismo autor que, si bien aún recabando demasiados fondos, se puede perder una elección, sin embargo, la campaña del candidato a un puesto público "...puede haberle servido para adquirir una notoriedad e influencia política que antes no tenía".<sup>132</sup> Tal como le sucedió al actual Secretario de Gobernación, que perdió en el año 2000 la elección para Jefe de Gobierno en el Distrito Federal y al término del mismo año lo invitan a formar parte del "gabinete presidencial".

Es de suma importancia mencionar que es difícil pensar en una democracia sin partidos políticos, asimismo no se puede imaginar, tener partidos políticos en un Estado no democrático.

---

<sup>131</sup>ZOVATTO, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), op. cit., nota 27, p. XXIII.

Son los partidos políticos, en México, la única vía para poder acceder al poder público, por ello se les puede catalogar como actores imprescindibles para la vida política del país. Por ello, los partidos políticos para poder llevar a cabo sus funciones necesitan de recursos económicos, ya que sin ellos les sería imposible tener continuidad dentro de la vida política; la ley electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) estipula que los partidos políticos podrán allegarse de recursos económicos mediante dos vías: la pública y la privada.

La Carta Magna en su artículo 41 refiere que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus funciones. Asimismo señala que, la ley de la materia señalará las reglas sobre financiamiento a las que deberán sujetarse los partidos políticos, aludiendo que prevalecerá el público sobre el privado.

El artículo 49 del COFIPE hace mención a un financiamiento mixto, esto es, tanto financiamiento público como privado. El financiamiento público está comprendido por aportaciones provenientes del erario público, y se les entrega a través del IFE, tomando en consideración ciertos parámetros y lineamientos que la ley de la materia establece. Asimismo, regula las modalidades de financiamiento privado por las que un partido político puede allegarse de recursos económicos por la vía privada: por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Nuestra legislación electoral, como muchas en el mundo, refiere un financiamiento mixto a los partidos políticos; sin embargo, se desvirtúa de la tendencia, hoy creciente, de un financiamiento privado superior al público. Es difícil saber cuál tendencia es mejor, ya que tanto una fuente como la otra

---

<sup>132</sup> Idem.

tienen ventajas y desventajas, cuestiones que se analizarán en los siguientes capítulos.

El dinero fluye por diversos canales en los procesos electorales, así, la procedencia de los fondos revela cómo se convierte el poder económico en poder político; su utilización en las campañas electorales se hace manifiesto en algunas situaciones del comportamiento electoral, tales como la participación política, el carácter de la influencia, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, etc...

En cualquier país en donde se practique la democracia, como en nuestro país, el desarrollo político requerirá de un sistema de financiamiento que cubra el sostenimiento de un régimen de partidos políticos y que estos puedan desarrollar las actividades propias de su naturaleza política de manera permanente, como son: los gastos de operación y administrativos de los partidos políticos, la formulación de liderazgos, la promoción de la cultura política, la investigación especializada, la impresión y edición de libros, folletos o informativos de índole política, entre otras.

Por lo anterior, se puede afirmar que la importancia del dinero, en los partidos políticos, y el control del mismo reside esencialmente en las siguientes vertientes:

- a) Crear condiciones de equidad durante la contienda electoral entre las diferentes fuerzas políticas que compiten entre si;
- b) Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen de los recursos, tanto públicos como privados, empleados en el quehacer político;

c) Para evitar la corrupción política; y

d) Para prevenir el ingreso del dinero del crimen organizado.

Siendo uno de los fines de la reforma de 1996 ayudar a crear un sistema de partidos más plural, así como tener una equidad en la competencia, el haber privilegiado el sistema de financiamiento público parece, al principio, una medida correcta, ya que opera como una limitante al dinero ilegal, a los actos de corrupción así como también influye en disminuir la entrada de dinero de los grandes capitales que podrían tener injerencia, en cierto grado, en los asuntos partidistas.

Esta etapa tan marcada de la preeminencia del financiamiento público sobre el privado debe ser vista como una etapa transitoria solo justificada por la necesidad de crear condiciones transparentes y equitativas de la contienda electoral y crear un sistema de partidos más plural. Por ello, es urgente una reforma que haga que el porcentaje del financiamiento público disminuya gradualmente y, por ende, el privado aumente, regulando los medios y mecanismos de control necesarios para que se evite la corrupción y el clientelismo.

En marzo pasado el Presidente Vicente Fox envió una iniciativa al Congreso de la Unión en el sentido de reducir año tras año el monto del financiamiento público, sin embargo, no se hace referencia a que se vaya disminuyendo el porcentaje e incrementándose el del privado.

El tema del financiamiento de los partidos políticos reviste particular importancia, ya que ejerce impacto sobre una pluralidad de elementos del sistema político. Debido a ello, toda reforma al sistema de financiación no debe

ser analizada de forma aislada, sino como parte integral de la reforma político electoral en su conjunto.

## **4.2 – Financiamiento público**

### **4.2.1 – Objeto.**

Haciendo referencia al financiamiento público, existen opiniones que señalan que el que se les otorga a los partidos políticos resulta ser muy oneroso, causando paternalismo, es decir, ocasiona que los partidos políticos funcionen con erario público, sin necesidad de recurrir a la financiación privada, además, dirigentes y líderes de partidos hacen fabulosos negocios (familiares) a costa del erario público, tal y como ha sucedido en varios de ellos. El caso más actual es el que se desprende del Partido Social Nacionalista, mediante el cual sus otrora dirigentes amasaron enormes fortunas.<sup>\*</sup>

El propósito del financiamiento público es garantizar que los partidos políticos contiendan en condiciones equitativas y con oportunidades reales de conquistar el poder, o bien, los espacios legislativos. Además, este aporte tiene como propósito mantener dentro de un control los recursos económicos de los partidos.

Ahora bien, hay ventajas suficientes que colocan al aporte público como el menos nocivo de los financiamientos:

---

<sup>\*</sup> En 1999, obtiene registro como partido político., en dicho año recibió ministración de prerrogativas por más de 10 millones de pesos; en el 2000, más de 58 millones de pesos; en 2001, más de 100 millones de pesos; en 2002, más de 104 millones de pesos y, para el 2003 recibió casi 170 millones de pesos. Sin embargo, por irregularidades en los informes y por diversas quejas, el partido político fue sancionado. “De acuerdo con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el monto de las sanciones del PSN en sus cuatro años de existencia alcanzó los 460 millones 100 mil 727 pesos.” Martínez, Marco Antonio, “Partidos políticos: A la caza de Gustavo Rojas”, en Enfoque, número 531, México, 2 de mayo de 2004, p. 15.

- Alivia la carga financiera de los partidos, debido a que no tendrían que esforzarse en demasía para que la sociedad haga aportaciones a los mismos.
- Fortalece la independencia de los partidos políticos respecto de los grandes capitales.
- Disminuye, hasta cierto grado, el financiamiento ilegal.
- Como se señaló con anterioridad, crea condiciones más equitativas de competencia electoral.
- Mediante este financiamiento se pretende controlar los costos de la política.

A lo largo de los años cada uno de estos tópicos fueron puestos en la mesa de debate o discusión; un ejemplo de ello sucedió en el año 1977 y subsecuentes, cuando el Partido Acción Nacional impugnó el financiamiento público a los partidos políticos, aduciendo que era una medida que iría en detrimento de la independencia de los mismos. Sin embargo años más tarde incorporó a su agenda la necesidad de incrementarlo.

En México, la Carta Magna, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, señala que un partido político es una entidad de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios o ideologías que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y, para lograrlo necesitan de recursos económicos.

Huelga mencionar que el financiamiento público es equitativo ya que pretende: “[abrir] la posibilidad real del la alternancia - en el poder- eliminando - la posición asimétrica de recursos entre los partidos políticos con presencia auténticamente nacional.”<sup>133</sup>

En este orden de ideas, la Constitución Federal en el artículo 116, fracción IV, inciso f), señala que el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos debe ser equitativo:

“De acuerdo con las disposiciones 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.”

El financiamiento público también debe ser suficiente para que promuevan sus programas, proyectos e ideologías durante los procesos electorales.

Otra característica del financiamiento público es que puede ser controlable, ya que se garantiza que los recursos del erario son empleados en los fines de los partidos políticos.

Ahora bien, en México es difícil reducir los costos que la política genera año tras año (principalmente el de los medios masivos de comunicación), desde la reforma electoral de 1996, se les ha ido otorgando más recursos públicos a los partidos políticos. Al respecto, hay autores que señalan que mediante el financiamiento público se reducen los costos de la política, cuestión no reflejada en nuestro país, ya que en cada año electoral el financiamiento público que se

---

<sup>133</sup> WOLDENBERG KARAKOWSKI, José, “Relevancia y actualidad”, en Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Política Electoral: Retos para la Democracia., México, IFE, Junio 2001.

les otorga a los partidos políticos aumenta, mediante una fórmula incongruente que señala la ley, como se explicará más adelante.

Si bien es cierto que este tipo de financiamiento ayuda a los partidos a no esforzarse a conseguir demasiados recursos mediante la vía privada, también cierto es que, ocasiona una separación cada vez más pronunciada entre los partidos políticos y la sociedad, cuestión que se refleja el día de las elecciones, en las cuales se presentan cada vez menos electores; al respecto tenemos como paradoja, que mientras los partidos gastan más, la sociedad vota menos.

De las ventajas mencionadas, párrafos arriba, respecto al financiamiento público, podemos recatar el que señala que el aporte público disminuye el financiamiento ilegal, esto es, mediante tal aporte se disminuye la influencia de los grandes capitales en la política del país.

Ahora bien, nos hemos referido al objeto o propósito del financiamiento público, sin embargo este tipo de aporte también tiene sus desventajas, entre las que se encuentran:

- Es altamente paternalista, ya que se establece una excesiva dependencia de los partidos hacia el Estado.
- Burocratiza y fortalece la rigidez de la cúpula partidaria.
- Como se señaló en su oportunidad, aísla o separa a los partidos de la sociedad, debido a que ya no es necesario recabar recursos de la misma, ya que el Estado ya les otorgó los suficientes para competir.
- El procedimiento no elimina por sí (todos los) vicios y deficiencias.

- Reclamo popular por los montos dedicados a estas organizaciones.
- Además de que los partidos mayoritarios, por una mayor disposición de recursos, desarrollen las habilidades necesarias para mantener su preeminencia y permanencia en el poder.
- Distrae fondos que se pudieran utilizar para otros fines.
- Fomenta un exagerado multipartidismo; ejemplo de ello quedo demostrado en la última elección federal en la que contendieron once partidos para diferentes cargos de elección popular, de los cuales cinco perdieron su registro por no alcanzar la votación exigida por la ley. Tampoco sería viable tener exclusivamente tres partidos, por ello urgen reformas estructurales en materia electoral.

#### **4.2.2 – Modalidades**

Mediante la reforma política de 1996, el legislador previó la proporción de financiamiento público que cada partido político debe de recibir tanto de forma directa como indirecta, señalando en la ley que debe ser proporcional a los votos obtenidos en la última elección federal e igualitario al número de partidos existentes.

Hay en la actualidad un margen muy amplio entre el porcentaje de recursos económicos que reciben los partidos políticos por parte del Estado en relación al financiamiento privado; esto se verifica en el siguiente párrafo:

"Pese a que no existe una fórmula ideal entre la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 en favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedente a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana."<sup>134</sup>

Desde ésta perspectiva, se debe tener presente que el punto toral de la justicia es la idea de la igualdad. Desde Aristóteles se distinguen dos clases de justicia: la conmutativa y la distributiva. En ambas, se vislumbra de forma diferente el principio de igualdad. Por un lado, la justicia conmutativa es aquella en la que todos deben de recibir lo mismo, es decir, un trato igualitario. Por otro lado, la justicia distributiva consiste en la distribución de cosas desiguales tomando en consideración la desigualdad de los sujetos o actores. Lo anterior significa, en términos generales y coloquiales, igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales.

En materia de financiamiento público, la justicia conmutativa se aplica a todos los partidos políticos, ya que tienen iguales oportunidades, derechos y obligaciones, y tiene como propósito fundamental, en nuestro país, consolidar el sistema de partidos; en tanto que la justicia distributiva es aplicada a los partidos políticos atendiendo al peso electoral, dando lugar a que sea la votación próxima anterior la que determine la orientación del aporte público.

Antes de adentrarnos más en el tema es importante cuestionarnos ¿de dónde obtiene el Estado los recursos para otorgárselos a los partidos políticos? El artículo 31 de la Carta Magna en su fracción IV señala:

Son obligaciones de los mexicanos:

I. ....

---

<sup>134</sup> NOHLEN, Dieter, *op. cit.*, nota 107, Pág. 38.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el mismo tenor el artículo 1º. de la Ley de Ingresos de la Federación señala las fuentes tradicionales de ingreso de recursos para los gastos públicos:

1. Las diferentes contribuciones
2. Los productos.
3. Los aprovechamientos.
4. Los financiamientos.
5. Los organismos descentralizados.
6. Las empresas de participación estatal, y
7. Los financiamientos otorgados a estas.

Los ingresos obtenidos se destinan al gasto público previsto en el presupuesto de egresos que, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, examina, discute y aprueba anualmente la Cámara de Diputados.

El presupuesto, contabilidad y el gasto público federal se regulan y norman por las disposiciones de la ley del mismo nombre, que es aplicada a través de la Secretaría de la Función Pública.

La ley señalada establece en su artículo 2, que el gasto público federal comprende, las erogaciones que, por gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública y responsabilidad patrimonial, realizan:

1. El poder Legislativo.
2. El poder Judicial.
3. La presidencia de la República.

4. Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
5. Los organismos descentralizados.
6. Las empresas de participación estatal mayoritaria, y
7. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal.

Por tanto los recursos económicos que son otorgados a los partidos políticos provienen de los impuestos que recauda el Estado, aunado a lo establecido en ley.

Al Estado se le impone la limitante de otorgar exclusivamente los recursos económicos que conforme a ley se estipulen. Asimismo, no puede otorgar recursos a los candidatos de manera directa, sino que la única vía para allegar a los candidatos de los recursos, es a través del partido político, quien tiene el derecho de decidir conforme a su regulación interna, la forma en que se repartirá o distribuirá el financiamiento entre los diversos candidatos.

La legislación electoral reserva la denominación de partido político nacional, y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Carta Magna y el propio Código Electoral incluido el relativo a recibir financiamiento por parte del Estado, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, el financiamiento antes referido se otorgará a los partidos políticos, de acuerdo con lo establecido en la fracción II del artículo 41 de la Carta Magna, mediante el uso, de forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con la formas y procedimientos que establezca la ley electoral.

La fracción mencionada con anterioridad en su inciso a), señala que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.

Asimismo, el mencionado artículo constitucional precisa que el 30% de la cantidad total que resulte de lo anteriormente expuesto, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Por otra parte, el inciso b) de la misma fracción precisa que el aporte público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

El inciso c) dispone que, se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación, socioeconómica y política, así como para tareas editoriales.

El código electoral, en su artículo 49.7, consagra tres tipos de financiamiento público directo a los partidos políticos, independientemente del financiamiento público indirecto (prerrogativas) que señala el mismo código:

- Financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Financiamiento público para gastos de campaña.
- Financiamiento público por actividades específicas como entidades de interés público.

La cantidad que el Estado dispone para el funcionamiento de los partidos políticos es considerable, por ello, sería conveniente que el COFIPE distinguiera "en primer lugar entre años sin elecciones y años con elecciones, distinguiendo nuevamente en este supuesto entre elecciones intermedias y generales."<sup>135</sup> Así el financiamiento público que se destinara a los partidos políticos decrecería considerablemente.

En las elecciones del 2000, el financiamiento público federal ascendió a 3,000,912,250.00 pesos que se repartió entre 11 partidos políticos de la siguiente forma:

	ORDINARIOS	CAMPAÑA	TOTAL
PRI	455,120,507	455,120,507	910,241,014
PCD	26,793,859	26,793,859	53,587,718
DS	26,793,859	26,793,859	53,587,718
PARM	26,793,859	26,793,859	53,587,718
<u>PRD</u>	326,705,110	326,705,110	653,410,220
<u>PT</u>	105,152,662	105,152,662	210,305,324
<u>CONVERGENCIA</u>	26,793,859	26,793,859	53,587,718
<u>PSN</u>	26,793,859	26,793,859	53,587,718
<u>PAS</u>	26,793,859	26,793,859	53,587,718

<sup>135</sup> Ibidem, p. 41.

<b>ALIANZA POR MEXICO</b>			<b>1,024,478,678</b>
<b>PAN</b>	<b>335,767,829</b>	<b>335,767,829</b>	<b>671,535,658</b>
<b>PVEM</b>	<b>116,946,860</b>	<b>116,946,860</b>	<b>233,893,720</b>
<b>ALIANZA POR EL CAMBIO</b>			<b>905,429,378</b>

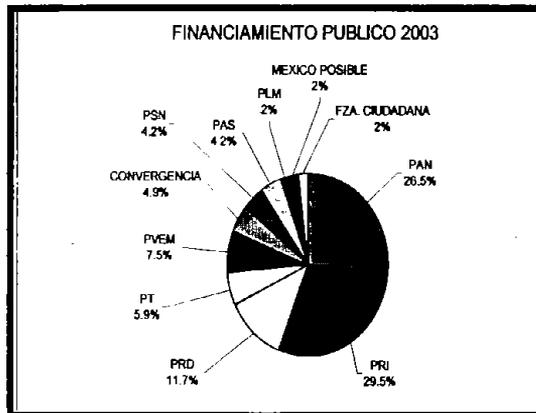
Fuente: IFE.

Ahora bien, el monto total de financiamiento público que recibieron los partidos políticos para sus actividades ordinarias y de campaña en el año 2003 ascendió a 4,843,223,884.26 pesos, 1,842,311,634.26 pesos más que en las elecciones presidenciales del 2000.

El 28 de enero del 2003 el Consejo General del IFE acordó los montos del financiamiento público para los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y determinó una suma de dinero idéntica para gastos de campaña; la siguiente grafica muestra cómo se repartió dicho financiamiento:

	ORDINARIOS	CAMPAÑA	TOTAL
<b>PAN</b>	641,132,019.91	641,132,019.91	1,282,264,039.82
<b>PRI</b>	714,168,268.29	714,168,268.29	1,428,336,536.58
<b>PRD</b>	282,852,142.03	282,852,142.03	565,704,284.06
<b>PT</b>	142,868,588.82	142,868,588.82	285,737,177.64
<b>PVEM</b>	182,540,739.69	182,540,739.69	365,081,479.38
<b>CONVERGENCIA</b>	117,653,787.75	117,653,787.75	235,307,575.50
<b>PSN</b>	101,662,010.78	101,662,010.78	203,324,021.56
<b>PAS</b>	101,662,010.78	101,662,010.78	203,324,021.56
<b>PLM</b>	45,690,791.36	45,690,791.36	91,381,582.72
<b>MEXICO</b>			
<b>POSIBLE</b>	45,690,791.36	45,690,791.36	91,381,582.72
<b>FZA</b>			
<b>CIUDADANA</b>	45,690,791.36	45,690,791.36	91,381,582.72

Fuente: IFE



Fuente: IFE.

Como se mencionó con anterioridad el financiamiento público se otorga mediante dos modalidades: de forma directa e indirecta. La primera forma se da mediante dinero; en tanto que el aporte indirecto se traduce en prerrogativas como: espacios en radio y televisión, exenciones fiscales y franquicias postales y telegráficas.

#### 4.2.3 – Prerrogativas de los partidos políticos.

El Estado Mexicano no sólo impulsa el pluripartidismo mediante recursos directos sino también a través de recursos indirectos, es decir, prerrogativas, y es en el artículo 41 de la Constitución donde se señala como principal prerrogativa de los partidos políticos el tener acceso en forma permanente y equitativa a la radio y televisión.

En términos del artículo 41 del COFIPE, los partidos políticos tienen derecho a las siguientes prerrogativas:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.

- Gozar del régimen fiscal que establece el código y las leyes de la materia.
- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Mediante la reforma de 1996 se incrementan los tiempos en radio y televisión al que tienen derecho los partidos políticos en campañas electorales federales, además el IFE tiene derecho a la compra de más espacios.

