

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

PRECAMPAÑAS ELECTORALES EN EL ÁMBITO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

PAULA CHÁVEZ MATA

ASESOR: DR. ARTURO GARCÍA JIMENEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS

A mi mami:

Por ser una fuente inagotable de calma e infinito amor después de todas mis batallas. Dios me bendijo desde que nací al tener una mamá como tu. Te amo.

A mi abue:

Por ser mi ejemplo a seguir, por que a tu lado la vida esta llena de dicha y cariño, pero sobre todo porque con una sonrisa iluminas mi camino. Te quiero muchísimo.

A mi hermano:

Con todo mi cariño porque juntos hemos caminado y disfrutado nuestras vivencias, porque el mundo a tu lado es alegría y regocijo. Gracias por ser amigo y confidente.

Al flakito:

POR QUE SÍ, pero sobre todo por demostrarme que el camino juntos sí existe.

*Al pequeño Agus:
Por enseñarme el poder que tiene sobre mí la
palabra ternura.*

*A mi tía Ana y a mi tío Miguel:
Con todo mi cariño y respeto.*

*A mis amigos:
(Sin mencionar nombres porque estoy segura
que se me escaparían algunos) por llenar de
significado la palabra amistad.*

*Al Dr. Arturo García Jiménez:
Por compartir sus conocimientos y
sabiduría en la dirección de esta
tesis. Gracias por confiar en mí y
tenderme su mano.*

*A la Magistrada María del Carmen Alanís
Figuerola:
Por darme su voto de confianza al permitirme
estar cerca de ella y ser parte de su equipo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México:
Por sembrar el conocimiento en
cada uno de sus alumnos y por
supuesto por ser la mejor casa de
estudios.*

*A la facultad de Derecho:
Por inculcarme los valores que me permiten
enfrentar con orgullo y admiración esta
carrera.*

PRECAMPAÑAS ELECTORALES EN EL ÁMBITO FEDERAL

Introducción

Capítulo Primero Conceptos Fundamentales

1.-Concepto de Derecho Electoral.....	4
2.- Concepto de Derecho Procesal Electoral.....	6
3.-Derechos Políticos-Electorales.....	7
a. Derecho a Votar.....	10
b. Derecho a ser Votado.....	11
c. Derecho a la Información Electoral.....	12
d. Derecho de Afiliación a Partidos.....	13
4.-Los Partidos Políticos.....	14
a. Obligaciones.....	15
b. Derechos.....	18
5.-Financiamiento de los Partidos Políticos.....	19
a. Financiamiento Público.....	20
b. Financiamiento Privado.....	22
6.-La Campaña y la Precampaña.....	25
a. Concepto de Campaña.....	25
b. Concepto de Precampaña.....	26

Capítulo Segundo Campañas y Precampañas Electorales

1.-La competencia electoral en el Sistema Democrático Mexicano.....	28
2.-Campaña, Precampaña ó Proceso de Selección Interna de Candidatos.....	35
3.-Las precampañas y su impacto en el proceso electoral.....	46
4.-La propaganda en la precampaña.....	50
5.-El papel de los medios de comunicación en las campañas y las precampañas.....	53
6.-Las Precampañas en las legislaciones locales y sus características.....	57
a. Aguascalientes.....	59
b. Baja California.....	59
c. Baja California Sur.....	60
d. Campeche.....	61
e. Coahuila.....	62
f. Guerrero.....	63
g. Estado de México.....	64
h. Nayarit.....	65
i. Querétaro.....	66
j. Quintana Roo.....	67
k. Tlaxcala.....	68
l. Zacatecas.....	69

Capítulo Tercero
La Precampaña en el Ámbito Federal

1.-Necesidad de ubicación sistemática de la regularización de precampañas	71
2.-El señalamiento de las características de la precampaña	73
3.-El financiamiento de precampañas	78
4.-La rendición de cuentas en las precampañas y su fiscalización	94