#### **A) En materia de Radio y Televisión**

La radio y la televisión son los medios masivos más usados por la sociedad y, en materia política, por los partidos políticos para difundir sus ideologías, debido a que juegan un papel trascendental en la vida política del país, tal cuestión "...ha alterado de manera fundamental la manera en que se desarrolla la política en las sociedades contemporáneas."<sup>136</sup> Mediante estos dos medios de comunicación los partidos políticos difunden sus plataformas políticas de forma masiva, ya que a lo largo y ancho del país es difícil encontrar una familia que no cuente, por lo menos, con alguno de ellos, lo que significa que logren los partidos, sus objetivos de difusión.

Ambos medios pueden ser catalogados como básicos para cualquier familia y, por ende, cada una cuenta por lo menos con alguno de ellos ya que, además de difusión política, mantienen comunicada a la sociedad; asimismo, su principal objetivo es el de entretener y ofrecer productos y servicios a la sociedad. Al respecto, se puede concluir que actualmente "no existen vehículos más

---

<sup>136</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, op. cit., nota 7, p. 281

eficaces para transmitir la información colectiva (y electoral) a la sociedad que la radio y la televisión<sup>137</sup>.

La actividad de estos medios de comunicación se encuentra regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión. El Estado los concede a los particulares.

La legislación electoral vigente dispone que la responsabilidad de los partidos políticos no se agota exclusivamente en las elecciones, sino que, deben desarrollar actividades de carácter permanente, tal como la educación política, mediante la cual el ciudadano conoce sus derechos político-electorales. Para poder realizar lo anterior y asimismo divulgar sus programas y plataformas políticas, los partidos políticos tienen derecho a difundirlo a la sociedad, mediante el acceso a los espacios que el Estado les otorga, tanto en radio como en Televisión.

El tema de medios masivos de comunicación reviste gran importancia dentro de nuestro sistema político nacional, debido a que día a día los partidos se apoyan más en ellos para difundir sus ideas, constituyendo "espacios privilegiados del quehacer político en general y de las campañas políticas en lo particular".<sup>138</sup>

De conformidad a lo que señalan los artículos 43 y 44 del COFIPE, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del IFE, les corresponde la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos (así como vigilar el cumplimiento del Código Electoral en cuanto el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación). Cada partido disfrutará mensualmente de 15 minutos, tanto en radio como en televisión, tendrán derecho a participar en los

---

<sup>137</sup> ESTEINOU MADRID, Javier, "Estado, Medios de comunicación y cambio político" en Medios de Comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro, México, H. Cámara de Diputados – UAM, 2000, p 52.

<sup>138</sup> NOHLEN, Dieter, op. cit., nota 107., p. 48.

programas especiales que, la misma Dirección Ejecutiva mencionada coordinará y, se transmitirán dos veces al mes por ambos medios.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales tiene como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

El acceso equitativo de los partidos a los medios se dio gracias a la reforma electoral de 1996, cuando se incluyó un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión en periodos electorales, precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirá de manera igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

El Código precisa, en el artículo 44, párrafo 3, que los partidos políticos deberán utilizar por lo menos la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Sin perjuicio de lo anterior, los partidos políticos también podrán difundir sus plataformas políticas a una región en particular, siempre que medie solicitud. Estos espacios regionales, no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido político para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de estos.

El COFIPE, haciendo referencia a las autoridades encargadas de la difusión de dichos programas señala, en el artículo 43, párrafo 2, que la Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Asimismo, cada partido tiene el derecho de acreditar ante dicha Comisión, un representante con facultades de decisión.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 45 y 46 del mismo Código, los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas de los partidos se hará mediante sorteos semestrales correspondiéndole a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinar las fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones, así como también de tomar las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos tenga la debida divulgación a través de la prensa de circulación nacional.

La Comisión de Radiodifusión será la responsable de recibir, de los partidos políticos, los guiones técnicos de los programas de cada uno; asimismo, contará con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos.

Un aspecto que a todas luces no se cumple por los concesionarios de los medios de comunicación, es lo señalado en el párrafo segundo del artículo 46 del COFIPE:

“...los programas de los partidos políticos...tendrán preferencia dentro de la programación general...estatal... se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia”.

Es común observar que los programas (televisivos generalmente) realizados por los partidos políticos para divulgar sus plataformas políticas, se transmiten en horarios con un muy bajo nivel de audiencia (televisiva), es decir, son transmitidos en horarios en el que la sociedad no ve televisión, debido a que se encuentra en los brazos de Morfeo, es decir, “durante los últimos años, los medios de comunicación han negado “buenos horarios al Instituto y a los

partidos”<sup>139</sup>; lo cual significa que se destinen horarios con bajos niveles de audiencia y, por ende, se incumpla el precepto legal.

Independientemente de lo anteriormente expuesto, el artículo 47.1 señala que en procesos electorales, los partidos políticos, a fin de difundir a sus candidatos tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión; (la duración de los programas en radio y televisión para cada partido político será de 15 minutos; a simismo, a solicitud de los partidos, también podrán transmitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les corresponda).

b) Cuando en el proceso electoral sólo se elija a los miembros del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión, corresponderá al 50% de los totales señalados en el párrafo anterior;

c) Adicionalmente a las cifras señaladas en el inciso a), se adquirirán, por conducto del IFE hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos, con la finalidad de ponerlos a disposición de los partidos políticos. El costo total de los promocionales no podrá ser mayor del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y, del 12% cuando sólo se elija a los miembros del Congreso de la Unión. Dichos promocionales serán distribuidos entre los partidos mensualmente, y si por algún motivo no se llegasen a utilizar los durante un determinado mes, no podrán ser transmitidos con posterioridad.

---

<sup>139</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox”, México, UNAM, 2004, p. 145.

Del tiempo previsto en los incisos a) y c), el 4% del total corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión. El resto, se distribuirá entre los partidos políticos que tengan representación en cualquiera de las dos cámaras (diputados federales y senadores), siguiendo la fórmula prevista para el financiamiento público, es decir, se otorgará el 70% de transmisión en forma proporcional a su fuerza electoral (tomando en consideración la última votación en que el partido haya participado) y el 30% restante, se distribuirá entre los mismos en forma igualitaria.

La duración de los programas en radio y televisión para cada partido a que se refiere inciso a), será de 15 minutos, a petición de los partidos políticos, también podrán permitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les corresponda.

A fin de que los partidos políticos disfruten de las prerrogativas consignadas en el inciso c), para la adquisición y asignación de los promocionales en radio y televisión se utilizarán el o los catálogos que los concesionarios o permisionarios de radiotelevisión, tanto nacionales como regionales, le proporcionen a la Secretaría Ejecutiva del IFE (a través de la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante solicitud) los horarios y tarifas disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos: el primero, del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes de la elección.

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos, en la primera sesión que realiza el Consejo General en la primera semana de noviembre de año anterior de la elección, el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. En tanto que el segundo

catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el consejo general correspondiente al mes de enero.

Los partidos políticos deberán hacer saber por escrito la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les sea proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, a más tardar el 31 de enero del año del elección, para las campañas de senadores y diputados. Asimismo los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la misma dirección ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les fue proporcionado, lo anterior a más tardar el 28 de febrero del año de la elección tratándose de la campaña para presidente y, a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

Cuando dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos aplicará, en su caso, el procedimiento siguiente:

“Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar.”(48.5)

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, correspondiente al primer catálogo, deberá finalizar a más tardar el 15 de enero del año del elección para la campaña a la presidencia y, a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y

diputados. Mientras que la fecha límite para contratarlos, en relación al segundo catálogo, deberá concluir el 15 de abril del mismo año.

Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, el IFE procederá, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva.

Se faculta a la Comisión de Radiodifusión del IFE realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General. De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

En los años en que sólo se elija a los miembros de la Cámara de Diputados, únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas.

Se debe recalcar que, el párrafo 13, del artículo 48, del COFIPE señala que:

“En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por terceros.”

Es claro que dicho precepto prohíbe en todo momento la contratación de propaganda en medios de comunicación masiva por parte de terceros, exclusivamente los partidos políticos pueden contratar tiempos en radio y

televisión, para difundir mensajes durante las campañas electorales. Claro está, que los partidos políticos no pueden contratar tiempos en los medios de comunicación fuera de las campañas electorales, al menos, que lo hagan "para propósitos distintos, por ejemplo para difundir su ideario".<sup>140</sup>

Una propuesta, sería buscar la reducción del costo de la propaganda en los medios electrónicos, planteando el uso de tiempo del Estado y fiscales de mayor audiencia y no negociables, y distribuidos con criterios de equidad. Esto significaría que, ni los partidos políticos, ni los particulares, podrían comprar tiempos o espacios en radio y televisión.

De los 4,800 millones de pesos que recibieron los partidos políticos para las campañas electorales del 2003, entre el 60 y 70% se gastó en *spots* en radio y televisión, sobre esta materia Mauricio Merino señala que "en España, Francia o Chile han abierto una banda, es decir, tiempos del Estado, tanto en radio como en televisión, que se distribuye equitativamente entre los partidos; por lo tanto los partidos no gastan en radio y televisión y además no hay problemas de fiscalización posterior, sólo tienen derecho a esa banda. No pueden comprar (publicidad en medios) por separado. Con esa fórmula no se gastaría."<sup>141</sup>

La ley reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este sentido, los candidatos solo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido o coalición a la que pertenezcan, pero no hacer contrataciones directas.

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>141</sup> CANTÚ, María Elena, Milenio, número 304, 14 de Julio del 2003, p. 37.

Respecto a lo anterior, estimamos que la instancia que debería de contratar dichos tiempos es el Instituto Federal Electoral, prohibiendo a los partidos políticos su contratación.

## **B) En materia Fiscal**

En líneas anteriores se señaló lo que estipula la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, esto es, que entre las obligaciones de los mexicanos se encuentran el de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, el artículo 1º. del Código Fiscal de la Federación señala que las personas físicas o morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

En este orden de ideas el COFIPE, en el numeral I, del artículo 50, señala que los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, que son personas morales, no serán sujetos al pago de determinados impuestos y derechos:

1. Los ingresos derivados de rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan como finalidad el allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines.
2. Impuesto sobre la renta, las utilidades gravables que deriven de la enajenación de inmuebles que se adquieran para el ejercicio de sus actividades, asimismo, no serán sujetos al pago de impuestos, por de aquellos ingresos provenientes de donaciones, ya sean en numerario, o bien, en especie.

3. Los ingresos provenientes de la venta de cualquier tipo de impreso político para la difusión de sus principios, programas y estatutos; lo mismo aplica para la propaganda.
4. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Lo anterior le es aplicable también a las agrupaciones políticas nacionales, en virtud de que el artículo 35, numeral 6 del COFIPE señala: "Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en los artículos 50, 51 y 52..." del código electoral.

Las anteriores excepciones de pago de impuestos no significa que los partidos o agrupaciones políticas nacionales no tengan que pagar otros, tales como las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, la división, la consolidación, la traslación y la mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. También, deberán pagar por los impuestos y derechos que establezcan tanto los Estados como los municipios por la prestación de servicios públicos.

Los partidos y las agrupaciones políticas nacionales pueden considerarse personas morales no lucrativas conforme a lo que la fracción XVI del artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) que señala: "Se consideran personas morales no lucrativas: XVI. Asociaciones o sociedades civiles con fines políticos..."

Los partidos y agrupaciones políticas nacionales están obligados a contribuir con los gastos públicos, conforme a lo que establecen las leyes respectivas. Pero ante la omisión o falta de cumplimiento del pago de impuestos que establecen las normas fiscales, el Código Fiscal de la Federación establece una serie de infracciones a los contribuyentes en el Título IV "De las infracciones y delitos fiscales" Capítulo I. (Art. 70 – 91).

### **C) En materia postal y telegráfica**

Los partidos políticos gozan de franquicias postales y telegráficas, es decir, son derechos que la ley de la materia les concede; les permite enviar documentación, o bien, mensajes telegráficos a cualquier parte de la República, siempre y cuando sean necesarios para las actividades del partido.

Solo podrán hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido. Los partidos políticos deberán de acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y Juntas Locales Distritales Ejecutivas, a dos representantes; y la misma Dirección hará los tramites necesarios ante la autoridad competente, para que los partidos puedan ejercitar este derecho, es decir, gestionará tal derecho ante dicha autoridad el señalamiento de la oficina u oficinas postales en la que los partidos políticos harán los depósitos de su correspondencia.

Las franquicias telegráficas exclusivamente pueden ser utilizadas dentro del territorio nacional. Sólo podrán hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales y distritales de los partidos políticos. Para poder ejercitar el derecho que de esta franquicia emana, los partidos políticos deberán de tener dos representantes registrados con sus nombres y firmas ante la Dirección Ejecutiva mencionada o las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

No surtirá efectos dicha prerrogativa para fines personales, propaganda o bien para mensajes enviados dentro de la misma ciudad o zona urbana.

Cabe hacer mención que dichas prerrogativas no hacen ninguna diferencia entre los partidos, es decir, se les otorga a todos ellos independientemente de

la votación próxima anterior obtenida, o bien, del número de asientos con los que cuenten en el Congreso de la Unión.

**D) En materia de financiamiento público**

- a) Para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes.

Como se puntualizó en su oportunidad, los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Ahora bien, es preciso señalar que este tipo de financiamiento se otorga a los partidos políticos año tras año, independientemente de que se efectúen o no elecciones federales. Se hace mención de lo anterior, debido a que para calcular dicho financiamiento es necesario tener como base aritmética los costos mínimos de campaña (para Presidente de la República, Senador y Diputado) de la elección federal próxima anterior. Cuestión que no deja de ser incongruente tanto para la vida política del país y, más aún, para la económica, en el sentido de que se destinan demasiados recursos a los partidos políticos por tal operación aritmética, en tanto que hay muchos problemas sociales que quedan en el tintero y el gobierno no les hace frente en muchos de los casos.

El financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se regulará conforme a las siguientes reglas:

El Consejo General del IFE determinará anualmente, con base en estudios, los costos mínimos de campaña para diputado, para senador y para Presidente de la República, teniendo como referencia los costos aprobados para el año

inmediato anterior, actualizándose mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, que establezca el Banco de México.

El costo de una campaña para diputado se multiplicará por el número de diputados a elegir, (500) y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión<sup>142</sup>. (Aleatorio, actualmente son seis los partidos que tienen representación en el Congreso).

El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir (128) y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. (Aleatorio).

El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de la República, se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa (300), cifra que se divide entre los días que dura la campaña para diputado y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.<sup>143</sup>

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes y será distribuido de la siguiente manera:

- El 30% se otorga de forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

---

<sup>142</sup> El tomar en cuenta el número de partidos que nos representan en las Cámaras del Congreso de la Unión, no es la mejor fórmula, ya que ello puede ocasionar que la cifra del financiamiento se dispare para una elección intermedia; o por el contrario, puede dar lugar a que la cifra baje en una elección Presidencial, por obvias razones.

<sup>143</sup> Cabe señalar que de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, el financiamiento a que se ha hecho referencia se determinará una vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya emitido la declaración de validez.

- El 70% de acuerdo al porcentaje de votación nacional obtenida por cada partido político, con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

Las cantidades se entregarán a cada partido político, en cuotas mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Ahora bien, el procedimiento antes reseñado operó de manera plena, por primera vez, en las elecciones federales intermedias de 1997. Estas elecciones sirvieron de base para que el Consejo General del IFE, estableciera los costos mínimos de campaña (para diputado, para senador y para Presidente) que se han venido fijando año con año.

A ocho años de la última reforma electoral, es necesario hacer una evaluación de las reglas constitucionales y legales que regulan la determinación y distribución del financiamiento ordinario a los partidos políticos.

Huelga señalar que en el año del 2002 los partidos políticos recibieron financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, 2,303,658,823.97 como lo demuestra el siguiente cuadro:

#### FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2002

PARTIDO POLITICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCION NACIONAL	\$ 646,497,591.42	\$ 20,607,006.57	\$ 667,104,597.99
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	720,145,034.18	15,679,312.77	735,824,346.95
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA	285,219,385.37	9,553,118.08	294,772,503.45

<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>	<b>144,064,326.53</b>	<b>10,656,499.50</b>	<b>154,720,826.03</b>
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO</b>	<b>184,068,421.70</b>	<b>2,455,500.00</b>	<b>186,523,921.70</b>
<b>CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA</b>	<b>118,838,429.43</b>	<b>13,973,279.69</b>	<b>132,611,709.12</b>
<b>PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA</b>	<b>102,512,817.67</b>	<b>1,639,612.50</b>	<b>104,152,430.17</b>
<b>PARTIDO ALIANZA SOCIAL</b>	<b>102,512,817.67</b>	<b>4,056,562.50</b>	<b>106,569,380.17</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,303,658,823.97</b>	<b>78,620,891.61</b>	<b>2,382,279,715.58</b>

Fuente: IFE.

Para el año 2004 la cantidad de financiamiento público a la modalidad de actividades ordinarias de los partidos políticos, descendió poco más de 500 millones de pesos en relación con el año anterior (en que se eligieron diputados federales), debido a que disminuyó, también, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, tomando en cuenta lo estipulado en el inciso a), fracción II, del artículo 41 de la Constitución federal:

#### **FINANCIAMIENTO PUBLICO 2004**

<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (PRIMERA MINISTRACIÓN)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>\$ 499,131,088.83</b>	<b>\$ 19,952,017.97</b>	<b>\$ 519,083,106.80</b>
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>	<b>550,797,172.79</b>	<b>16,653,729.20</b>	<b>567,450,901.99</b>
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>	<b>323,894,251.95</b>	<b>6,409,904.87</b>	<b>330,304,156.82</b>

<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>	<b>121,285,135.05</b>	<b>4,064,048.72</b>	<b>125,349,183.77</b>
<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>	<b>171,206,971.42</b>	<b>1,694,419.20</b>	<b>172,901,390.62</b>
<b>CONVERGENCIA</b>	<b>119,515,565.97</b>	<b>3,924,091.80</b>	<b>123,439,657.77</b>
<b>TOTALES</b>	<b>1,785,830,186.01</b>	<b>52,698,211.76</b>	<b>1,838,528,397.77</b>

Fuente: IFE.

El concepto rector de financiamiento público a los partidos políticos es el llamado "costo mínimo de campaña", establecido 1987 en el Código Federal Electoral. Es un concepto "vago", ya que es susceptible de múltiples interpretaciones, producto de las experiencias particulares de cada campaña electoral. En 1989, la Comisión Federal Electoral conoció y aprobó el primer estudio para determinar el costo mínimo de campaña.

Nadie con un mínimo de conocimiento o experiencia en campañas electorales le escapa la dificultad que entraña el establecimiento de un costo mínimo para esa actividad. ¿Cuántas personas deben considerarse para el cálculo de servicios personales a pagar? ¿Cuánto es lo mínimo que debe destinarse a la propaganda?, entre otros cuestionamientos, por tanto, puede considerarse en resumen, que es un concepto de muy difícil cuantificación.

Es importante señalar que el COFIPE también considera, que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, y que en consecuencia no tienen representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, reciban el 2% del monto total que por financiamiento público les corresponda a todos los partidos políticos para el sostenimiento de actividades ordinarias, así como una cantidad igual para gastos de campaña en el año de la elección.

Las cantidades serán entregadas en forma proporcional durante el año de su registro; tomando en consideración el calendario presupuestal. Asimismo se les otorgará financiamiento por las actividades específicas que desempeñen como entidades de interés público.

b) Para gastos de campaña.

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos para efectos de gastos de campaña, constituye una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de elección, es decir, a cada partido se le otorga un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Las elecciones intermedias de la administración de Vicente Fox resultaron carísimas para los mexicanos, debido a la sencilla razón de que el gobierno entregó, para el 2003, 4,843, 223, 884 pesos a 11 partidos políticos.

La estratosférica suma estremece aún más, cuando se conoce que el Partido del Trabajo con un presupuesto de casi 143 millones de pesos, apenas logró obtener 6 curules de la Cámara, es decir, los ciudadanos pagamos en promedio casi 24 millones de pesos por cada uno de los 6 diputados en cuestión. Misma situación sucedió con el PVEM ya que costo a la población más de 182 millones de pesos y sólo obtuvo 16 curules, algo así como 11.4 millones de pesos se gasto por cada uno.

Y que decir de los partidos que perdieron su registro: Partido de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza

Ciudadana; 5 agrupaciones que recibieron en conjunto más de 340 millones 390 mil pesos. Un desperdicio.

Fueron más de 6 mil 643 millones de pesos (con gastos de operación del IFE)<sup>144</sup>, que se gastaron en nuestra democracia tan solo para renovar la Cámara de Diputados en el 2003.

Sobre la fórmula que señala el Código, en su artículo 41, fracción II, para dar el financiamiento público a los partidos políticos, ésta fue establecida en su momento con el propósito de que tuvieran siempre el suficiente dinero para la realización de sus campañas, pero hoy en día, resulta claramente absurdo que se tenga el mismo financiamiento para una campaña presidencial (además Senadores y Diputados), que para una intermedia en la que sólo se eligen Diputados. Es paradójico, que se obtuvo mayor financiamiento público para el 2003 que para la elección del 2000, como se señaló en su oportunidad, donde se eligió Presidente de la República. Es por ello, que se propone la reducción del financiamiento público, que reciben los partidos políticos, hasta un 50% en elecciones intermedias.

El dinero que estas entidades de interés público, como las define la Constitución, obtuvieron en el año 2003, en elección intermedia, ascendió a más de 4,840 millones de pesos en números redondos.

A reserva de las conclusiones que se vayan obteniendo en el desarrollo de la presente investigación, podemos advertir que en nuestro país nos encontramos frente a un "paternalismo electoral", ya que es el Estado quien otorga casi la totalidad de los recursos económicos que los partidos reciben; lo anterior, nos

---

<sup>144</sup> ORTEGA, Miguel A., "¿Cuanto costó tu diputado?, en Debate Legislativo, número 17, 8 de julio del 2003, México, p. 10.

conduce a considerar como negocio, a un partido político y a desligar, casi por completo, a los partidos de sus simpatizantes y militantes.

c) Por actividades específicas

Una aportación importante de la reforma política de 1996 lo fue el financiamiento público que reciben los partidos políticos “para difundir los valores y prácticas de la cultura democrática, mediante el mantenimiento directo de fundaciones e institutos.”<sup>145</sup>

Para cumplir con el inapelable objetivo de acercar a los partidos con la sociedad, el papel que juegan las instituciones dedicadas a la promoción de la cultura democrática resulta fundamental. Una de las aportaciones menos publicitarias, pero quizás mas importante, de la reforma de 1996, fue la de imponer a los partidos políticos la obligación de dedicar una parte del financiamiento que reciben del Estado (por lo menos el 2%) para difundir los valores y prácticas de la cultura democrática, mediante el mantenimiento directo de fundaciones o institutos.

Se trata de un gran acierto, en virtud de que no será posible consolidar un régimen auténticamente democrático sin que contemos, con una población educada para apreciar, ejercer y defender los valores de la democracia.

Aunado a lo anterior, se puede estipular que dentro de esta educación política que debe de proporcionar cada partido político a sus miembros y a la sociedad, se encuentra: la cultura democrática. Esta educación debe brindarse a todos los niveles, es decir, tanto a la clase política, como a la sociedad misma. La democracia en México es algo nuevo, debido a que por más de 70 años no

---

<sup>145</sup> AGUIRRE RAMÍREZ, Pedro, “Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México”, en Hernández, María del Pilar (coord.), *op. cit.*, nota 56, p. 17.

existió; actualmente contamos con una diversidad de fuerzas políticas que, desde cualquier tribuna o puesto de gobierno, representan los intereses de la población. Ya no es tan fácil, como antes, que un partido se lleve el "carro completo" en cualquier elección. Sin embargo tanta diversidad de posturas e ideologías ocasionan que no se llegue a consensos, ocasionando que la mayoría de las posibles soluciones, a diversos aspectos o problemas políticos, económicos o sociales, se queden en el camino.

Es difícil pensar en un Estado democrático sin una población educada en materia política "Por esta razón los partidos deberían dedicar una parte mucho más sustancial de sus energías y recursos para cumplir con los trabajos de difusión de la cultura democrática."<sup>146</sup>

Para que los partidos puedan invertir y, por ende, brindar educación política y democrática, requieren de recursos económicos. Para ello la ley electoral, en su artículo 49, párrafo 7, inciso c), señala las bases mediante las cuáles los partidos políticos recibirán financiamiento público. El mismo precepto señala que dichas actividades podrán ser apoyadas mediante el aporte público en los términos del Reglamento que expida el Consejo General del IFE.

Este financiamiento, relativo a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos, no tienen un carácter imperativo en la ley, al tiempo que remite su regulación a un reglamento.

En el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 11 de febrero de 1998, se publicó el Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público.

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 18.

El Consejo General podrá acordar apoyos hasta un 75% anual, de los gastos comprobados que por dichas actividades hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Dichas cantidades, de acuerdo a lo que se determine a cada partido, serán entregadas en ministraciones, conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

La cifra mínima del 2% que la actual reglamentación dispone debe incrementarse hasta, quizás, un 5% del total de recursos políticos.

### **4.3 - Financiamiento privado**

Como se mencionó en el primer apartado del presente capítulo, el financiamiento a los partidos políticos en México es mixto, es decir, existen dos formas de financiación: el público y el privado. El financiamiento público fue analizado en los apartados anteriores, ahora analizaremos al aporte privado.

Esta segunda forma de financiamiento no la otorga el Estado, sino que los partidos políticos se allegan de éste, mediante aportes, generalmente monetarios, que hacen sus miembros así como sus simpatizantes, sin dejar a un lado aquel aporte que hacen los grandes empresarios y el proveniente de rifas, sorteos o colectas públicas, entre otros.

Al financiamiento privado puede catalogarse como complementario del aporte público, debido a que la mayoría de los recursos económicos que reciben los partidos políticos provienen de este último. Ahora bien, los legisladores deberían poner atención y énfasis en esta circunstancia, debido a que existe una gran diferencia entre los límites de cada uno de los financiamientos, es decir, se debería legislar en el sentido de que el financiamiento privado dejara

de ser sólo un aporte accesorio y convertirse en un financiamiento necesario para los partidos políticos.

En cuanto a las aportaciones de los particulares se ha tomado la determinación de limitar la posibilidad de que el financiamiento que no proviene del erario público, no se convierta en un vehículo de desequilibrio entre los partidos, por lo que, para alcanzar un mejor equilibrio y una mejor competencia en la contienda electoral se concluye que, México cuenta con un modelo de financiación preponderantemente a cargo del gasto público.

Mediante las reformas de 1993 y 1996, se modificó y adicionó el artículo 49.11, en que se regulan 4 modalidades de financiamiento privado: por militancia, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimiento financiero.

Es menester señalar la diferencia que estriba entre militante y simpatizante: el primero es el que se encuentra afiliado a un partido político, está comprometido con las causas de este y se cibe a los estatutos y reglamentos que le imponen derechos y obligaciones (pago de cuotas, apoyo en campaña, intervención en reuniones del partido, etc.). Mientras que el simpatizante vota por el candidato del partido, comunicándolo a los demás, pero no está afiliado al partido, es decir, se adhiere espontáneamente al partido.

En otro orden de ideas, la ausencia de una financiación estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de los partidos y los candidatos de conseguir recursos financieros a como de lugar. Esta tendencia se fortifica porque las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista no desempeñan, hoy en día, ningún papel significativo en el financiamiento de los partidos políticos.

#### **4.3.1 – Objeto.**

El financiamiento privado tiene como principios u objetivos rectores los siguientes:

- “Garantiza que el partido político permanezca como una asociación privada, fundada en la libertad de expresión; además de que logra un mayor contacto permanente con militantes y simpatizantes.
  
- Evita que haya paternalismo gubernamental, burocracia y rigidez en las esferas de poder de los partidos políticos.
  
- Evita un exagerado multipartidismo, que solo distrae fondos que debieran usarse para otros fines.
  
- Evita que algunos funcionarios desvíen fondos de su presupuesto de publicidad para promover su imagen, en vistas a los comicios y tener ventaja sobre aquellos que son candidatos por vez primera”.<sup>147</sup>

El financiamiento privado es una referencia para medir la afinidad de la sociedad con el partido o los partidos políticos.

El tema del financiamiento privado de los partidos políticos en México, ofrece direcciones diversas, la mayor parte de ellas matizadas por una fuerte crítica a los fenómenos de corrupción, a la presencia velada de intereses económicos en los procesos políticos y electorales, a distorsiones en los sistemas de

---

<sup>147</sup> Diversa, Revista, Instituto Electoral Veracruzano, número 7, 2002, p. 17.

representación popular, al comercio de influencias, o en general, a la manipulación de la voluntad general por parte de los líderes políticos.

Asimismo, el financiamiento privado sin límites puede traer consigo la consecuente obligación de la retribución de los favores otorgados, porque nadie aporta una fortuna a la campaña de un político, por simple simpatía personal.

#### **4.3.2 – Modalidades**

##### **a) Por la militancia**

El financiamiento general de los partidos políticos que provenga de su militancia comprende, en primer lugar, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos, de cada partido a puestos de elección popular, aporten exclusivamente para sus campañas las que, en todo caso, tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

Actualmente en nuestro país los partidos que “real” y “cuantitativamente” reciben financiamiento por esta categoría, son los que cuentan con una gran cantidad de afiliados entre sus filas (PRI, PAN, PRD, principalmente), y por muy reducidas que sean las cuotas determinadas por el órgano respectivo, siempre recaudaran grandes sumas de dinero, muy por encima de los partidos políticos

de menor tamaño, lo cual representa una mayor capacidad monetaria para llevar a cabo sus campañas proselitistas.

Del mismo modo, los candidatos a puestos de elección popular que cuenten con un poder económico importante, siempre tendrán una ventaja sobre los candidatos que no lo tengan.

#### **b) Por simpatizantes**

Incluye todas las aportaciones o donativos en dinero o en especie, efectuados a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero, por simpatizantes, cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos follados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas

realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

En materia de donaciones en especie hay lagunas jurídicas en la ley electoral que merman el sistema de financiamiento; al respecto:

- Deberían prohibirse las donaciones en especie de bienes muebles que no cuenten con documento fehaciente del costo del bien (factura).
- Deberían establecerse catálogos de precios de bienes que comúnmente se aportan a las campañas electorales con el propósito de que sirvan como base o valor mínimo de los bienes.
- El valor de cualquier bien, que quede fuera de la reglamentación, lo debe asignar el IFE.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del impuesto sobre la renta hasta en un monto del 25%.

### **c) Autofinanciamiento.**

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así

como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los Ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes. La categoría de autofinanciamiento se traduce en destinar cierta cantidad de recursos a un evento con la finalidad de tener un beneficio económico.

#### **d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.**

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente permitida por la ley.

A esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

Por último, se prescribe en el Código, que con la excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyen para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose, en todo caso, a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

Los partidos políticos cuentan con un patrimonio propio con el cual, pueden formar fondos o fideicomisos bancarios, que las mismas instituciones bancarias pagan al partido político intereses, que son el rendimiento o fruto de sus inversiones o de sus ahorros, y que serán manejados por el órgano interno encargado del financiamiento del partido, quién podrá elegir de manera libre y de acuerdo con sus intereses.

#### **4.3.3 – Límites.**

Importante es que los partidos políticos cuenten con los recursos necesarios para su operatividad y funcionamiento, pero al igual es esencial que haya límites a los procedimientos de cómo se allegan los partidos políticos de fondos económicos, para evitar abusos o corruptelas provocadas por la manipulación del dinero.

A cualquier aportación o donación en dinero deberá siempre expedirse un recibo foliado identificando al aportante.

Cabe destacar, que sobre esta situación hay un debate, ya que se supone que la publicidad del nombre de los donantes contradice un principio constitucional, ya que la persona que aporta recursos a un partido político o candidato, también le otorgará su sufragio el día de la elección.

Por ello la legislación mexicana ha evolucionado de modo que la transparencia sea el valor primario en relación al financiamiento, tal situación ha orillado a evitar la degeneración del voto secreto para respaldar posibles delitos y actualmente, ya se publican los montos y nombres sin restricción.

La Carta Magna en el artículo 130 inciso d), establece que los ministros de las iglesias no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de algún candidato o partido político, o asociación política alguna.

#### **4.3.4 – Prohibiciones económicas en materia de financiamiento.**

Uno de los grandes flagelos en materia política es la corrupción, que en palabras de Navas Carbo, “para poder hablar de corrupción en la recolección de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en si ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con que se realiza.”<sup>148</sup> La corrupción en el ámbito del financiamiento de los partidos, representa quizá una de los puntos más delicados y difíciles de analizar. Por corrupción se puede entender “la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta o ilícita, o una y otra, en favor de un partido o candidato o de ambos por una o más personas con el fin de obtener un beneficio posterior.”<sup>149</sup>

Los escándalos continuos de corrupción, no hacen otra cosa que acrecentar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política.

Asimismo, la necesidad no solo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, sino además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero.

---

<sup>148</sup>ZOVATTO, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada”, en Zovatto, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), *op. cit.*, nota 27, p. XXVII. p. XXII.

<sup>149</sup>NAVAS, Xiomara, “La Financiación Electoral: subvenciones y gastos”, en Nohlen, Dieter, *et al.* (comp.), *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, *op. cit.*, nota 21, p. 481.

El tema de financiamiento de los partidos políticos ha venido cobrando una importancia creciente, entre otras razones por la proliferación de escándalos que han puesto en evidencia las prácticas ilegales de contribución, que evidencian las grandes debilidades de los mecanismos de control.

Actualmente, se ha ido abriendo la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento.

En el caso de las contribuciones electorales corruptas, el posible contrafavor sólo se esclarece *a posteriori*, cuando el candidato subvencionado logra acceder a un puesto que le permita retribuir la generosidad de sus donantes.

En el Art. 49.2 se establece que:

"No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del distrito federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil."

Asimismo, se precisa en el párrafo tercero del Art. 49 que:

"los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública."

Al respecto cabría formular que, los servidores públicos que destinen de manera ilegal fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo, cometerían un delito electoral en los términos de lo dispuesto por el artículo 407 del Código Penal Federal:

Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a traves de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, "...al funcionario partidista o al candidato que: obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral..."(Art. 406, fracción VII),

Finalmente cabría señalar que, independientemente de lo anterior, se debería de obligar y/o limitar a los funcionarios públicos, con la finalidad de que no den a conocer obras y servicios que realicen durante su administración, cuando las elecciones se acerquen, es decir, más de veinte o treinta días antes de las elecciones, no publiciten sus obras o servicios.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Véase sentencia, exp. SUP-JRC-221/2003. Estudiada en el capítulo precedente.

## **CAPITULO V. Control de los recursos económicos de los partidos políticos en México.**

### **5.1 – Objeto de la fiscalización.**

La fiscalización tiene por objeto:

- Regular la obligación de que los partidos políticos presenten informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos;
- Llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales;
- Ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme.

La Constitución Política no sólo reconoce la trascendencia que tienen los partidos políticos, en el sentido de la expresión del derecho ciudadano de crear y participar en partidos, o bien, en el derecho que éstos tienen para contender en los procesos electorales, sino que también establece que los partidos políticos son determinantes para la integración de los órganos constitucionales; por lo tanto, su funcionamiento debe ser legal y apegado a derecho y principios democráticos.

El Estado al ser el aportante mayoritario del financiamiento de los partidos políticos tiene el derecho de solicitar información de cómo y en qué se gastan los recursos económicos que reciben. A su vez, los partidos políticos tienen el deber correlativo de presentar informes, tanto de los gastos que realizan en actividades ordinarias como de aquellos realizados durante los procesos electorales.

En este orden de ideas, toda financiación pública lleva implícita la necesidad de establecer un control. En este sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

“tanto en derecho privado como en derecho público rige el principio general que establece que, quien encomienda dinero u otra clase de bienes a una persona, para que esta lleve a cabo una finalidad, a la primera persona le asiste el derecho de fiscalizar la actuación de la segunda y de pedirle rendición de cuentas.”<sup>151</sup>

Por ello, reiteramos que jurídicamente el Estado, al entregar recursos económicos a los partidos políticos, está legitimado para exigir la rendición de cuentas sobre su utilización.

Por lo que respecta al financiamiento privado, los partidos políticos, al ser considerados por la Constitución Política como entidades de interés público, pueden ser fiscalizados por esta clase de recursos. Los partidos políticos son instituciones de suma importancia en el sistema político, ya que juegan un papel importante en la formación de la voluntad popular y de los cargos públicos, y por ende, a la sociedad le interesa conocer quienes les proveen de fondos económicos, asimismo, saber cuáles son los intereses que se presentan en las finanzas de los partidos y, como y en que se utilizan los recursos. Por lo anterior, el sistema político necesita contar con instrumentos y mecanismos que le permitan tener la seguridad de que los partidos políticos no se alleguen de recursos provenientes de grupos económicos ilegales o del poder político (gubernamental), así como, de que con los recursos que reciben los partidos no se financien actos de corrupción o tratos desleales.

---

<sup>151</sup> Sentencia, exp. SUP-RAP-007/98. Sala Superior, TEPJF. p. 24.

Los factores de equidad y transparencia en la fiscalización de los recursos públicos en materia electoral son de capital importancia, en este sentido las finanzas de los partidos políticos y de sus candidatos, deben estar abiertas a la supervisión de las autoridades correspondientes, para que la información que derive de su estudio sea un posible parámetro para la sociedad, para que esta determine el sentido de su voto el día de la elección.

## **5.2 – Instrumentos para el control y vigilancia de los recursos económicos de los partidos políticos.**

Con independencia de que el sistema de financiamiento de los partidos políticos sea mixto, lo cierto es que la eficiencia de un sistema de financiamiento de partidos políticos la garantizan los instrumentos de control; de ellos depende el cumplimiento de la ley, por lo anterior, se considera al control del financiamiento como la columna vertebral de todo el sistema financiero de los partidos políticos (y agrupaciones políticas nacionales).

La Constitución, en su artículo 41, fracción II, último párrafo, señala:

La ley fijara los criterios para determinar... los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En nuestro país, los instrumentos de fiscalización se sustentan en un sistema de presentación de informes, los cuales constituyen “una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los “techos” sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados,... (Además), existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes..., herramientas muy efectivas en el proceso de “purificación” de los

procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía,..."<sup>152</sup>

Mediante los instrumentos de control, básicamente se revisa:

- a) Que los recursos provenientes del financiamiento privado no excedan de los montos que cada persona puede aportar; que no provengan de personas o entidades que la ley les prohíbe hacer aportaciones; que los partidos políticos no sobrepasen los montos máximos que pueden recibir por la vía privada;
- b) Además, que los recursos gastados no excedan los límites máximos o topes para gastos de campaña; asimismo, precisar de manera transparente, los gastos que el partido político realiza, a partir del financiamiento público y privado.

De manera correlativa, se han creado instrumentos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas, entre dichos mecanismos tenemos la publicidad de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

La publicidad sin ser un mecanismo perfecto es, sin embargo, una herramienta útil para la fiscalización "ya que obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos...y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral..."<sup>153</sup>

Los temas de transparencia y publicidad son aspectos importantes contra la lucha de la corrupción política, en principio, esto pareciere deseable preferiblemente para las grandes contribuciones y no tanto para las pequeñas,

---

<sup>152</sup> ANDREA SANCHEZ, Francisco José de, op. cit., nota 7, p. 242.

<sup>153</sup> NOHLEN, Dieter, op. cit., nota 107, p. 44.

ya que a mayor contribución existe el riesgo de una mayor dependencia, un mayor peligro de corrupción y, por tanto, la necesidad de una mayor transparencia y publicidad; sin embargo, los aportes de pequeña cuantía también son relevantes, debido a que la suma de todos ellos generaría una cantidad considerable de dinero.