Capitulo Cuarto
Proyectos y dictamen de reformas en materia de precampañas

1.- Análisis y crítica del proyecto de reformas a la legislación electoral federal presentado a la Cámara de Diputados por el Partido Convergencia	101
2.- Análisis y crítica al proyecto de reformas a la legislación electoral federal presentada por el ex Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la Cámara de Diputados	108
3.- Análisis y crítica al Predictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a los proyectos de reformas	112
4.- Comentarios y reflexiones en torno a los proyectos y dictamen de las reformas y una propuesta concreta	118
Conclusiones	127
Bibliografía	129

INTRODUCCION

Uno de los principales problemas que enfrenta un juzgador sin duda es el de la falta de instrumentos jurídicos que le permitan realizar su trabajo apegado a la norma. Esto es más claro si consideramos que la dinámica social se refleja en nuestras instituciones que se ven superadas rápidamente. Ante estos problemas el aparato legislativo reacciona con suma lentitud.

De tal suerte que los modelos democráticos están experimentando una competencia electoral que cada vez hace uso más frecuente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para capturar el interés de los ciudadanos. Sin embargo y debido a la infraestructura tecnológica de nuestro país la competencia se realiza con mayor particularidad en los medios de comunicación, principalmente en la televisión, que se presenta como una de las principales arenas de la confrontación político-electoral.

Por esa razón, mientras mayor sea la exposición de los contendientes en las televisoras mayor será el impacto o influencia que reciban los ciudadanos. Es ahí en donde me llama la atención que las regulaciones tanto a nivel federal como local sean inexistentes, ajenas o inacabadas. Lo que provoca que en esos márgenes los partidos políticos se incrusten y obtengan mayores beneficios para la competencia electoral.

Con los vacíos legales, las campañas electorales extienden su duración de manera impresionante con las denominadas *precampañas*, así los partidos políticos se permiten gastos exagerados e indebidos que generan inequidad en la competencia electoral.

Son diversos los temas vinculados en la contienda electoral que requieren de la intervención urgente del legislador para el diseño de un marco verdaderamente normativo y democrático, con una visión plural y republicana. Sin duda existen diversas propuestas en la mesa legislativa pero el entorno político efervescente ha impedido una pronta atención a las problemáticas del fenómeno político-electoral.

A finales del siglo pasado se llevaron a cabo diversas e importantes reformas en materia electoral, pero después de 1996 han sido mínimas las reformas presentadas, lo que se refleja en los enormes vacíos legales para atender las demandas políticas.

Sin lugar a dudas la dinámica político-electoral ha superado los esquemas normativos. De tal suerte que las autoridades electorales han enfrentado los últimos procesos electorales, además de con la normatividad vigente, con acuerdos, reglamentos lineamientos, y desde luego con tesis relevantes y jurisprudencia. Sin embargo, como ya se apuntó, es fundamental que el legislador active su facultades para atender las profundas demandas y el rezago de nuestro régimen electoral.

El presente trabajo se integra por cuatro capítulos con los que intento mostrar la situación en la que se encuentran las precampañas en nuestro país. Así, en el primer capítulo recojo los principales términos manejados en el tratamiento del fenómeno político-electoral, que considero esenciales para la mejor comprensión del trabajo, ello para contar con las herramientas necesarias que nos permitan tener como referente los primordiales conceptos manejados en el tema a estudiar.

En el segundo capítulo analizo el tema relativo a la campaña y precampaña o proceso de selección interna de candidatos, dando un panorama general de como se llevan a cabo estos actos en nuestro sistema político-electoral y del

impacto que producen las precampañas en las contiendas electorales, así como los efectos generados por la propaganda difundida en los medios de comunicación y la manera en que estas actividades influyen en el electorado, lo anterior con la intención de tomar conciencia del papel que desempeñan. Finalizo el capítulo, con un estudio de las características que presentan las diversas legislaciones locales que regulan lo referente a las precampañas.

El tercer capítulo busca ser una herramienta que permita la creación de un marco jurídico en torno a las precampañas en el ámbito federal y de la urgente necesidad de su regulación, en el cual se propone ubicar dichas actividades en el sistema normativo vigente, resaltando las características ha regular como son las formas de financiamiento, duración, la rendición de cuentas y su fiscalización.