En el derecho comparado la publicidad de los ingresos y gastos de los partidos políticos bifurca en dos direcciones a saber, ya que "mientras que en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros por el contrario (Alemania y Canadá) son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar informada".<sup>154</sup>

Otro instrumento de control que no está regulado, pero bien podría ser tomado en cuenta para una próxima reforma, es la nulidad de la elección por rebase de los topes de gastos de campaña (o precampaña), cometido por algún candidato en su campaña electoral (o precampaña).

Ahora bien, si ya se expidió la constancia de mayoría y se encuentra desempeñando el cargo público, y de la revisión de los informes de campaña (o precampaña) se desprenden irregularidades (tales como rebasar topes de campaña, o en su caso precampañas, o el haber recibido financiamiento de ciudadanos o entidades que la ley prohíbe), podría implementarse como instrumento de control la figura de la revocación del mandato, pudiéndose ejercitar un año después de haber tomado el cargo.

La revocación de mandato es una figura perteneciente a la democracia semidirecta, mediante la cual se otorga al ciudadano el derecho de supervisar y

evaluar el ejercicio de sus gobernantes. Según el Diccionario de la Real Academia Española revocar, es "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución". Por mandato entiende el mismo diccionario, el "encargo o representación que por la elección se confiere"<sup>155</sup> a los representantes del pueblo.

Revocar significa, en el sentido jurídico de la palabra, "dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en el que unilateralmente se tenga potestad".<sup>156</sup>

En materia política encontramos que la revocatoria de mandato es "la institución política de origen inglés, en que por voluntad del electorado, se destituye a un funcionario o a un legislador..., un cierto número de electores fijado por la ley reclama la destitución del elegido. Se convoca a una nueva elección, a la que se presenta como candidato el elegido cuya destitución se pide y a todos los demás candidatos que quieran presentarse. Si nuevamente es elegido el que se pretende destituir, y a no puede ejercitarse otra vez la revocatoria...durante el periodo del mandato".<sup>157</sup>

En este orden de ideas, en la presente investigación se entiende como revocatoria de mandato o de reclamación, el mecanismo por medio del cual la ciudadanía demanda la destitución de un representante político que se encuentra en funciones, debido a que en campaña electoral rebasó el tope de gastos, o bien, recibió financiamiento por parte de entes que la ley prohíbe. Asimismo, podrá la ciudadanía solicitar la destitución de un funcionario, cuando apoye a un candidato, o bien, publicite obras públicas a favor del mismo.

---

<sup>154</sup> *Ibidem.* p. 36.

<sup>155</sup> Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, T. II, 1992, p. 794 y 1305, respectivamente.

<sup>156</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1994, p. 2857.

<sup>157</sup> MARTINEZ Silva, Mario *et al*, *op. cit.*, nota 13, p. 414.

Debería de implementarse en la legislación de la materia la prohibición del financiamiento paralelo, es decir, aquel financiamiento que asociaciones de amigos reciben y/o destinan al apoyo de una candidatura. La única vía de financiamiento, ya sea público o privado, en nuestro país se da a través de los partidos políticos.

Otro de los instrumentos sobre el que valdría la pena legislar, es el establecimiento de vínculos de colaboración entre las SHCP, la PGR, la CNBV y el IFE, es decir, entre las instituciones que podrían tener cierta injerencia, o bien, facultad de investigación del financiamiento destinado a las campañas electorales.

Sería conveniente realizar auditorías a los partidos políticos y sus candidatos, a razón de saber el origen y destino de los recursos en campañas y precampañas, aún cuando estas se estén realizando; aunado a la presentación del informe respectivo al término de los mismos procesos electorales; lo anterior, con el propósito de conocer la transparencia de las finanzas partidistas, en plena campaña y no, solamente, al final de la misma, cuando los gastos ya se efectuaron.

A partir del 12 de junio del 2003 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ésta ley determina que la información es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción, permitiendo la identificación de los actos ilegítimos con sus actores. El acceso a la información, por ende, la obligación de publicar los informes anuales y de campaña por parte de los partidos políticos y APN, es un componente fundamental de la reforma de Estado y es uno de los compromisos de toda democracia frente a la sociedad.

El artículo 4º. y 11 de la ley referida señalan:

...Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la Información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

**Artículo 11.** Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Respecto al control de las finanzas partidistas, difícilmente puede hablarse de modelos ideales a los que se ajusten las leyes electorales. En este sentido depende de las circunstancias políticas del momento para su diseño.

En relación con lo anterior, consideramos que deberían de crearse ciertos mecanismos con el fin controlar con mayor eficacia del financiamiento privado, entre dichos instrumentos se encuentran:

a) Que los donantes tuvieran la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos el monto donado; de esta forma la SHCP, que tendría constante vinculación con el IFE, podría comunicar dicha información, con nombres y montos a la autoridad electoral.

b) Que la autoridad electoral pudiera contar con un instrumento que le permitiera hacer compulsas de los documentos entregados por los partidos o agrupaciones políticas, para ello se requeriría de una serie de modificaciones:

- Que a las empresas se les obligara a contestar cualquier requerimiento de la autoridad electoral.
- Que la SHCP estuviera facultada para realizar auditorías a las empresas cuando así se lo solicitare la autoridad electoral.
- Que la CNBV informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, esto significa que se rompa con el principio del secreto bancario.

Respecto a lo anterior, en una iniciativa<sup>158</sup> se propone de manera explícita la obligación para particulares y autoridades, de colaborar con la autoridad electoral en el ámbito de la fiscalización, se determina la inoponibilidad del secreto bancario, fiscal, ministerial, etc.

En cuanto a las sanciones es menester señalar que cuando no existen consecuencias legales para el caso de que sean violadas las reglas relativas a la financiación y gasto electoral, difícilmente se podrán alcanzar los objetivos que persigue cualquier sistema de fiscalización. En este sentido, las sanciones legales son un elemento para abstenerse de realizar prácticas de financiamiento y gasto ilegítimos.

Al respecto, el sistema de fiscalización establece dos clases de sanciones aplicables a los partidos políticos, a sus funcionarios o a los candidatos: económicas y electorales.

El artículo 270 del Código Electoral señala que el IFE, conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o agrupación política, en los términos siguientes:

2. Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.
3. Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.
4. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.

---

<sup>158</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción segunda del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue presentada en el primer periodo ordinario de sesiones de la legislatura que inició sus labores el 1° de septiembre de 2003.

5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

6. Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.

7. Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

En lo que respecta a la legislación aplicable a los instrumentos de fiscalización tenemos: el COFIPE; La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y Guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes; y para el caso de los delitos electorales es aplicable el Código Penal Federal.

### **A) Informes**

De conformidad a lo que dispone el artículo 49.A del COFIPE, resulta que los partidos y agrupaciones políticas nacionales deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización del IFE los informes de los Ingresos, origen y monto, que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Los únicos que deben rendir cuentas ante el IFE son los partidos y las agrupaciones políticas nacionales; existen dos clases de informes, un informe

anual y otro por cada una de las campañas que se realicen, en ellos se debe de explicar de manera detallada el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibieron por cualquier vía de financiamiento permitida por la ley.

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes contables tanto anuales, como de cada una de las campañas que hayan realizado por cada una de las elecciones, detallando los gastos que hayan realizado tanto el partido políticos como el candidato en el ámbito territorial correspondiente.

Los informes que presentan los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales son públicos, ya que pueden ser consultados por cualquier ciudadano, sin embargo, valdría la pena considerar la posibilidad de darle a estos informes amplia publicidad, señalándole en la ley, a los partidos y agrupaciones políticas, como obligación.

El registro de ingresos y egresos, necesariamente debe realizarlo personal responsable dependiente de los partidos y agrupaciones políticas, encargado de la obtención de documentación comprobatoria, tanto de los recursos generales como de los de campaña (y precampaña).

Cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes, este órgano se constituye en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine.

Respecto a la prohibición de no realizar aportaciones o donaciones a los partidos políticos, en dinero o en especie, por parte de órganos del gobierno como lo señala el artículo 49.2, en la ley no se encuentra mecanismo alguno de control, para determinar si los partidos observan en forma debida esta prohibición.

Hasta antes del año 2002 la publicidad de esta información era restringida al público en general. Ese mismo año, por primera vez, fue posible la consulta de esta información por quien la solicitara. Sin embargo, es importante destacar que esta vía de fiscalización (informes) es precaria, ya que no cumple, en su totalidad, con el propósito de eliminar o evitar la corrupción política, por ello, un mejor instrumento de control lo sería la queja ciudadana (o anónima).

Sobre el contenido de cada uno de los informes, la Comisión de Fiscalización, previo análisis del contenido de los mismos, elaborará un dictamen que contenga el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de errores u omisiones, cuando se hayan detectado, y señalar las aclaraciones y rectificaciones que hayan presentado los partidos o agrupaciones durante el transcurso de la revisión.

La Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, tiene la facultad de auditar y realizar visitas de verificación con el fin de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y solicitar, a los mismos, la documentación necesaria para poder comprobar la veracidad de la información contenida en sus informes entregados.

#### **a) Anuales.**

Los partidos políticos así como las agrupaciones políticas nacionales tienen la obligación de presentar un Informe anual a más tardar, dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el cual se debe rendir informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el periodo correspondiente, incluyendo, entre otros, "todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los

procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales...<sup>159</sup>

Una vez presentado el informe anual, la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas del IFE tendrá un plazo de sesenta días para revisarlo, contando, en todo momento, con la facultad de requerir la documentación que considere necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en el informe. Una vez concluido el plazo para la revisión de los informes, la Comisión dispondrá de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen que debe presentar ante el Consejo General. En este dictamen se señalará el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes.

El Consejo General, a partir del dictamen, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes. Los partidos y agrupaciones políticas tienen el derecho de acudir ante el TEPJF, en su caso, para impugnar la resolución que emite el IFE en los términos que señala la ley de la materia.

#### **b) De campaña.**

Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que realizan por motivo de las elecciones, un informe de ingresos y egresos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel que concluyan las campañas electorales, y en cada informe debe ser reportado el origen de los recursos que hayan

---

<sup>159</sup> Artículo 16-A.1 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos en el registro de sus ingresos y egresos y en la

utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección; así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Una vez presentados estos informes, la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas del IFE tendrá un plazo para revisarlos de 120 días. Una vez concluido el plazo, se seguirá con el mismo trámite que para los informes anuales. La Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales presenta al Consejo General del IFE dictamen y proyecto de resolución para que, en su caso, se impongan las sanciones correspondientes.

Conviene precisar que dentro de los gastos de campaña quedan comprendidos, invariablemente, los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña y gastos en propaganda en prensa, radio y televisión.

Es importante destacar, que todos los ingresos en efectivo o en especie, así como todos los egresos de los partidos políticos, deben estar sustentados en registros contables y en la documentación comprobatoria correspondiente. Además, de que deben rendir sus informes mediante los formatos aprobados por el propio Consejo General; los informes deben estar suscritos por el o los representantes del órgano interno partidista encargado de las finanzas.

Es obligación de los partidos políticos, a efecto de facilitar la labor de control de la autoridad electoral, acompañar sus informes con estados de cuenta bancarios; balanzas de comprobación, mensuales y anual; controles de folios

---

presentación de sus informes.

de recibos expedidos; inventario físico de los bienes del partido e informe de los promocionales en radio, televisión y prensa escrita.<sup>160</sup>

En caso de que hubiere una reforma y se regularan las precampañas deberá incluirse la obligación de presentar informes sobre las mismas, los cuales deberán ser presentados, por los partidos políticos, respecto de cada uno de los procesos internos, especificando los gastos que el partido político y el precandidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; en cuanto a la fecha de presentación lo ideal sería que se realizará cinco días antes de la apertura del registro de candidatos. En cada informe, deberá ser reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes al proceso interno.

Un caso práctico, respecto de la transparencia de los informes de campaña que deben presentar los partidos políticos, lo tenemos en el caso *Pemexgate*. El caso empezó formalmente con la presentación de la queja número Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI. La queja se apoyaba, principalmente, en información periodística que sostenía el posible desvío de recursos públicos de la paraestatal Petróleos Mexicanos, vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), al Partido Revolucionario Institucional.

La sanción que determinó el Consejo General del IFE, el 14 de marzo del 2003, fue de mil millones de pesos, en razón de que el PRI no reportó a la autoridad electoral ingresos por un monto de quinientos millones de pesos, además, por el rebase en el tope del monto que una entidad adherente al partido puede aportar.

---

<sup>160</sup> Artículos 16.5 y 17.5 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes

El 13 de mayo del mismo año, la Sala Superior del TEPJF<sup>161</sup> confirmó la decisión del Consejo General del IFE. La principal polémica que surgió entre los magistrados, fue el de determinar si los recursos del Sindicato Petrolero realmente habían ingresado a las arcas del PRI.

La Comisión de Fiscalización no sancionó al partido por recursos provenientes de empresa u organismo público<sup>162</sup>, sino por ingresos no reportados por la autoridad.

Estamos de acuerdo con Jaime Cárdenas Gracia al señalar que el Sindicato Petrolero “no es una organización adherente al Partido Revolucionario Institucional (como lo señaló el dictamen). ... se trata de una vinculación indirecta e inaceptable, pues el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y la Confederación de Trabajadores de México (adherente al partido) constituyen dos personas morales distintas.”<sup>163</sup>

## **B) Procedimiento administrativo sancionador.**

El apartado segundo del artículo 269 del COFIPE define las conductas de los partidos políticos que constituyen faltas, es decir, tipifica las conductas sancionables. En tanto que el apartado primero establece las sanciones que deben imponerse a dichas faltas.

En relación a lo anterior, Silva Adaya, señala que “...la falta o infracción electoral, en sentido amplio, coincide con un ilícito, por tratarse de toda acción u

---

<sup>161</sup> Sentencia, exp. SUP-RAP-018/2003.

<sup>162</sup> El artículo 49, párrafo 2, inciso b) del COFIPE establece que:

“No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del distrito federal.”

<sup>163</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., nota 139, p. 62.

omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado democrático de derecho”<sup>164</sup>

“La acepción restringida o estricta de falta o infracción electoral, se circunscribe a aquellos comportamientos o conductas por el que se vulnera el sistema electoral que posean una gravedad mínima y, por esta razón, principalmente tenga una sanción no privativa, limitativa o restrictiva de la libertad deambulatoria, correspondiendo fundamentalmente a una autoridad administrativa su investigación o sanción”.<sup>165</sup>

El COFIPE señala con toda precisión las faltas administrativas en que pueden incurrir los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. Ante la comisión de alguna de ellas, el IFE esta facultado para conocer de las irregularidades en que haya incurrido cualquier asociación política. Las faltas administrativas, que la ley señala, son:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;
- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

---

<sup>164</sup> Vox, SILVA ADAYA, Juan Carlos, en Diccionario Electoral, op. cit., nota 2, p. 534.

<sup>165</sup> *Ibidem.* pp. 534-535.

- e) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código

Conforme al párrafo I del artículo 269 del COFIPE:

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

El artículo 270 del mismo ordenamiento jurídico prevé que el procedimiento administrativo sancionador aplica, tanto para los partidos políticos como a las agrupaciones políticas nacionales, cuando cometan alguna falta administrativa señalada con anterioridad.

El procedimiento inicia cuando el IFE tiene conocimiento de que alguna asociación política incurrió en una irregularidad; el Instituto deberá emplazarla, para que en un plazo de 5 días conste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte pruebas que considere pertinentes.

Para ello, serán admitidas: las documentales públicas y privadas, técnicas, la pericial contable, la presuncional y la instrumental de actuaciones, mismas que deberán exhibirse junto con el escrito en el que se comparezca el procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo será tomada en cuenta.

El Instituto podrá solicitar información y documentación a otras instancias competentes del IFE. Concluido el plazo de los 5 días se formulara el dictamen correspondiente, mismo que deberá ser aprobado por el Consejo General.

El Consejo General deberá tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta y en caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

Las resoluciones del Consejo General, pueden ser impugnadas mediante el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Respecto a esta figura, podemos mencionar el caso práctico *Amigos de Fox*, que tiene su origen el 28 de enero de 1998, cuándo “Lino Korrodi y Vicente Fox dan de alta a la Asociación”<sup>166</sup>, asimismo, en las quejas presentadas por los representantes de la “Coalición Alianza por México”, ante el Consejo General del IFE el 14 de junio del 2000 y, posteriormente, el 23 de junio de 2000, el PRI interpuso queja por actos de la “Coalición Alianza por el Cambio”.

Respecto a la queja presentada por el PRI, se suscitó como consecuencia de la información que había hecho pública el entonces diputado Enrique Jackson Ramírez del PRI en la tribuna de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

No fue hasta el 25 de julio del 2001 que la Comisión de Fiscalización del IFE que resuelve las quejas; en su decisión desechó las quejas presentadas por el PRI y la “Coalición Alianza por México”; el 9 de agosto del 2001, el Consejo General del IFE por “siete votos a favor... resolvió el desechamiento de las quejas”.<sup>167</sup>

Tanto el PRI como el PRD promovieron el recurso de apelación contra la decisión del Consejo General del IFE. El TEPJF tardó casi un año en resolver. El 7 de mayo de 2002, el Tribunal Electoral ordena al IFE la reapertura y reanudación del procedimiento:<sup>168</sup>

El 24 de junio de 2002 el TEPJF concede 10 días a la CNBV para que entregue al IFE toda la información relacionada con el financiamiento de la asociación “Amigos de Fox”. Mediante dos resoluciones<sup>169</sup>, el Tribunal Electoral determinó

---

<sup>166</sup> El Universal, 21 de mayo de 2004, p. 4.

<sup>167</sup> CARDENAS GRACÍA, Jaime, op. cit., nota 139, p. 39.

<sup>168</sup> Sentencia exp.SUP-RAP-050/2001.

<sup>169</sup> Sentencia exp.SUP-RAP-050/2001 y SUP-RAP-054/2001.

la inoponibilidad de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal en las investigaciones del IFE.

El 10 de octubre de 2003 el Consejo General del IFE resolvió multa al PAN con 360 millones 971 mil 39 pesos y el PVEM fue sancionado por 184 millones 198 mil 610 pesos.

La determinación del IFE fue recurrida por ambos partidos políticos ante el TEPJF; el 20 de mayo del año en curso, el Tribunal Electoral determinó que el entonces candidato presidencial Vicente Fox y los directivos del PAN, en el proceso electoral del 2000, sabían de los beneficios que les representaba un sistema de financiamiento paralelo ilícito.

“La participación de dicho partido en el ilícito fue directa, pues tuvo conocimiento del sistema, de su funcionamiento y finalidad. Participó activamente en la recaudación y aportación de recurso, y aprovechó los beneficios producidos por dicho sistema”.<sup>170</sup>

El Tribunal Electoral comprobó que, tanto el PAN como el entonces candidato Vicente Fox, conocieron la estrategia de este financiamiento paralelo, cuyos operadores —entre ellos Lino Korrodi y las hermanas Robinson- buscaron evadir la fiscalización de dichos recursos por parte de la autoridad electoral. Además, del rebase del tope de gastos de campaña se pretendió facilitar la entrega ilegal de recursos provenientes del extranjero.

Debido a lo anterior, el TEPJF resolvió elevar la multa al PAN a 399 millones 135 mil 803 pesos; en tanto que al PVEM se le impuso multa por casi 98 millones 717 mil 713 pesos, por negligencia; por no denunciar o evitar esta anomalía.

---

<sup>170</sup> Sentencia exp. SUP-RAP-098/2003.

### **C) Procedimiento Penal.**

Hay que precisar que los delitos electorales federales "...son conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, que lesionan o ponen en peligro la función electoral federal y las instituciones democráticas y republicanas de representación política".<sup>171</sup>

"Los delitos electorales son delitos de carácter político con todo el elenco de consecuencias jurídicas..."<sup>172</sup>

Los delitos electorales se encuentran previstos en el Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único del Código Penal Federal, bajo el rubro de Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Delitos cometidos por ciudadanos (art. 403).
- b) Delitos cometidos por ministros de cultos religiosos (art. 404).
- c) Delitos cometidos por funcionarios electorales (art. 405).
- d) Delitos de los funcionarios partidistas y candidatos (art. 406 y 412).
- e) Delitos de los servidores públicos (art. 407).
- f) Delitos cometidos por diputados o senadores (art. 408).
- g) Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos (401 y 409).
- h) Delitos en materia de Registro Federal de Electores (411).