Por último en el cuarto capítulo se realiza un análisis a los proyectos de reforma que han presentado los diferentes poderes de la Unión, con el objeto de reformar la legislación electoral federal para regular lo referente a las precampañas, asimismo se realiza un estudio al dictamen elaborado por la Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre la manera en que abordaron el tema y para concluir con el capítulo expongo una propuesta concreta basándome en los comentarios y reflexiones vertidas a lo largo de este trabajo.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Iniciar el presente trabajo de investigación con un capítulo denominado conceptos fundamentales, lo considero sumamente importante, ya que citar las definiciones que algunos especialistas han construido al momento de referirse a los conceptos básicos e indispensables sobre la materia, nos permite tener una visión de cómo a través de los años se ha desarrollado la doctrina, al mismo tiempo que nos da la posibilidad de conocer los alcances y proyección del fenómeno político electoral.

1. CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL

El derecho electoral, ha adquirido en los últimos años una creciente importancia, formando parte del derecho público y particularmente del derecho constitucional, cuya principal función es el control y regulación de las contiendas electorales, así como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, encaminados al perfeccionamiento democrático.

Al respecto, Manuel Barquín Álvarez¹, define al derecho electoral diciendo que “es la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los cuales el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso”.

Para Dieter Nohlen², el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: un amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos

¹ Barquín Álvarez, Manuel. “Derecho Electoral”. En Diccionario Jurídico Mexicano. México: Porrúa: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1997, p. 986

² Nohlen, Dieter. Derecho Electoral. En Diccionario Electoral. 2ª. Ed. San José C. R.: IIEDH: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2000. pp. 381y 382.

públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las campañas y candidaturas hasta la verificación de la elección.

En sentido estricto el derecho electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos.

Por su parte Francisco Berlín Valenzuela³, define al derecho electoral como aquel “conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas”.

Manuel Aragón Reyes⁴, opina que el derecho electoral es “el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho del sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados”.

De acuerdo a los conceptos dados por los diferentes autores, podemos concluir que el derecho electoral es, el conjunto de normas jurídicas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos, para participar en la designación de los órganos representativos, manteniendo el control y regulación de los actos que incidan en el desarrollo, preparación y resultado de los procesos electorales.

³ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. México. Porrúa, 1980. pp 128 y 129.

⁴ Aragón Reyes Manuel. Democracia y Representación: Dimensiones Subjetiva y Objetiva del derecho de Sufragio. En Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. México: TEPJF: IFE: UNAM: IJ: UQR: PNUD. 1999. Vol. 1, p. 4.

2. CONCEPTO DE DERECHO PROCESAL ELECTORAL.

Al hablar de derecho procesal, entendemos el conjunto de normas y pasos sistematizados que regulan la función jurisdiccional, así como la competencia de sus órganos.

En este sentido nos referiremos ahora a nuestro objeto de estudio, es decir, al derecho procesal electoral, citando algunas definiciones que los especialistas de la materia han proporcionado.

Héctor Fix Zamudio, define al derecho procesal electoral como “una disciplina jurídica que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales”.⁵

Para Gregorio Sánchez León, “es la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación”.⁶

Asimismo, Cipriano Gómez Lara, dice que el derecho procesal electoral “se circunscribe a la serie de instancias – acciones – hechas valer ante un órgano jurisdiccional, planteando una pretensión controvertida que hace evidente la existencia de un litigio electoral. La pretensión es siempre de carácter impugnativo, es decir, el proceso electoral es un proceso impugnativo de actos y resoluciones de autoridades electorales.”⁷

⁵ Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral. *En* Manual Sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Instituto Federal Electoral: UNAM. III. 1991. p. 5.

⁶ Sánchez León, Gregorio. Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral Estatal y Municipal. *En* Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. 2, N° 2. México: El Tribunal. 1993. p. 121.

⁷ Gómez Lara Cipriano, Temas de Derecho Procesal. *En* Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. p. 504

El Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, define al derecho procesal electoral, como la rama del derecho procesal público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del proceso electoral.