Los partidos y agrupaciones políticas nacionales son personas jurídicas de derecho público, lo cual se verifica en el artículo 11 del Código Penal Federal que señala:

---

<sup>171</sup>PATÍÑO CAMARENA, Javier, op. cit., nota 17, p. 659.

“Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella,...”.

En caso de verificarse el hecho tipificado en el Código Penal Federal, el artículo mencionado, en su parte final señala que: “el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.”

#### **D) Nulidad electoral.**

La multa a partidos políticos o la suspensión de sus prerrogativas no son suficientes cuando cometen alguna irregularidad, ya que al final de cuentas, las sanciones económicas se cubren con recursos del financiamiento público, esto es, de los contribuyentes. Por ello, debería de incorporarse, como se señaló en su oportunidad, sanciones de impacto político, como lo sería la nulidad de elección y la revocación de mandato. (Estudiada en párrafos anteriores).

Aunado a lo anterior, si lo que se busca y desea es que “las normas electorales en materia de financiamiento se cumplan, el costo por su afectación debe ser elevado”<sup>173</sup>, no solamente en lo económico sino también en lo político.

Ahora bien, respecto al tema que nos trata, en el derecho comparado, el 12 de julio de 2003 el representante del partido político Convergencia, ante el Consejo General del IEDF, presentó a la Comisión de Fiscalización de este Órgano

---

<sup>172</sup> GONZALEZ DE LA VEGA, René, “Derecho Penal Electoral”, México, Porrúa, 1991, p. 232.

<sup>173</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, nota 139, p. 166.

Electoral una solicitud de investigación sobre el presunto rebase de topes de gastos de campaña cometido por el PAN en la campaña electoral de Fernando José Aboitiz, entonces candidato a jefe delegacional por este partido a la Miguel Hidalgo quien obtuvo el mayor número de votos en la elección correspondiente, actualmente es Jefe delegacional en funciones.

El mismo día, el representante del PRD en el Consejo General del IEDF, presentó ante la misma Comisión una solicitud en el mismo sentido que la de la Convergencia “investigar el supuesto rebase de tope en los gastos de campaña del candidato panista a Jefe delegacional en la Miguel Hidalgo.”<sup>174</sup>.

Ambos casos se fundamentaron en el artículo 40 del Código electoral del D.F., que a la letra señala:

“Un Partido Político o Coalición aportando elementos de prueba podrá solicitar se investiguen los gastos de campaña de otro Partido Político o Coalición por posible violación a los topes de gastos de campaña, situación que deberá resolverse antes de la toma de posesión de los candidatos afectados.”

La Investigación era por ende muy delicada, ya que las consecuencias que el rebase de topes conlleva, de acuerdo con dicho Código, tiene tres vertientes:

a) El rebase de los topes de campaña es causal de nulidad de la elección respectiva, cuando el partido ganador es responsable; esto es, que se verifica la nulidad conforme al artículo 219 del Código Electoral del Distrito Federal cuando:

---

<sup>174</sup> HUCHIM, Eduardo R., “la disputa por Miguel Hidalgo”, Debate legislativo, Año 1, número 24, 14 de octubre del 2003. p. 28

“...el Partido Político o Coalición con mayoría de los votos sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda...”

b) Si quienes rebasan el tope son el partido y el candidato ganador de la elección y se decreta la nulidad de ésta, en los comicios extraordinarios no podrán participar ni uno ni otro, conforme al mismo artículo normativo.

c) El rebase de topes esta tipificado como delito electoral y, conforme al artículo 356 del Código Penal para el D.F., al funcionario partidista o candidato que sobrepase los topes para gastos de campaña se le impondrán de 1 a 6 años de prisión y de 100 a 500 días multa.

Apremiada por tener que resolver antes del 1o. de octubre, fecha de toma de posesión de los jefes delegacionales, la Comisión de Fiscalización del IEDF realizó una intensa investigación concluyendo:

1) El Partido Acción Nacional rebasó por 423 mil pesos (en números redondos) el tope de gastos de campaña en la Delegación Miguel Hidalgo.

2) El mismo partido entregó pruebas falsas a la Comisión de Fiscalización, consistentes en dos *spots* de propaganda que no correspondían a los que en realidad se transmitieron en el canal 4 de Televisa, como se comprobó en un monitoreo de Berumen y asociados.

El 22 de agosto de 2003, el dictamen fue aprobado por el Consejo General del IEDF y enviado al Tribunal Electoral del D.F., que el 12 de septiembre ratificó los términos del dictamen y decretó la anulación de los comicios en esa delegación.

Inconforme con esa resolución, el PAN promovió el Juicio de Revisión Constitucional, con lo cual el asunto pasó al TEPJF, instancia máxima en la materia.

Después de una ardua investigación iniciada en atención a las solicitudes del Partido del Trabajo, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, el Consejo General del IEDF aprobó el dictamen de la Comisión de Fiscalización, que acreditó que el PRD también había rebasado por 493,000 pesos (70,000 pesos más que el PAN), el tope de gastos electorales en la campaña de Agustín Barrios Gómez Segues, candidato a Jefe Delegacional en la misma delegación por el PRD.

El 30 de septiembre, por considerarse que el rebase panista no había sido determinante en el resultado de la elección, el TEPJF revocó la nulidad de la elección en la delegación Miguel Hidalgo y confirmó el triunfo del candidato panista, quien el 1o. de octubre tomó posesión como Jefe Delegacional en esa demarcación.

El TEPJF argumentó en la sentencia respectiva lo siguiente:

“No puede estimarse que el rebase de topes de gastos de campaña por parte del PAN sea determinante para el resultado de la elección, toda vez que el PRD también rebasó el tope de gastos de campaña y por una cantidad mayor que la atribuida al instituto político que ocupó el primer lugar, de manera que con esto se evidencia que los gastos efectuados en la campaña electoral no fueron un factor decisivo para los resultados.”.<sup>175</sup>

La lectura de la resolución emitida por el Tribunal en el caso Miguel Hidalgo puede ser leída en subsecuentes contiendas electorales como “una invitación a no reparar en gastos de campaña; ante un comportamiento viciado por

cualquiera de los partidos en campaña, en el sentido de exceder gastos autorizados, otros competidores pueden contemplar la realización de acciones análogas, habida cuenta que existe la probabilidad, sentada en este precedente ,de que el Tribunal no declararía la nulidad de la elección.<sup>176</sup>

Sin embargo, si se hubiera declarado la nulidad de la elección en la Delegación Miguel Hidalgo, más del 85% de los votos de los electores hubieran sido tirados a la basura, ya que, tanto el PAN como el PRD, habrían estado impedidos para participar en la elección extraordinaria

Aquí nos encontramos en una paradoja, ya que cualquiera que hubiere sido el sentido de la decisión, habrá siempre un valor jurídico tutelado o protegido, pero a su vez, la pérdida de otro valor jurídico tan importante como el primero.

### **5.3 – Órganos de control.**

En nuestro país la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas está a cargo del IFE; las violaciones al Código Penal en materia electoral son perseguidas por la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales Federales; la Secretaría de la Función Pública fiscaliza a las dependencias del gobierno federal, a las paraestatales y a los organismos descentralizados del poder Ejecutivo Federal; la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Cámara de Diputados, audita y revisa el conjunto de informes de la cuenta pública federal y la PGR esta a cargo de las investigaciones de los presuntos ilícitos del orden federal.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tiene a su cargo entre otras atribuciones, las siguientes:

---

<sup>175</sup> Sentencia exp. SUP-JRC-402/2003.

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre

---

<sup>176</sup>RAIGOSA SOTELO, Luis. "El "caso Miguel Hidalgo" ¿un caso electoral tragico?, Bien común, Año 9, número 108, Diciembre 2013, p.75.

la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, de la cual depende la Comisión de Fiscalización, conforme a lo señalado por el artículo 93, tiene las siguientes atribuciones:

a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;

b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;

c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;

d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;

e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;

f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;

g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código;

h) Presidir la Comisión de Radiodifusión;

i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;

j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;

k) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia;

l) Actuar como Secretario Técnico de la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80 de este Código

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General. Su constitución, al igual que otras áreas especializadas de carácter permanente dependientes del Consejo General, ha sido resultado de las reforma a la Legislación Electoral de 1996.

El IFE, es un organismo público autónomo cuya toma de decisiones las realiza con criterios propios, independientemente de cualquier dictado del gobierno, responsable de cumplir con la función estatal de realizar las elecciones federales.

#### **5.4 – Fiscalización de los partidos que pierden su registro.**

#### **5.4 – Fiscalización de los partidos que pierden su registro.**

El patrimonio de los partidos políticos constituido con financiamiento público debe ser reintegrado al Gobierno Federal al tiempo que desaparece la entidad de interés público. La finalidad del financiamiento público es, entre otras, permitir que los partidos desarrollen las actividades que la Constitución y la ley les asignan y es lógico suponer, que a su extinción, se debe reintegrar el patrimonio partidista al erario público.

Durante el proceso electoral del 2000 hubo coaliciones de fuerzas partidistas que se instrumentaron con el propósito de manejar y utilizar en beneficio de los líderes partidistas, los recursos que el gobierno otorga a los partidos y agrupaciones políticas; la propia legislación electoral ha llevado a que existan asociaciones políticas con una sola visión: la rentabilidad, obtención de ganancias. Esta es una cuestión que tiene que revisarse profundamente por los legisladores, ya que no puede ser posible que las grandes cantidades de recursos económicos que obtienen los partidos políticos no puedan ser fiscalizados rigurosamente, una vez que concluye el proceso electoral.

En el caso de la pérdida del registro o de la disolución del partido, debería de privilegiarse el interés público y, por ende, nuestra legislación debería crear una figura de reversión de los recursos económicos del partido, es decir, regular que los partidos que pierdan su registro estén obligados a realizar un procedimiento de liquidación transparente y vigilado por la autoridad electoral, que además haga posible la reincorporación del patrimonio final -obtenido durante la vigencia del registro- a las arcas de la Federación.

Al respecto la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas emitió un Acuerdo mediante el cual ordena que en el informe anual correspondiente al año 2003 se incluya un apartado para la

liquidación del patrimonio de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 2% de la votación en la elección federal ordinaria del 2003, sin embargo, dicho acuerdo no es suficiente, por tanto, urge regular tal figura en la ley de la materia.

Asimismo, el Tribunal Electoral emitió la siguiente jurisprudencia:

**REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA.**—El hecho de que en el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo 2, Incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/99. —Asociación denominada Partido Socialdemócrata. —25 de agosto de 1999. —Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-040/2000.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—12 de octubre de 2000.—Unanmidad de votos.

Julicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-137/2000. Incidente de ejecución de sentencia.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—8 de diciembre de 2000.—Unanmidad de votos.

**Sala Superior, tesis S3ELJ 49/2002.**

De lo anterior se desprende el siguiente cuestionamiento ¿Si a partir del informe anual, se resuelve que hay bienes, muebles o inmuebles que no pueden seguir ostentando los partidos políticos, por que ya perdieron su registro, a que instancia o entidad se deberán entregar? Esta es una cuestión que se queda sin respuesta, ya que el Acuerdo mencionado no lo señala; sin embargo, a manera de propuesta, el patrimonio de los partidos que pierdan su registro debería ser puesto a disposición del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

Al respecto, debería de exigir la ley a los tesoreros o los titulares de los órganos de administración de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, una fianza para caucionar su manejo, y sean responsables solidarios frente al Estado.

En nuestro país los procesos electorales son muy onerosos, ya que los partidos políticos reciben recursos en demasía, lo que podría resolver carencias de escuelas, centros de salud, becas, etc., sin embargo, dichos recursos son destinados a los partidos políticos que refrendaron su registro así como, a aquellos que recién obtienen su registro y a las agrupaciones políticas.

Se tiene que vigilar a todos aquellos partidos que recibieron financiamiento para que den cuenta de cómo, cuanto y en dónde lo gastaron. Actualmente, se desconoce quien se queda con los recursos que les sobran a los partidos

políticos, con aquellos activos fijos adquiridos con recursos públicos, tales como inmuebles, muebles o vehículos. Al respecto existe una laguna legal.

Para algunos ciudadanos la creación de una agrupación política o partido político se vuelve demasiado atractivo, independientemente de que se refrende el registro y se mantenga en la lucha política; confunden a la asociación política como negocio. (el caso del PSN).

Al respecto, Jorge Carpizo señala que “no es posible que existan partidos que no tienen sustento social, porque entonces se vuelven negocios familiares.”<sup>177</sup>

El 6 de julio del 2003 desaparecieron casi la mitad de los partidos políticos que contendieron en la elección, ya que no alcanzaron el 2% requerido por la ley para conservar el registro. Esta cuestión trae aparejada la falta de normatividad sobre el destino de los bienes de los partidos que pierden su registro. En tal situación, cuando los institutos políticos quedan incluidos en tal supuesto, dejan de ser sujetos de derecho en el ámbito electoral, por lo que aun en el caso de que hubieren incurrido en alguna irregularidad, la autoridad administrativa carece de facultades para sancionarlos.

Cuando los partidos políticos pierden el registro, “se da el fenómeno de la privatización de los recursos públicos, de tal suerte que los dirigentes y militantes disponen del patrimonio partidario como herencia...derivada del descalabro en las urnas.”<sup>178</sup>

El hecho de que los partidos políticos no estén obligados a restituir los bienes adquiridos con fondos públicos, es una omisión atribuible a los legisladores. Incluso, en el año 2000 hubo un caso en el que la dirigencia de un partido

---

<sup>177</sup> Revista. Milenio. No. 302. 28 de junio del 2003. p. 21.

político que perdió su registro tomó la iniciativa de entregar (reintegrar) los recursos a las autoridades electorales, pero estas rechazaron el ofrecimiento por carecer de atribuciones explícitas para recibirlos y destinarlos a otra actividad o función.

Esta manifiesta laguna normativa debe ser subsanada con premura. En ese contexto, conviene reformar el artículo 41 de la Constitución para incluir el proceso de liquidación cuya materialización se normaría en el COFIPE.

Finalmente, una posible regulación al respecto obligaría a los partidos políticos a "...realizar un procedimiento de liquidación transparente y vigilado por la autoridad electoral, que además haga posible el reintegro del patrimonio final, obtenido durante la vigencia del registro, a las arcas de la Federación"<sup>179</sup>, pudiendo entregarse al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

## **5.5 – Secreto bancario.**

En relación con los instrumentos de control debe tenerse en cuenta las tesis de jurisprudencia del TEPJF, aplicables a la materia, por ejemplo, las que establecen que el secreto bancario y el secreto fiduciario son inoponibles a las facultades de fiscalización del IFE:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra

---

<sup>178</sup>HUCHIM, Eduardo R., "Privatización de los recursos públicos", Debate legislativo. Año 1, número 18, 22 de julio del 2003, p. 9.

<sup>179</sup>[http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/Notas\\_Reforma\\_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ie=UTF-8](http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/Notas_Reforma_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ie=UTF-8)

incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

### **Tercera Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad de votos en el criterio.

**Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.**

### **SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.—**

La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.

### **Tercera Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003. —Unanimidad de votos en el criterio.

**Sala Superior, tesis S3EL J02/2003.**

Uno de los obstáculos con el que se a topado el esfuerzo por transparentar los ingresos y egresos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales es el secreto bancario. Por ende, debería modificarse nuestra legislación para que, cumplidos ciertos requisitos, las autoridades hacendarías estén obligadas a proporcionar, al órgano electoral competente, todos los datos que se consideren necesarios.

Se propone que la ley faculte a la Comisión de Fiscalización del IFE para que solicite a la "...Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos políticos...Asimismo, debe otorgarse al IFE la facultad de acceder a la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."<sup>180</sup> con que cuente sobre la facturación de empresas a los partidos, e incluso, para que la propia Secretaria realice auditorías a las empresas, a petición de la autoridad electoral.

---

<sup>180</sup>[http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/Notas\\_Reforma\\_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ic=UTF-8](http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/Notas_Reforma_Electoral.doc+notas+para+una+reforma+electoral&hl=es&ic=UTF-8)

## CONCLUSIONES

1. Actualmente, la Carta Magna no señala explícitamente que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidaturas, sin embargo, la ley federal de la materia sí establece que corresponde de manera exclusiva, a los partidos políticos, el derecho de postular candidaturas.

2. Respecto a las coaliciones, la ley federal de la materia señala que estas desaparecen una vez que se realizan las elecciones, y el candidato coaligado recibe su constancia de mayoría y toma posesión del cargo público correspondiente. En este orden de ideas, proponemos que se fortalezca dicha figura con la implementación de coaliciones legislativas o gubernamentales, esto es, que la coalición de partidos políticos no finiquite al momento de la declaración del triunfo del candidato coaligado sino que, aquella continúe durante el desempeño de la función correspondiente, a fin de ir preparando el camino para coaliciones parlamentarias y/o de gobierno y no solamente de índole electoral y, a su vez, evitar buscar alianzas inestables desde una posición de debilidad.

3. Reintroducir el supuesto que permite la candidatura común, determinando que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato, siendo necesario el consentimiento de éste, es decir, presentar por escrito la aceptación del ciudadano; asimismo, los partidos políticos deberán presentar convenio de los partidos políticos postulantes y el candidato. La candidatura común se deberá sujetar a los límites de contratación en medios masivos de comunicación y al tope de gastos de campaña, como si se tratara de un sólo partido político. Para efectos de congruencia normativa se propone la derogación del párrafo 5 del artículo 58 del COFIPE que prohíbe que un partido político registre a un candidato de otro partido político.

4. Se propone regular las precampañas, tal y como se están regulando en las entidades federativas. Cuestión que no transgrede la vida interna de los partidos políticos ni las garantías individuales de los aspirantes a una candidatura. Señalar plazos específicos para que todos los partidos políticos realicen sus procesos internos en fechas similares. Asimismo, la ley debería contemplar la posibilidad de que los pre-candidatos en disputa, rindan un informe pormenorizado y auditable de sus ingresos y gastos. Ésta relación debe formar parte del informe anual que deben presentar los partidos políticos a la autoridad electoral.

5. En cuestión de prerrogativas, estamos a favor de la postura que el COFIPE señala en relación a la prohibición de que cualquier tercero pueda contratar medios de comunicación a favor de cualquier partido político o candidato, asimismo, en que se les prohíba a los partidos políticos, contratar espacios en medios de comunicación fuera de los periodos de campaña electoral (a excepción de aquella contratación para difundir el ideario del partido político).

El Código Electoral Federal podría ampliar el margen de prohibición para la contratación de tiempo en los medios de comunicación masiva para no permitir a los partidos políticos hacerlo por si mismos, a fin de que el único facultado para ello sea el Instituto Federal Electoral y, a su vez, éste reparta los espacios a las diferentes instituciones políticas, de conformidad con el porcentaje de financiamiento público que reciban y, por otra parte, venderlos a los partidos políticos, pero con un límite de contratación.

6. En materia de financiamiento se propone, aumentar gradualmente el monto del porcentaje de la aportación privada a los partidos políticos iniciando con un 10% hasta alcanzar un 50%.

7. Modificar la fórmula actual que sirve para calcular el monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, ya que tal fórmula contempla varios multiplicadores, entre los que se encuentran el número de partidos políticos que tienen presencia en la Cámara de Diputados, lo que ocasiona que cada tres años tal financiamiento se incremente para financiar las campañas que realizan los partidos políticos.

8. Sería sano, para la política y la economía del país, que se otorgarán recursos públicos en correspondencia con la elección de que se trate, es decir, que se distinguiera entre aquellos años en los que se efectúan elecciones “generales” y aquellos años en que sólo son “intermedias a fin de entrega un menor monto de recursos en estas últimas, esto es, que en éstas el monto represente solamente el 50% del financiamiento anual para gastos ordinarios.

9. En materia de financiamiento por actividades específicas, la cifra que se destina debería de incrementarse hasta el 5% del total de los recursos económicos.