El proceso electoral se compone de un conjunto de elementos concatenados de tal forma que el anterior resulta presupuesto del siguiente, sin que se puedan concebir aislados los unos de los otros.⁸

Por lo anterior, podemos concluir que el derecho procesal electoral, es la rama jurídica que estudia los medios de impugnación, que tienen como objetivo defender y salvaguardar los derechos del ciudadano para lograr su efectiva y libre participación en las contiendas electorales.

3. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.

Al referirnos a los derechos político-electorales entendemos, las prerrogativas que concede la Constitución al individuo en su calidad de ciudadano para participar en la vida política del país.

Para Araceli Etelvina Martínez García, los derechos políticos electorales pertenecen a la rama del derecho público, y son fundamentales porque son reconocidos por la constitución a la persona como ciudadanos, ya sea en lo individual o en lo colectivo, para que dentro de un estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público.⁹

⁸ González Hernández, Juan Carlos, Derecho Procesal Electoral. En Diccionario Electoral. 2ª. Ed. San José C. R.: IIEDH: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2000. p. 220.

⁹ Martínez García, Araceli Etelvina. Los Derechos Políticos Electorales de los Ciudadanos. *En* Revista del Tribunal Electoral del estado de México: Memoria del Congreso Nacional los Tribunales Electorales del Nuevo Milenio, No. 2. México, 2000. p. 301.

Enrique López Sanavia, define los derechos políticos como la suma de los derechos fundamentales reconocidos por la constitución, que tienen los particulares frente al poder público y que representan una serie de limitaciones que el estado impone en el ejercicio de su función política.¹⁰

Asimismo, Guillermo Cabanellas, ha definido a los derechos políticos, como aquellos otorgados o reconocidos por las constituciones u otras disposiciones fundamentales de los Estados en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera de la esfera privada. Son inherentes a la calidad de ciudadano y pueden admitirse desde dos puntos de vista activa y pasivamente. Por los primeros deben entenderse el de libre emisión de ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, el de petición a los poderes públicos, el de votar y ser elegido, el de reunión, el de manifestación, el de asociación y sindicación y ocupar los cargos públicos; desde el segundo punto de vista, afirma Cabanellas que los derechos políticos suelen reflejarse de modo negativo para establecer una igualdad, que se concreta a establecer que no podrán ser fundamento de privilegio jurídico circunstancias tales como la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, las ideas políticas, la riqueza, entre otros.¹¹

Javier Patiño Camarena, establece que los derechos políticos son fundamentalmente el derecho a votar, es decir a elegir representantes, el derecho a ser electo para ocupar algún cargo de elección popular, el derecho de reunirse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política.¹²

En este sentido, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho que toda persona tiene para participar en el gobierno de un país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, igualmente señala que toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país, además de que la voluntad del pueblo se expresa mediante

¹⁰ López Sanavia, Enrique. Glosario Electoral. Ciudad Victoria, Tamps.: Instituto Estatal Electoral. 1999. p. 105.

¹¹ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires, Arg.: Heliasta. 1997. p. 155.

¹² Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 2ª ed. México: Editorial Constitucionalista, 1996. p. 59.

elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal, igual y secreto. En su género los derechos políticos poseen la característica de ser auténticos derechos humanos.

Es así como los diferentes autores han definido los derechos político-electorales, por lo que ahora resulta necesario señalar lo que al respecto, establece nuestra Constitución.

Los derechos político electorales, se encuentran contenidos en el artículo 35 de la Carta Magna que a la letra dice:

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De acuerdo a lo establecido anteriormente desglosaremos cada una de las prerrogativas que engloban estos derechos.

a) Derecho a votar

El sufragio se denomina activo, calificando el derecho del sujeto titular para decidir las personas físicas que habrán de integrar los órganos.¹³

El voto activo reúne las siguientes características.¹⁴

- *Universal.* Hay sufragio universal cuando la ciudadanía y el voto activo se extienden a todos los miembros de la sociedad considerados “nacionales” en edad de discernir y que desarrollen y mantengan una conducta lícita.
- *Libre y Secreto.* El sufragio libre y secreto se refiere no al derecho de voto, sino a su emisión misma, a la forma como se realiza la elección. El acto de votar debe ser ejercido sin coacción ni presiones; complementariamente el voto se garantiza con el anonimato del sentido en que lo emite el votante.
- *Directo.* El sufragio es directo cuando los electores eligen sus representantes sin recurrir a intermediarios.