10. En relación a los recursos económicos de origen privado debería el Código prohibir las donaciones de bienes muebles que no cuenten con documento fehaciente del costo del bien; establecerse catálogos de precios de bienes que comúnmente se aportan a las campañas electorales; facultar al IFE para que realice la valuación de aquellos bienes no previstos en el mencionado catálogo.

11. Con la finalidad de reducir los gastos que generan las campañas electorales creemos conveniente reducir la duración de las mismas y, por tanto, se reduciría el monto de financiamiento público que otorga el Estado a los partidos políticos año tras año. La campaña para Presidente de la República de 180 días a máximo 60 días, en cuanto a las campañas para senadores proponemos que

se reduzcan de 105 días que dura actualmente a 45 días y las campañas a diputados federales pasar de 90 días a 30 días.

Para el caso de las precampañas se propone, la mitad del tiempo señalado para las campañas.

12. Se deberían de realizar simultáneamente todas las elecciones que se efectúan año tras año en todo el país, lo cual significaría, pasar de las aproximadamente 80 elecciones que se celebran en un sexenio a 6 elecciones (es decir, una por año) o en el mejor de los casos, hacer un esfuerzo mayúsculo, junto con los Congresos estatales, para que sólo se efectúen dos elecciones, las cuáles se realizarían, una cada seis años y otra intermedia, tal y como sucede a nivel federal.

13. Debería de prohibirse al funcionario público publicitar obras públicas o servicios, al menos durante los 30 días anteriores al día de registro de candidaturas y durante el periodo de campaña; esto propiciaría que no se influyera en el voto del electorado.

14. La equidad y la transparencia de los recursos económicos que reciben los partidos políticos son de capital importancia, para ello existen diversos instrumentos de control y vigilancia de dichos recursos.

15. Los partidos y agrupaciones políticas nacionales están obligados a presentar informes respecto a la forma en que obtuvieron los recursos para la realización de sus actividades, así como, el destino de los mismos. Lo mismo se debería de regular respecto a las precampañas.

16. Reglamentar la facultad que concede el COFIPE a la autoridad electoral para realizar auditorías a los partidos políticos y candidatos; aun cuando las campañas (o precampañas) se estén realizando.

17. A partir del año 2000 son cada vez más los casos en los cuales los partidos y candidatos no respetan el tope de gastos de campaña que la autoridad electoral reglamenta, como consecuencia de lo anterior y con la finalidad de incentivar el transparente manejo de los recursos públicos y que los partidos y candidatos compitan en procesos electorales equitativos, proponemos la regulación, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de otro mecanismo de control como lo es la nulidad electoral.

18. Implementar como instrumento de control ciudadano la figura de la revocación de mandato.

19. Proponemos que se reglamente un procedimiento de liquidación de los recursos, es decir, que los partidos políticos que pierdan su registro, a consecuencia de no haber alcanzado la votación mínima requerida para conservarlo, estén obligados a presentar los informes correspondientes, así como el de entregar los recursos y bienes muebles e inmuebles, que aún tienen en su poder, a la autoridad correspondiente.

20. Regular la inoponibilidad del secreto bancario, el secreto fiduciario y el secreto fiscal, para que la autoridad electoral pueda cumplir cabalmente con su función fiscalizadora, es decir, otorgarse al IFE la facultad de solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, de cualquier otra persona física o moral involucrada en los procedimientos de investigación; asimismo, debe otorgarse al IFE la facultad de acceder a la información de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público.. Y, del mismo modo, la posibilidad de requerirle la practica de auditorias a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales respecto a las actividades desarrolladas con cualquier partido polftico.

En el mismo orden de ideas, se debe de modificar el texto de la Carta Magna para que el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas, se obliguen mutuamente a fijar mecanismos de coordinación que les permita intercambiar información respecto al origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos, sin atentar sus respectivos ámbitos de competencia.

## ANEXO I

### CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

#### Capitulo III

#### De las precampañas políticas de los Partidos y sus precandidatos

**Artículo 138.-** Para efectos de este código se entiende por precampaña el conjunto de actos realizados por los partidos políticos, coaliciones, asociaciones políticas y los ciudadanos, que tiene por objeto elegir a sus candidatos a puestos de elección popular, dentro del periodo comprendido del primero de abril del año de la elección y hasta el inicio formal de la campaña política en términos de este código.

Son actos de precampaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda y en general todos aquellos en que los precandidatos se dirijan a sus militantes, simpatizantes y electores para promover la obtención del voto a su favor.

Los partidos políticos deberán registrar a sus precandidatos ante el consejo al día siguiente de la publicación de su respectiva convocatoria.

Queda prohibido para los servidores públicos hacer uso de recursos, mobiliario y personal a su cargo así como utilizar el tiempo correspondiente a su jornada laboral para efectuar actos de proselitismo a su favor o de cualquier precandidato. El servidor público que quiera dedicar tiempo completo a actividades de precampaña deberá solicitar licencia para separarse de su cargo, sin goce de sueldo, por el tiempo que dure el proceso para la elección de candidatos.

Artículo 139.- En las precampañas deberán desarrollar sus actividades de proselitismo respetando siempre las siguientes disposiciones:

- I.- No podrán usar el equipamiento urbano para fijar su propaganda;
- II.- Queda prohibido el uso de los medios de comunicación para publicitar la imagen de cualquier precandidato mediante inserción pagada, únicamente se podrá hacer uso de ellos, a invitación de los propios medios, sin costo alguno, y con fines meramente informativos, y
- III.- La propaganda que se llegare a utilizar en las precampañas no podrá ser usada para el periodo de campaña. En caso de que el precandidato o partido político utilizaren la misma publicidad dentro de sus campañas, el costo de la

misma será deducido del monto máximo permitido para la campaña de que se trate.

**Artículo 140.-** Los gastos que realicen los partidos políticos y sus precandidatos en las actividades de precampaña, no podrán rebasar el equivalente al 25% del tope de gastos de campaña, fijados para la última elección de que se trate.

**Artículo 141.-** Los partidos políticos y precandidatos están obligados a enviar los informes y la documentación a la comisión de fiscalización de los recursos del consejo, en los términos que establece este código, a efecto de que revisen el origen, monto y destino de los recursos utilizados.

**Artículo 142.-** Los partidos políticos y sus precandidatos tienen prohibido utilizar durante una precampaña o campaña política en su beneficio, recursos públicos o publicitar obra pública de gobierno en beneficio de la imagen de los precandidatos o candidatos.

### **Título primero de las faltas y sanciones.**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 240.** Los partidos políticos, asociaciones políticas y ciudadanos, podrán ser sancionados:

- I. Con amonestación pública y por escrito;
  - II. Con multa de 10 a 5000 días de salario mínimo general vigente para el estado;
  - III. Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondan, por el periodo que señale la resolución,
  - IV. Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos y asociaciones políticas cuando:

- I. Incumplan con las obligaciones señaladas en este código;
- II. Incumplan con las resoluciones o acuerdos del consejo o de las autoridades jurisdiccionales;
- III. Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello, conforme a la legislación aplicable a la materia;
- IV. Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites establecidos o realizados en forma ilegal;
- V. No presenten los informes de gastos ordinarios, de precampaña o campaña en los términos y plazos previstos en este código;

VI. Excedan durante la precampaña o campaña electoral los límites a los gastos establecidos; y

VII. Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este código.

A quien viole las disposiciones de este código sobre los límites de las aportaciones que constituyan el financiamiento privado de los partidos políticos, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si reinciden en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se observará lo dispuesto en la fracción IV del artículo 241 de este código.

Las sanciones previstas en las fracciones I y II en el párrafo primero de este artículo podrán ser impuestas a los ciudadanos cuando incumplan con las obligaciones señaladas en este código.

## **LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DE BAJA CALIFORNIA**

### **Capítulo II .- De los aspirantes a candidato**

**ARTICULO 243.-** Corresponde a los partidos políticos o coaliciones, autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa al evento de postulación o designación de candidatos, conforme a sus estatutos, acuerdos de sus órganos de representación y prescripciones de esta Ley.

**ARTÍCULO 244.-** Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:

I. Precampaña Electoral: es el conjunto de actividades reguladas por esta Ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos;

II. Actos de Precampaña: son las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a candidato, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras, quedan comprendidas las siguientes:

- a) Reuniones públicas o privadas;
- b) Asambleas;
- c) Debates;
- d) Entrevistas en los medios;
- e) Visitas domiciliarias, y
- f) Demás actividades que realicen los aspirantes a candidatos.

III. Propaganda de precampaña electoral: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus

apoyadores o simpatizantes, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados.

IV. Aspirante a candidato: los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.

**ARTICULO 245.-** El partido político o coalición deberá informar por escrito al Consejo Estatal Electoral, sobre el inicio de la precampaña electoral dentro de los cinco días anteriores a éste, en el que deberá acompañar un informe de los lineamientos o acuerdos, a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos.

Las precampañas electorales no podrán iniciar antes de ciento veinte días naturales del inicio del proceso electoral correspondiente, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de la solicitud de registro de candidatos.

**ARTICULO 246.-** El partido político o coalición deberá informar al Consejo Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes, sobre la acreditación de los aspirantes a candidatos, acompañando la siguiente información:

- I. Copia del escrito de solicitud;
- II. Copia de la exposición de motivos;
- III. Copia del programa de trabajo;
- IV. Nombre del representante del aspirante a candidato;
- V. Nombre del responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados, del aspirante a candidato, y
- VI. Domicilio para oír y recibir notificaciones del aspirante a candidato o su representante.

**ARTICULO 247.-** En caso de que el aspirante, a candidato no informe que desea iniciar la precampaña, tanto el Consejo Estatal Electoral como los partidos políticos o coaliciones, podrán reconocer que una precampaña ha dado inicio, una vez que sean públicos y notorios los actos y gastos de precampaña, sin menoscabo de las sanciones a las que pueda ser sujeto por los estatutos del partido correspondiente y esta Ley;

**ARTICULO 248.-** Una vez notificado, el Consejo Estatal Electoral, por conducto de su Comisión del Régimen de Partidos Políticos, hará saber al partido y a los aspirantes a candidatos, conforme a la presente ley, las obligaciones a que quedan sujetos, y extenderá la constancia respectiva para el aspirante a candidato.

**ARTICULO 249.-** Los partidos dispondrán lo necesario a fin de que los aspirantes a candidatos sean reconocidos como tales, extendiéndole las constancias de registro respectivas, si cumple con los requisitos y resulte procedente, conforme a esta ley, los estatutos y acuerdos del partido. En los formatos de registro, se hará mención de la fidelidad de los datos proporcionados, bajo protesta de decir verdad por parte de los aspirantes a candidato.

**Artículo 250.-** Los aspirantes a candidato deberán observar lo siguiente:

- I. Respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos del partido político o coalición, respecto de la postulación de candidatos, así como lo prescrito en la presente ley;
- II. Informar por escrito al partido político o coalición de su aspiración, acompañándolo con una exposición de motivos y el programa de trabajo que se propone llevar a cabo, como posible representante de elección popular;
- III. Presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe al candidato;
- IV. Entregar al partido político o coalición por el que contendió internamente, cualquier remanente del financiamiento de precampaña que pudiera existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a candidato concluyo o no la precampaña electoral y si fue o no nominado como candidato;
- V. Cumplir con el tope de gastos, conforme lo establece el artículo 253 de esta ley;
- VI. Señalar domicilio legal;
- VII. Designar a su representante y al responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados;
- VIII. En la fijación de propaganda de precampañas electorales, lo que dispone el artículo 304 de esta ley;
- IX. Propiciar la exposición, desarrollo y discusión del programa y acciones fijadas, conforme a lo establecido en los documentos básicos y, en su caso, de la plataforma electoral del partido político o coalición, y
- X. Las demás que establezca la ley.

**Artículo 251.-** En el caso de que se trate de aspirantes que sean servidores públicos, además de cumplir con lo que establece la constitución política del estado y esta ley, se abstendrán de promover la recaudación de recursos para destinarlos a la realización de actos proselitistas a favor de su candidatura o la de otros aspirantes, si no ha informado de ello a su partido y este a su vez no le

ha otorgado la constancia correspondiente, ni notificado al instituto estatal electoral sobre su aspiración.

**Artículo 252.-** queda prohibido a los aspirantes a candidato lo siguiente:

- I. Recibir cualquiera de las aportaciones a que se refiere el artículo 71 de esta ley;
- II. Realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente u obtener recursos, cualquiera que sea su origen, antes de que aquella inicie;
- III. Utilizar para fines personales los recursos recabados al amparo de actos proselitistas de precampaña, salvo viáticos, alimentos y transportación, relacionados de manera directa;
- IV. Utilizar los emblemas y lemas del partido político o coalición, incluso si fuera de manera estilizada;
- V. Hacer uso de la infraestructura pública, incluidos, entre otros, teléfonos, faxes y herramientas de Internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña, y
- VI. Lo que establecen las fracciones I y II del artículo 300 de esta ley.

**Artículo 253.-** Los recursos que destinen los aspirantes a candidatos para la realización de propaganda de precampaña electoral y en actos de precampaña, no podrán rebasar los topes que determine el consejo estatal electoral, los cuales serán el veinte por ciento del establecido para cada caso, en la elección inmediata anterior, actualizándose en los términos del inciso a) de la fracción I del artículo 294 de esta ley.

**Artículo 254.-** quedan comprendidos dentro de los topes a gastos de precampaña, aquellos a que se refiere el artículo 293 de esta ley, respecto de las campañas electorales, en lo que resulte aplicable.

**Artículo 255.-** Los recursos obtenidos durante una precampaña electoral, estarán conformados por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados en favor de los aspirantes a candidatos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, no comprendidas en el artículo 71 de esta ley.

**Artículo 256.-** Para el caso de las aportaciones en especie, para la precampaña electoral, se estará a lo dispuesto por la fracción III del artículo 77 de esta ley.

## **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

**Artículo 141.** Para los fines de la presente ley, se entenderá por:

I. Precampaña electoral. El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral son llevados a cabo por los aspirantes a candidatos a cargos de elección popular.

II. Propaganda de precampaña. Se entiende como propaganda de precampaña electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes.

**Artículo 142.** Los ciudadanos aspirantes a candidatos de elección popular, no podrán producir o difundir propaganda de precampaña antes de 90 días del inicio del proceso electoral.

**Artículo 143.** En la colocación y fijación de la propaganda de precampaña electoral, se deberán observar las reglas establecidas en los artículos 173, 174 y 175 fracciones i y ii de esta ley, pero en ningún caso se podrá hacer uso del equipamiento urbano para fijar propaganda de precampaña electoral.

**Artículo 144.** En el caso de que el aspirante o el partido correspondiente no cumpla con las reglas de la propaganda de precampaña electoral se le requerirá su inmediato retiro que no podrá exceder de 24 horas en caso contrario será retirado por el órgano electoral correspondiente.

**Artículo 145-** queda prohibido a los aspirantes a candidato lo siguiente:

I. Utilizar los emblemas o lemas de algún partido político o coalición en su propaganda de precampaña, sin la autorización del partido político o coalición correspondiente;

II. Utilizar recursos públicos o publicitar obra pública en beneficio de su imagen, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales;

III. En el caso de que el aspirante sea servidor público no deberá utilizar, los materiales y recursos económicos a los que por el motivo de su función tenga acceso, sin menoscabo de las sanciones previstas por otras disposiciones legales;

**Artículo 146.** Corresponde a los partidos políticos, coaliciones y ciudadanos, así como a las autoridades estatales y municipales, el derecho de presentar ante el consejo general del instituto estatal electoral, las quejas y denuncias cuando consideren que se han incumplido las disposiciones establecidas en el presente título.

**Artículo 148.** Los partidos políticos, las coaliciones y los ciudadanos que incumplan con las disposiciones de la presente ley en materia de precampañas electorales, según la gravedad de la falta podrán hacerse acreedores de las siguientes sanciones:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa hasta por mil veces el salario mínimo general vigente en la entidad;
- III. Pérdida del derecho de registro como candidato al aspirante.

## **CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE CAMPECHE**

**Art. 293.-** Las precampañas, para efectos de este código, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos o coaliciones para seleccionar, de manera interna, a los ciudadanos que postularan como candidatos en las elecciones en que participen y solo podrán tener lugar en el periodo comprendido entre los últimos cuatro meses del año anterior en que tenga lugar la elección y hasta la fecha de apertura del registro de las correspondientes candidaturas.

**Art. 294.-** Las precampañas serán de estricta naturaleza interna y, en consecuencia, solo será aplicable cuando se de el proceso interno de selección de candidatos, por ende solo involucrarán a los afiliados y simpatizantes a dichos partidos o coaliciones. En las precampañas esta permitida la realización de marchas, la distribución de propaganda y la colocación de mantas, pasacalles o cartelones en las calles y la pinta de bardas. Para promover las precandidaturas entre sus afiliados y simpatizantes, los partidos y coaliciones podrán asimismo hacer uso de los medios masivos de comunicación. En toda la propaganda a que se refiere este artículo deberá señalarse en forma visible la leyenda que diga: "proceso interno de selección de candidatos".

**Art. 295.-** Para el financiamiento de las precampañas, los partidos políticos podrán utilizar en diez por ciento del monto del financiamiento que les corresponda para gastos de campaña, que podrán incrementar con otro diez por ciento el financiamiento para comunicación social y con las cantidades que les aporten sus militantes. El consejo general determinará, mediante la expedición de los correspondientes acuerdos, el tope de los gastos de precampaña, que nunca podrá ser superior al veinticinco por ciento del que se autorice para las campañas, dentro de los tiempos previstos en el artículo 322 de este código.

**Art. 296.-** La inobservancia a lo establecido en los artículos que anteceden se sancionará con amonestación por escrito, o multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general diario vigente en el estado al momento de cometerse la infracción, o con el no registro de las correspondientes candidaturas, según la gravedad del caso. El propio instituto, deberá emitir la reglamentación interna correspondiente en la que se establezca la supervisión, fiscalización y aplicación de los recursos que fuesen destinados a las precampañas referidas en este capítulo.

## **LEY DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE COAHUILA**

**Artículo 107.** Todos los partidos debidamente registrados ante el Instituto, podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro.

Los ciudadanos que por sí, o a través de partidos políticos o terceros, realicen actividades propagandísticas y publicitarias, con objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidos en esta ley. El incumplimiento a esta norma dará motivo a que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en la oportunidad correspondiente, les niegue el registro como candidato.

**Artículo 108.** Los partidos políticos que realicen precampañas para elegir candidatos a algún puesto de elección popular, deberán dar aviso por escrito al Instituto con anterioridad al inicio de sus procesos democráticos internos.

En materia de precampañas se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones establecidas en esta ley para las campañas políticas y la propaganda electoral.

**Artículo 109.** Los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad equivalente al 15 por ciento del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Dichos gastos deberán especificarse en un apartado especial del informe trimestral de gastos ordinarios que presenten al Instituto.

**Artículo 110.** Las precampañas, procesos democráticos o elecciones internas que realicen los partidos para elegir a sus candidatos, deberán celebrarse dentro de los treinta días anteriores al día de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate. En todo caso la duración de las precampañas no podrá exceder de la mitad del tiempo que dure la campaña política de que se trate.

**Artículo 111.** Los actos y la propaganda electoral para las precampañas que realicen los partidos políticos para elegir sus candidatos, se registrarán en todo

momento por las disposiciones que sobre el particular establece el presente ordenamiento legal para las campañas electorales.

**Artículo 112.** La propaganda electoral, una vez terminadas las precampañas que realicen los partidos políticos para elegir a sus candidatos, deberá ser retirada por las entidades responsables a más tardar antes del inicio del registro de candidatos; en caso de no hacerlo se ordenará a las autoridades municipales el retiro aplicando el costo de dichos trabajos a las prerrogativas del partido infractor.

**Artículo 113.** En el caso de que algún partido o sus candidatos no hubiere retirado su propaganda en el término señalado en el artículo anterior, el Instituto podrá imponer una multa al partido político y a sus candidatos omisos de hasta mil veces el salario mínimo vigente en la capital del estado y podrá tomar las medidas conducentes.

## **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERETARO.**

**Artículo 106-bis.-** Son actos de precampaña aquellos que de manera previa al registro de candidatos son realizados por los aspirantes a candidatos a fin de obtener la nominación para el cargo al que se promueven, para lo cual ejecutan entre otras las siguientes actividades: reuniones públicas o privadas, asambleas, debates, visitas domiciliarias, volanteo, pintas, y toda aquella actividad que pretenda difundir su imagen; en los anteriores supuestos, los aspirantes deberán manifestar expresamente que se trata de actos relacionados con el procedimiento Interno de selección de candidatos del partido al que pertenece. (adición: 27/09/02 no. 44)

Este procedimiento deberá sujetarse a las siguientes reglas:

I.- Corresponde a los partidos políticos nacionales o estatales debidamente acreditados ante el Instituto Electoral de Querétaro, autorizar a sus militantes para realizar actos de precampaña, previa solicitud expresa del aspirante; el partido político dará aviso por escrito al Instituto, por medio de la Secretaría Ejecutiva, del inicio de precampaña de los aspirantes a candidatos; dicho aviso deberá presentarse con anterioridad al inicio de la precampaña, a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable. (adición: 27/09/02 no. 44)

II.- Las precampañas las podrán realizar los aspirantes a candidatos dentro del período de ciento ochenta días naturales previos a la fecha de inicio de registro de candidatos, deberán concluir las al menos quince días antes del inicio del período de registro y no podrán exceder de cuarenta y cinco días. (adición: 27/09/02 no. 44)

III.- El partido político que autorice a un aspirante a candidato al inicio de su precampaña, en el aviso que presente al instituto deberá incluir: (adición: 27/0902 no. 44)

A) Copia del escrito de solicitud en el que exponga los motivos que lo impulsan a buscar la candidatura y su programa de trabajo en caso de resultar seleccionado; (adición: 27/0902 no. 44)

B) El compromiso formal de ajustarse a los lineamientos legales previstos para las precampañas y las campañas; así como a los estatutos y lineamientos internos del partido al que pertenece; y (adición: 27/0902 no. 44)

C) La designación del domicilio para oír y recibir notificaciones. (adición: 27/0902 no. 44)

IV.- El aspirante a candidato se ajustará a los topes de gastos de precampaña, el que será el equivalente al 20% de los gastos autorizados para la elección correspondiente en el proceso electoral inmediato anterior, debiendo informar al instituto sobre el monto, origen y aplicación de los recursos, con sus relaciones analíticas y documentación comprobatoria, lo que deberá hacer por lo menos cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos.(adición: 27/0902 no. 44)

V.- La dirección ejecutiva de organización electoral en un término de dos meses contado a partir de la recepción del informe citado, emitirá su dictamen, mismo que someterá a la consideración del consejo general del instituto. (adición: 27/0902 no. 44)

VI.- La propaganda electoral que fuera colocada en los actos de precampaña que realicen los aspirantes a candidatos, deberá ser retirada por los responsables 15 días antes del registro de candidatos que señale la ley electoral; en caso de no hacerlo, se solicitará a las autoridades municipales el retiro, aplicando el costo que ello genere a las prerrogativas del partido al que pertenezca el aspirante a candidato. (adición: 27/0902 no. 44)

VII- En materia de precampañas, para los aspectos no previstos expresamente, se aplicarán en lo conducente, las disposiciones establecidas en la presente ley para las campañas. (adición: 27/0902 no. 44)

## **LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO**

**Artículo 268.-** Todos los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto, podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro.

Corresponde a los partidos políticos autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa al evento de postulación o designación de candidatos, conforme a sus estatutos, acuerdos de sus órganos de representación y prescripciones de esta Ley.

Los ciudadanos que por si mismos realicen actividades propagandísticas y publicitarias, con el objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidos en esta Ley.

El incumplimiento a esta norma dará motivo a que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en la oportunidad correspondiente, les niegue el registro como candidato.

**Artículo 269.-** Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Precampaña Electoral: Al conjunto de actividades reguladas por esta Ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos para obtener su nominación como tales.
- II. Actos de Precampaña: A las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a candidatos, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras, quedan comprendidas las siguientes:
  - a. Reuniones públicas;
  - b. Asambleas;
  - c. Debates;
  - d. Entrevistas en los medios; y
  - e. Demás actividades masivas en espacios públicos que tengan por objeto el promover la imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular de un aspirante a cargo de elección popular.
- III. Propaganda de precampaña electoral: Al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados.
- IV. Aspirante a candidato: A los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.

**Artículo 270.-** Los partidos políticos que realicen precampañas deberán dar aviso por escrito al Instituto, sobre sus procesos democráticos internos dentro

de los cinco días anteriores a éstos, en los que deberán acompañar un informe de los lineamientos o acuerdos a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos, y adicionalmente, la siguiente información:

- I. Copia del escrito de la solicitud del aspirante a candidato;
- II. Copia de la exposición de motivos del aspirante a candidato;
- III. Copia del programa de trabajo del aspirante a candidato;
- IV. Nombre del representante del aspirante a candidato;
- V. Nombre del responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados del aspirante a candidato, y
- VI. Domicilio para oír y recibir notificaciones del aspirante a candidato o su representante.

Las precampañas electorales que realicen los partidos políticos no podrán iniciar antes de los sesenta días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de solicitud de registro de candidatos que establece la presente Ley.

**Artículo 271.-** En caso de que el aspirante a candidato no informe que desea iniciar la precampaña, tanto el Instituto como los partidos políticos o coaliciones, en su caso, podrán reconocer que una precampaña ha dado inicio, una vez que sean públicos y notorios los actos y gastos de precampaña, sin menoscabo de las sanciones a las que pueda estar sujeto por los estatutos del partido político correspondiente y esta Ley.

Lo anterior con independencia a que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en la oportunidad correspondiente, les niegue el registro como candidato.

**Artículo 272.-** Una vez notificado el Instituto, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, hará saber al partido político y a los aspirantes a candidatos, conforme a la presente Ley, las obligaciones a que quedan sujetos.

**Artículo 273.-** Los aspirantes a candidatos deberán observar lo siguiente:

- I. Respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos del partido político o coalición, respecto a la postulación de candidatos, así como lo prescrito en la presente Ley;
- II. Informar por escrito al partido político o coalición de su aspiración, acompañándolo con una exposición de motivos y el programa de trabajo que se propone llevar a cabo, como posible representante de elección popular;
- III. Presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe candidato;

- IV. Entregar al partido político o coalición por el que contendió internamente cualquier remanente del financiamiento de precampaña que pudiera existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a candidato concluyó o no la precampaña electoral y si fue o no nominado candidato;
- V. Señalar domicilio legal;
- VI. Designar a su representante y al responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados;
- VII. Propiciar la exposición, desarrollo y discusión del programa y acciones fijadas, conforme a lo establecido en los documentos básicos y, en su caso, de la plataforma electoral del partido político o coalición; y
- VIII. Las demás que establezca la Ley.

**Artículo 274.-** En materia de precampañas se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones establecidas en esta ley para las campañas políticas y la propaganda electoral.

**Artículo 275.-** los partidos políticos juntamente con quienes compitieron en el proceso interno tendrán la obligación de retirar la propaganda utilizada.

**Artículo 276.-** Queda prohibido a los aspirantes a candidatos, hacer uso de los bienes públicos, incluidos, entre otros, teléfonos, fotocopiadoras, faxes y herramientas de Internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña. El incumplimiento a esta disposición será sancionado conforme a los ordenamientos aplicables.

Los aspirantes a candidatos que tengan un cargo de elección popular o en la Administración Pública, ya estatal o municipal, que manejen recursos económicos tendrán rigurosamente prohibido promover su imagen personal con recursos procedentes del erario público.

Se entiende que se promueve la imagen personal, cuando bajo el pretexto de informar a la ciudadanía respecto de acciones u obras gubernamentales, divulgue cualquiera de sus características distintivas personales del aspirante a candidato, en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar.

De igual forma, se considera que se promueve la imagen personal, cuando el ejercicio informativo, la acción u obra gubernamental, se realice fuera de la jurisdicción territorial o competencial que tenga asignado en razón del encargo que detenta.

La denuncia para investigar la ilegal promoción de la imagen, podrá ser presentada por los representantes de los partidos políticos ante el Instituto en cualquier tiempo.

Quienes incurran en tal supuesto, serán sancionados con cualquiera de las sanciones consideradas en las fracciones II y III del artículo 287 del presente ordenamiento, a consideración del Consejo General del Instituto.

**Artículo 277.-** Los funcionarios públicos y de elección popular no podrán utilizar las características distintivas personales de ningún aspirante a candidato para informar a la ciudadanía de las acciones y obras de gobierno.

Tendrán, desde luego, la obligación de retirar sin dilación alguna, la que los propios aspirantes a candidatos hubiesen producido cuando éstos estaban en el encargo público.

La inobservancia a lo anterior, dará lugar a una sanción pecuniaria, con independencia de las que corresponda de conformidad a lo que disponga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de otra índole.

Independientemente de lo anterior, los gastos erogados se contabilizarán dentro de los gastos de campaña.

## CAPÍTULO SEGUNDO DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS

**Artículo 278.-** Los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad equivalente al quince por ciento del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Dichos gastos deberán especificarse en un apartado especial del informe de gastos de campaña que el partido político o coalición, en su caso, presente al Instituto.

Los gastos que se efectúen durante la precampaña electoral no serán contabilizados como parte de los gastos de campaña.

**Artículo 279.-** Los recursos obtenidos durante una precampaña electoral estarán conformados por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, no comprendidas en el artículo 92 de esta Ley.

**Artículo 280.-** Conforme a la naturaleza de las aportaciones que conforman el financiamiento de las precampañas electorales, se sujetarán a lo siguiente:

- I. Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física o moral durante la precampaña electoral tendrán como límite el equivalente a

trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, debiendo expedirse recibos foliados, en los cuales se harán constar los datos de identificación del aportante, conforme al formato que proponga la Junta General al Consejo General.

- II. Los recursos obtenidos mediante autofinanciamiento, se comprobarán conforme a los lineamientos que la Junta General proponga al Consejo General.
- III. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido; de exceder este monto una cantidad equivalente a ciento cincuenta veces el salario mínimo general vigente en la entidad, deberá justificar plenamente su procedencia;
- IV. Las aportaciones en especie se harán constar por escrito en contratos celebrados conforme a las leyes aplicables, y
- V. Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente, para el cumplimiento del objeto de la precampaña electoral.

**Artículo 281.-** Los aspirantes a candidato deberán informar regularmente sobre los recursos de que dispongan, su monto, origen, aplicación y destino probables, así como de la estructura que los respalda, sean estos individuos, asociaciones u otros organismos o grupos.

Al término de su precampaña electoral presentará un informe general de los ingresos y gastos que haya efectuado, conforme a los lineamientos que proponga la Junta General al Consejo General.

**Artículo 282.-** Una vez que un partido político haya recibido los informes a que se refiere la fracción III del artículo 273 de la presente ley en un plazo no mayor a diez días hábiles informará de ello a la Dirección de Partidos Políticos a efecto de que la Junta General efectúe las observaciones a que haya lugar. La entrega del informe se hará a través del órgano responsable de las finanzas del partido político respectivo.

Los partidos integrarán los informes por cada aspirante a los cargos de elección popular. Para el caso de municipios, solo se presentará el informe correspondiente a los aspirantes a Presidente Municipal.

En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos. Los ingresos que reciban los aspirantes, sean en efectivo o en especie, deberá respaldarse con la copia del recibo, de acuerdo al formato respectivo, el cual deberá contener como mínimo:

- I. El nombre del aspirante;
- II. Fecha y lugar de expedición;
- III. Tipo de precampaña;

- IV. Descripción del bien o monto aportado;
- V. Nombre de la persona que aporta;
- VI. Domicilio del aportante;
- VII. Número de credencial de elector del aportante;
- VIII. Tipo de aportación, y
- IX. Firma del responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados del aspirante a candidato.

Los egresos deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del aspirante, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación. De igual modo deberá observarse lo siguiente:

- a. Todos los gastos deberán señalarse con precisión, mencionando en cada caso, cuando menos, fecha; lugar en que se expide o se efectuó la erogación; monto; concepto específico del gasto; nombre o razón social y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago;
- b. La clasificación por tipo de egreso se hará en cada formato, adjuntando los comprobantes originales como soporte de la información plasmada, y
- c. Para efectos de presentar la información contenida en el informe, se utilizarán los formatos respectivos.

Se permitirá a los aspirantes que reporten en una bitácora todos aquellos gastos menores o que no reúnan los requisitos fiscales, exclusivamente en el rubro de alimentos, viáticos, transporte y gastos menores, hasta por los montos fijados por el Consejo General a propuesta de la Junta General.

**Artículo 283.-** La Dirección de Partidos Políticos, presentará a la Junta General los dictámenes sobre el informe financiero de las precampañas, a más tardar dentro de los diez días posteriores a su recepción, para que en su oportunidad se sometan a la consideración del Consejo General, para su aprobación en su caso.

**Artículo 284.-** La Dirección de Partidos Políticos, a través de la Junta General, presentará al Consejo General, los alcances u omisiones técnicas, así como los lineamientos y formatos que los aspirantes a candidato y partidos políticos deberán observar en sus informes de gastos.

**Artículo 285.-** La Junta General, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, recibirá a las quejas a que haya lugar sobre el origen, aplicación y destino de los recursos utilizados en precampañas electorales.

**Artículo 286.-** Cuando un partido político o coalición no cumpla en tiempo con la presentación de los informes a que se refiere el artículo 282 de esta Ley, la Junta General por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, notificará tanto al partido político o coalición y, personalmente, al aspirante a candidato,

apercibiéndolos de que en caso de no subsanar la omisión en un término de cinco días naturales, el Consejo General impondrá la sanción prevista en la fracción III del artículo 287 de esta Ley.

### CAPÍTULO TERCERO DE LAS SANCIONES

**Artículo 287.-** Los partidos políticos o coaliciones que incumplan con las disposiciones de la presente Ley en materia de precampañas electorales, según la gravedad de la falta, podrán hacerse acreedores de las siguientes sanciones:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa hasta por mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado, y
- III. Pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante a candidato cuando éste se exceda en el tope de gastos de precampaña establecidos o cuando habiendo omitido la entrega de los informes a que se refiere la fracción III del artículo 273 de esta Ley no la subsanara en el término fijado por el Consejo General a propuesta de la Junta General.

En estos casos, el partido político o coalición podrá registrar como candidato a persona distinta, siempre que los plazos establecidos por la presente Ley lo permitan.

**Artículo 288.-** Para el desahogo de las quejas, se observará el procedimiento siguiente:

- I. La queja deberá presentarse por escrito ante la Dirección de Partidos Políticos, debiendo contener, nombre y firma autógrafa del denunciante; narración de hechos; disposiciones legales que a su juicio se hayan infringido, y el ofrecimiento o aportación de pruebas, indicando las que deberán ser requeridas cuando se justifique que habiéndolas solicitado oportunamente por escrito no se las hubieren proporcionado.
- II. Una vez recibida la queja, la Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, verificará que se hayan cumplido los requisitos señalados en la fracción anterior. Si no se presenta por escrito o no contiene el nombre y firma autógrafa del denunciante, así como, la narración de hechos o las disposiciones legales que se hayan infringido, la queja se desechará de plano.
- III. Si no contiene pruebas, dentro de las veinticuatro horas se prevendrá al denunciante para que las subsane dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir de su notificación, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, la desechará de plano.
- IV. La Dirección de Partidos Políticos contará con veinticuatro horas para comunicarle al presunto infractor, la interposición de la denuncia en su

contra, y lo emplazará para que en un término de cinco días contados a partir del día siguiente al de la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga ofreciendo las pruebas que acrediten su defensa.

- V. La Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, al admitir la contestación, resolverá sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes dentro de los tres días hábiles siguientes, ordenando la preparación y desahogo de las mismas, para lo cual contará con un período de siete días hábiles.
- VI. Concluido el plazo señalado para el desahogo de las pruebas, la Dirección de la Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes mediante dictamen que será turnado al Consejo General a efecto de que resuelva sobre la responsabilidad e imponga la sanción correspondiente, o bien, absuelva al presunto infractor.

VII.

La resolución dictada podrá ser impugnada ante el Tribunal.

## **CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA**

**Artículo 242.** La regulación de los procesos internos de los partidos políticos y de las precampañas de sus aspirantes a candidatos tendrá como fin:

- I. Evitar se confunda a la ciudadanía de lo que es un proceso interno con respecto a lo que es una elección constitucional, y
- II. Fiscalizar los recursos que se apliquen en los procesos internos y actos de precampaña.

**Artículo 243.** Todos los partidos políticos con registro y acreditación ante el Instituto, podrán realizar precampañas dentro de sus procesos internos, a fin de definir a los ciudadanos que postularán como candidatos a cargos de elección popular.

**Artículo 244.** Los ciudadanos que realicen actividades propagandísticas o publicitarias, por sí mismos o a través de partidos políticos, con el objeto de promover y obtener apoyo a su aspiración de ser postulado a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y las disposiciones que establece este Código.

Los ciudadanos no podrán realizar actos de precampaña electoral sin autorización de las dirigencias estatales de sus partidos políticos respectivos.

El incumplimiento a lo dispuesto por este artículo dará motivo a que el Instituto niegue en su momento el registro como candidatos al cargo de elección popular al que aspiran en el proceso electoral de que se trate.

**Artículo 245.** Los procesos internos de los partidos políticos, orientados a seleccionar a sus candidatos que habrán de contender en las elecciones oficiales a que se refiere este Código, sólo podrán iniciar durante el año de la elección de que se trate y deberán concluir necesariamente a más tardar cinco días antes de la terminación del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

**Artículo 246.** Cada partido político podrá realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos. Los partidos políticos podrán utilizar financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a fin de organizar sus procesos internos.

**Artículo 247.** La regulación de precampañas electorales a que se refiere este Código, se ajustará en lo conducente en los procesos de selección de candidatos a presidentes de Comunidad.

**Artículo 248.** Para los efectos de este Código, se entenderá por:

I. Precampaña electoral: El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral, son llevados a cabo en un proceso de contienda interna de un partido político, con la finalidad de designar candidatos a ocupar cargos de elección popular;

II. Actos de precampaña: Todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

III. Propaganda de precampaña electoral: Escritos, publicaciones, imágenes, impresos, pinta de bardas, grabaciones sonoras o de video, graffiti, proyecciones o expresiones orales o visuales, cuya difusión deberá realizarse exclusivamente durante el periodo de precampañas, y

IV. Proceso interno: Es el proceso de selección que lleva a cabo un partido político, que tiene como finalidad resolver la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.

**Artículo 249.** Todos los actos de precampaña electoral podrán ser manifestados o desarrollados exclusivamente durante el periodo de precampañas que determine cada partido político.

**Artículo 250.** Por lo menos cinco días antes del inicio de su proceso interno, los partidos políticos comunicarán al Instituto su realización, por escrito, al que anexarán copia de la convocatoria correspondiente.

El escrito indicará, cuando menos:

- I. Las fechas de inicio y conclusión del proceso interno de que se trate;
- I. Los tiempos de duración y las reglas de sus precampañas;
- II. Los órganos responsables de la preparación, organización, conducción y validación del proceso interno;
- IV. Las formas y reglas de votación, escrutinio, cómputo y validación de resultados;
- V. El monto de financiamiento público que se destinará a la organización del proceso interno; y
- VI. Los montos autorizados a cada aspirante a candidato para gastos de precampaña.

**Artículo 251.** Los servidores públicos del Estado, de la Federación y los municipios, se abstendrán de:

- I. Promover la recaudación de recursos entre sus compañeros en su centro de trabajo, para destinarlos a la realización de actos de precampaña electoral a su favor o de otros aspirantes, y
- II. Hacer uso de los recursos públicos, para promover la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña.

**Artículo 252.** Los aspirantes a candidatos se abstendrán de:

- I. Derogada;
- II. Utilizar para fines personales los recursos recabados al amparo de actos proselitistas de precampaña, salvo viáticos, alimentos y transportación, relacionados de manera directa;
- III. Obtener y utilizar recursos públicos de cualquier tipo;
- IV. Emplear recursos ilícitos y los que prohíbe este código;
- V. Hacer uso de los recursos públicos, para promover la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña, y
- VI. Las demás prohibiciones que establece este código y disposiciones aplicables.

**Artículo 253.** La difusión de toda propaganda de precampañas electorales deberá efectuarse exclusivamente en el periodo que autorice cada partido político.

La propaganda de precampañas electorales que difundan los partidos y los aspirantes a candidato, no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de las personas, a los aspirantes a candidato, a las autoridades, a las instituciones y los valores democráticos

**Artículo 254.** No se podrá fijar, pintar, difundir o distribuir propaganda de precampañas en los lugares prohibidos por este código para campañas electorales.

**Artículo 255.** Los gastos de precampaña electoral y los actos que al efecto lleven a cabo los partidos políticos y aspirantes a candidato, así como los recursos que al efecto sean utilizados, serán objeto de verificación, revisión, auditoría y fiscalización por parte del instituto.

**Artículo 256.** Los aspirantes a candidato podrán ser requeridos para aportar los elementos testimoniales, documentales o informativos necesarios para dar cumplimiento a las atribuciones y funciones del instituto.

**Artículo 257.** Conforme a la naturaleza de las aportaciones que integran el financiamiento de las precampañas electorales, los partidos políticos y los aspirantes a candidato se sujetarán a lo que dispone este código en materia de financiamiento privado.

**Artículo 258.** Los recursos obtenidos durante una precampaña electoral se considerarán como parte del financiamiento privado del partido político de que se trate

**Artículo 259.** El consejo general recibirá las quejas a que haya lugar sobre el origen, los montos, la operación, la aplicación y el destino concreto de los recursos utilizados en precampañas, así como las demás quejas por el incumplimiento de las disposiciones de este capítulo.

## **LEY ELECTORAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS**

### **ARTÍCULO 108**

1. Los partidos políticos con acreditación y registro vigente ante el Instituto, con base en sus estatutos, podrán realizar precampañas dentro de los procesos de elección internos, a fin de definir a los ciudadanos que postularán como sus candidatos a cargos de elección popular.

### Promoción de Imagen Personal al interior de los Partidos para obtener Candidatura

### **ARTÍCULO 109**

1. Los ciudadanos que dentro de los partidos políticos, realicen actividades propagandísticas que tengan por objeto promover públicamente su imagen personal, con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidas en esta ley y en su normatividad interna. El incumplimiento a esta norma dará motivo a

que el Instituto, a través de sus órganos competentes y en su momento les niegue el registro como candidatos.

#### Precampañas. Comunicación al Instituto

##### **ARTÍCULO 110**

1. Previo al inicio de los procesos internos de selección de candidatos, los partidos políticos deberán comunicar al Instituto su realización, mediante escrito al que deberán anexar copia de la convocatoria correspondiente, en la que se indique:

- I. Las fechas de inicio y conclusión de sus procesos internos;
- II. Los tiempos de duración y las reglas de sus campañas internas; y
- III. Los montos que el órgano directivo del partido haya autorizado para gastos de las precampañas.

2. Los partidos políticos que realicen gastos con motivo de las precampañas para elegir a sus candidatos, deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en el artículo 69 de esta ley.

#### Precampañas. Contratación de Espacios en Medios de Comunicación

##### **ARTÍCULO 111**

1. La contratación de espacios en los medios de comunicación, se hará por los partidos políticos con cargo a su respectivo financiamiento público. Los medios deberán expedir facturas a los solicitantes de servicios. Es obligación de los partidos políticos informar al Instituto sobre la celebración de tales contratos.

#### Precampañas. Plazos Estatutarios y Propaganda

##### **ARTÍCULO 112**

1. Los plazos para las actividades de precampañas que realicen los partidos para elegir a sus candidatos, se establecerán de acuerdo a esta ley, y conforme a sus respectivos estatutos, debiéndose concluir a más tardar el día 31 de marzo del año de la elección.

2. La propaganda electoral en la vía pública una vez terminadas las precampañas que realicen los partidos políticos en la fase de precandidaturas, deberá ser retirada por quienes ordenaron su colocación, a más tardar antes del inicio del registro de candidatos. De no hacerlo, se pedirá a las autoridades

municipales procedan a realizar el retiro, aplicando el costo de dichos trabajos con cargo a las prerrogativas del partido infractor.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, el Instituto podrá imponer una multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en el Estado, al partido político y a sus precandidatos omisos en retirar la propaganda.

4. Durante las precampañas electorales, los partidos políticos, coaliciones y los candidatos, no podrán utilizar en su favor, los programas públicos de carácter social en la realización de actos de proselitismo político.

5. Los gobiernos estatales y municipales, sus dependencias y organismos paraestatales y paramunicipales, deberán abstenerse de hacer propaganda sobre los programas de carácter social a su cargo, así como aquella dirigida en favor o en contra de partidos políticos, coaliciones o precandidatos. Tal suspensión publicitaria o de propaganda prevalecerá a partir del inicio de registro de las precandidaturas, durante el transcurso de las campañas electorales y el día de la jornada electoral.

#### Presentación de Informes de Precampaña

##### **ARTÍCULO 113**

1. Quienes hayan participado en calidad de precandidatos para un cargo de elección popular, deberán rendir un informe de gastos de precampaña al órgano interno de su partido, dentro de los plazos establecidos para ello, en la respectiva convocatoria. Al momento de presentar el informe trimestral referente a la aplicación del financiamiento público para gastos ordinarios, el órgano de control partidista, deberá remitir al Consejo General del Instituto, los informes de gastos de precampaña que haya recibido.

2. Los precandidatos a que se refiere el párrafo anterior que omitan presentar el informe de gastos de precampaña, se harán acreedores a que su partido les aplique alguna de las sanciones estatutarias, y que pueden ser desde una multa, hasta en su caso, la pérdida del derecho a ser registrado como candidato. El partido político informará al Instituto sobre las sanciones impuestas.

3. Al partido político que omita remitir al Consejo General los informes a que se refiere este artículo, se le impondrá la sanción administrativa correspondiente.

#### Unidad Técnica de Fiscalización. Integración

##### **ARTÍCULO 114**

1. El Consejo General del Instituto, en el año que se celebren los comicios creará una Unidad Técnica de Fiscalización, que será el órgano responsable de revisar la documentación de quienes hayan participado en calidad de precandidatos en los procesos internos de selección.

2. La Unidad Técnica de Fiscalización, estará integrada por los consejeros integrantes de la Comisión de Administración del Consejo General del Instituto.

## ANEXO II

### ARTICULO 59

1. La coalición por la que se postule candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá efectos sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, para lo cual deberá postular y registrar a las respectivas fórmulas, y se sujetará a lo siguiente:

a) Deberá acreditar ante todos los Consejos del Instituto, en los términos de este Código, tantos representantes como correspondiera al partido político coaligado con mayor fuerza electoral de acuerdo con la última elección federal celebrada. La coalición actuará como un solo partido y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye para todos los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos coaligados;

b) Deberá acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla, y generales en el distrito;

c) Disfrutará de las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratara de un solo partido. En los casos en que por disposición de este Código se tome en cuenta la fuerza electoral, se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección federal; y

d) Participará en el proceso electoral con el emblema que adopte la coalición o los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que haya aprobado la coalición.

2. Para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

a) Acreditar que la coalición fue aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron contender bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos de uno de los partidos políticos coaligados o bajo la declaración de principios, programas de acción y estatutos únicos de la coalición;

b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, aprobaron la plataforma electoral de la coalición de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y estatutos de uno de ellos o los de la coalición;

c) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, aprobaron la postulación y el registro de un determinado candidato para la elección presidencial;

d) Que los órganos nacionales partidistas respectivos aprobaron, de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción, estatutos y plataforma electoral adoptados por la coalición, el programa de gobierno al que se sujetará el candidato de la coalición de resultar electo; y

e) Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, aprobaron postular y registrar, como coalición, a todos los candidatos a los cargos de diputados por ambos principios y de senadores.

3. Si una vez registrada la coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de Presidente, senadores y diputados, en los términos de los incisos c) y e) del párrafo 2 anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quedarán automáticamente sin efectos.

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

#### ARTICULO 59-A

1. La coalición por la que se postulen candidatos a senadores por el principio de representación proporcional tendrá efectos en las 32 entidades federativas en que se divide el territorio nacional y se sujetará a lo señalado en los incisos a) al d) del párrafo 1 del artículo anterior.

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d), y e) del párrafo 2 del artículo anterior, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a

senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. Si la coalición no registra las fórmulas de candidatos a que se refiere el párrafo 2 anterior dentro de los plazos establecidos en este Código, la coalición y el registro de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4. A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

#### ARTICULO 60

1. La coalición por la que se postulen candidatos a diputados por el principio de representación proporcional tendrá efectos en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional y se sujetará a lo señalado en los incisos a) al d) del párrafo 1 del artículo 59.

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d) y e) del párrafo 2 del artículo 59, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas y la lista nacional de senadores por el principio de representación proporcional.

3. Si la coalición no registra las fórmulas de candidatos a que se refiere el párrafo 2 anterior dentro de los plazos establecidos en este Código, la coalición y el registro de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4. A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

#### ARTICULO 61

1. La coalición parcial por la que se postulen candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, se sujetará a lo siguiente:

a) Postulará listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 10 del artículo 58 de este Código;

b) Participará en las campañas de las entidades correspondientes con el emblema que adopte la coalición o con los emblemas de los partidos coaligados, asentando la leyenda "En coalición";

c) Deberá acreditar, en los términos de este Código, ante los órganos electorales del Instituto Federal Electoral en las entidades de que se trate, tantos representantes como correspondiera a un solo partido político. La coalición actuará como tal y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye a la de los partidos políticos coaligados en todos los órganos electorales en las entidades respectivas;

d) Asimismo, deberá acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla en las entidades de que se trate. Lo dispuesto en este inciso se aplicará para todos los efectos en las entidades respectivas, aun cuando los partidos políticos no se hubieren coaligado para otras elecciones en el mismo proceso electoral;

e) Se deberá acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano competente de cada uno de los partidos políticos coaligados. Asimismo, se deberá comprobar en su oportunidad y en forma previa al registro, que las fórmulas de candidatos fueron aprobadas igualmente por los órganos competentes;

f) Se deberá comprobar que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición;

g) En el convenio de coalición, se deberá señalar para el caso de que alguno o algunos de los candidatos resulten electos, a qué grupo parlamentario quedarán incorporados; y

h) De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

2. Para el registro de las coaliciones para postular candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en once o más entidades federativas, los partidos políticos que deseen coaligarse deberán:

a) Acreditar, que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobadas por la Asamblea Nacional u órgano

equivalente, así como por las Asambleas Estatales o sus equivalentes, de cada uno de los partidos políticos coaligados;

b) Comprobar, que los órganos partidistas correspondientes aprobaron contender bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que la coalición haya adoptado de conformidad con lo señalado en este artículo;

c) Comprobar, que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición, conforme a la declaración de principios, programa de acción y estatutos que se hayan adoptado para la misma;

d) Comprobar, que los órganos nacionales y estatales respectivos de cada partido político aprobaron, de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción, estatutos y plataforma electoral que se hayan adoptado para la coalición, el programa legislativo al cual se sujetarán sus candidatos en caso de resultar electos; y

e) Comprobar que los órganos nacionales y distritales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 300 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y las 200 fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional, así como la lista nacional de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional en los términos señalados por este Código.

3. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional y diputados por ambos principios, de conformidad con lo señalado en el inciso e) del párrafo 2 anterior y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4. Las coaliciones se sujetarán a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 59 de este Código.

5. El registro de candidatos de las coaliciones a senadores por el principio de mayoría relativa, comprenderá siempre las dos fórmulas de propietario y suplente por cada entidad.

5. A la coalición se le considerará como un solo partido, para todos los efectos de la asignación de senadores y diputados por el principio de representación proporcional.

## ARTICULO 62

1. La coalición parcial por la que se postulen candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se sujetará a lo siguiente:

- a) Postulará listas de fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 10 del artículo 58 de este Código;
- b) Participará en las campañas en los distritos correspondientes con el emblema que adopte la coalición o con los emblemas de los partidos coaligados, asentando la leyenda "En coalición";
- c) Deberá acreditar, en los términos de este Código, ante los órganos electorales del Instituto Federal Electoral en el distrito de que se trate, tantos representantes como correspondiera a un solo partido político. La coalición actuará como tal y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye a la de los partidos políticos coaligados en todos los órganos electorales en los distritos respectivos;
- d) Asimismo, deberá acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla en los distritos de que se trate. Lo dispuesto en este inciso se aplicará para todos los efectos en los distritos correspondientes, aun cuando los partidos políticos no se hubieren coaligado para otras elecciones en el mismo proceso electoral;
- e) Se deberá acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano competente de cada uno de los partidos políticos coaligados. Asimismo, se deberá comprobar en su oportunidad y en forma previa al registro, que las fórmulas de candidatos fueron aprobadas igualmente por los órganos competentes;
- f) Se deberá comprobar que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición;
- g) En el convenio de coalición, se deberá señalar para el caso de que alguno o algunos de los candidatos resulten electos, a qué grupo parlamentario quedarán incorporados; y
- h) De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo

de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

2. Para el registro de las coaliciones para postular candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en ciento uno o más distritos electorales uninominales, los partidos políticos que deseen coaligarse deberán:

a) Acreditar ante el Consejo del Instituto Federal Electoral en el distrito en el que la coalición haya postulado candidatos, tantos representantes como correspondiera a un solo partido político. La coalición actuará como tal y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye para todos los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos coaligados en el distrito respectivo;

b) Deberá acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla, y generales en el distrito electoral;

c) Las candidaturas de coalición deberán distribuirse en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales de conformidad a las siguientes reglas:

I. No podrán registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinomial; y

II. Del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

d) Comprobar que los órganos partidistas correspondientes aprobaron contender bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que la coalición haya adoptado, de conformidad con lo señalado en este artículo;

e) También comprobarán que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición, conforme a la declaración de principios, programa de acción y estatutos que se hayan adoptado para la misma;

f) Comprobar que los órganos nacionales respectivos de cada partido político aprobaron, de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción, estatutos y plataforma electoral de la coalición, el programa legislativo al cual se sujetarán sus candidatos, en caso de resultar electos; y

g) Comprobar que los órganos nacionales y estatales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 32 listas de fórmulas de candidatos a senador, la lista nacional de candidatos a senador y a las 200 fórmulas de candidatos a diputados, ambas por el principio de representación proporcional, en los términos señalados por este Código.

3. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de las fórmulas de candidatos a que se refiere el inciso g) del párrafo 2 anterior dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4. Las coaliciones se sujetarán a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 59 de este Código.

5. El registro de candidatos de las coaliciones, comprenderá siempre fórmulas de propietario y suplente.

6. A la coalición, le serán asignados el número de diputados y senadores por el principio de representación proporcional que le correspondan como si se tratara de un solo partido político.

## BIBLIOGRAFIA

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, Los Partidos Políticos, México, UNAM, 2002.

BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 30ª edición, México, Porrúa, 1998.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

CASTAÑEDA, Jorge G., La Herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México, México, Alfaguara, 1999.

DI TELLA, Torcuato S, Historia de los Partidos Políticos en América Latina, Siglo XX, Argentina, FCE, 1993.

DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, Diccionario de Derecho Electoral, México, Porrúa, 2000.

DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, 18ª. Reimpresión, México, FCE, 2002.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, Partidos Políticos, México, Porrúa, 2003.

ESTEINOU MADRID, Javier, Estado, Medios de comunicación y cambio político, en Medios de Comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro, México, H. Cámara de Diputados – UAM, 2000.

GARCIA OROZCO, Antonio, Legislación electoral mexicana (1812 a 1988), México, 13ª. ed., Adeo Editores 89, 1989.

GONZALEZ, Luis. Historia General de México, 4ª. ed., México, Colegio de México, 1998.

GONZALEZ DE LA VEGA, René, Derecho Penal Electoral, México, Porrúa, 1991.

GUERRA UTRILLA, José Gabriel, Los Partidos Políticos Nacionales, México, Ed. América, 1970.

HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.

HIRSCHMAN, Albert O., Retóricas de la Intransigencia, México, FCE, 1991.

LOPEZ CHAVARRIA, José Luis, Las elecciones municipales en México, México, UNAM, 1994.

LÓPEZ SANAVÍA, Enrique, Glosario Electoral, 2ª. ed., México, Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas, 2002

MARTÍNEZ SILVA, Mario, y Salcedo Aquino, Roberto, Diccionario Electoral 2000, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999.

-----, Manual de Campaña, 2ª. ed., México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

MAYER-SERRA, Carlos Elizondo y Nacif Hernandez, Benito (comp.), Lecturas sobre el cambio político en México, México, FCE, 2002.

NOHLEN, Dieter *et al.* (comp.), Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, México, FCE, 1998.

-----, Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de Grupos de Expertos, México, PNUD, 1997.

PATIÑO CAMARENA, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 6ª. ed., México, Constitucionalista, 2000.

SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, 2ª. ed., España, Alianza, 1992.

WEBER, Max, Economía y Sociedad, 2ª. ed., México, FCE, 1964.

WOLDENBERG KARAKOWSKI, José. Relevancia y actualidad, en Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Política Electoral: Retos para la Democracia. IFE. México. Junio 2001.

ZOVATTO, Daniel y Castillo, Pilar del (eds.), La Financiación de la Política en Ibero América, San José, Costa Rica, IIDH – CAPEL, 1998.

## **DICCIONARIOS**

Diccionario Electoral, T. II, 2ª. ed., IIDH – CAPEL, 2000.

Enciclopedia Universal Ilustrada, T. XLII. Espasa – Calpe. Madrid. Barcelona, 1988.

Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española, 21ª edición, Madrid, 1992.

Diccionario General de la Lengua Española. VOX. Bookshiefl en español, multimedia.

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1994.

## **HEMEROGRAFIA**

Revista de Pensamiento Político, México, Vol. 4, Número 16, agosto 1970.

Bien común, año 9, número 108, Diciembre 2003.

Debate Legislativo, número 18, 22 de julio del 2003.

-----, número 24. 14 de octubre del 2003

-----, México, número 30, 13 de enero del 2004.

Diversa, Instituto Electoral Veracruzano, número 7, 2002.

Voz y Voto. Política y Elecciones, México, número. 93, 15 de noviembre de 2000.

-----, "Precampañas", en Voz y Voto, México, Junio de 1999.

MILENIO, número302, 28 de junio del 2003.

-----, número, 304, 14 de julio del 2003.

Periódico El Universal, 21 de mayo de 2004.

Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, Año 4, No. 39, julio 2001.

Este País, No. 108, México, marzo 2000.

Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes electorales, No. 1, México, Junio-Agosto 2000.

### **INTERNET**

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://gaceta.diputados.gob.mx>

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.info4.jurídicas.unam.mx>

<http://www.mir.es/politint/procelec/loreg/1.htm>.

<http://www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.trife.org.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

### **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Penal Federal.

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

Estatutos del Partido Acción Nacional.

Estatutos del Partido de la Revolución Democrática.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

### VARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, México, UNAM, 1993.

-----, Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, México, UNAM, 1993.

Diario de debates de la Quincuagésima Legislatura, 18 de octubre de 1977, año II, T. II, No. 17.

Iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, 6 de octubre de 1977, Año II, T. II, No. 14.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción segunda del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue presentada en el primer periodo ordinario de sesiones de la legislatura que inició sus labores el 1º de septiembre de 2003.

Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

SUP-RAP-007/98.

SUP-RAP-020/2000.

SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000, ACUMULADOS.

SUP-JDC-037/2001.

SUP-RAP-050/2001 y SUP-RAP-054/2001.

SUP-RAP-018/2003.

SUP-RAP-098/2003.

SUP-JRC-221/2003.

SUP-JRC-402/2003.