Requisitos para ejercitar el voto activo.

El ejercicio del derecho al voto activo, está condicionado a que se reúnan los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano (mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de dieciocho años de edad y con un modo honesto de vivir) (art. 34 Constitucional).

¹³ Gamás Torruco, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001, p. 291.

¹⁴ Ibidem, p. 292.

2. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores (art. 6.1, inciso a, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y, derivado de ello, a que aparezca en el Padrón Electoral y en las listas nominales.
3. Que el ciudadano cuente con credencial para votar (Art. 6.1 inciso b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

La tutela de este derecho se encuentra regulada a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Mediante este juicio se da certeza al ejercicio del derecho al voto activo del que es titular el ciudadano.

b) Derecho a ser votado

Se denomina pasivo calificando el derecho del sujeto titular a ser candidato a integrar tales órganos.¹⁵

Para poder ejercitar este derecho, se requiere que el ciudadano que pretenda ser electo, reúna los requisitos de elegibilidad que establezca la ley para el cargo correspondiente y si no obstante la presencia de esos requisitos, y el proceso de selección interna en el correspondiente partido político, la autoridad electoral niega a un ciudadano el registro que ha solicitado el partido político respectivo como candidato a un cargo de elección popular, podrá promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Restricciones al voto pasivo

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. (artículo. 175, Código federal de instituciones y procedimientos electorales)

¹⁵ Gamás Torruco, José, Derecho Constitucional ,... Op. Cit. p. 291

2. Los mexicanos que tengan la doble nacionalidad no pueden ser candidatos a cargos de elección popular. (artículo 32, Constitucional)
3. Los ministros de culto carecen de esta derecho (artículo 130, inciso d, Constitucional)
4. Las personas que estén suspendidas de sus derechos políticos (artículo 38, Constitucional)
5. Los ciudadanos que no se hayan incorporado o inscrito en el Padrón Electoral.
6. Los ciudadanos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores.
7. Los ciudadanos que carezcan de credencial para votar.

c) Derecho a la información electoral

El derecho previsto en el artículo 6º, de nuestra Constitución, es el derecho a la información, mismo que tiene el carácter de vinculante frente a todo órgano del poder público. Al respecto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 1º, establece como finalidad de dicha ley, proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Por su parte el artículo 11 párrafo segundo, dispone que cualquier ciudadano puede solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. La información cubierta por este derecho establecido en la ley federal no es cualquier información solicitada por el ciudadano, sino la relativa al uso de los recursos

públicos recibidos por los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en los términos del artículo 41, párrafo segundo, fracción II, constitucional y los preceptos aplicables al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que se justifica en virtud del carácter público de los recursos que se entregan a dichos institutos políticos.

Lo anterior permite establecer que si bien el derecho de todo ciudadano a solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, constituye una manifestación, del derecho a la información, en general, lo previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal, presenta ciertos caracteres distintivos, o peculiaridades como son: titulares, sujeto obligado, materia o contenido y valores jurídicamente tutelados, entre otros, que justifican hablar propiamente de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral; en forma similar a como se habla del derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político-electoral.

d) Derecho de Afiliación a Partidos Políticos

Derecho De Afiliación En Materia Político-Electoral. Contenido Y Alcances.—El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación — en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación

con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.¹⁶

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Iniciaremos este punto, precisando lo que establece nuestra Constitución, al referirse a los institutos políticos.

El artículo 41, fracción I, establece:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el

¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Compilación Oficial. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. p. 87.

sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

Llamamos partidos, dice Max Weber a las formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por este medio, a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)¹⁷

El partido político, es una entidad de interés público con personalidad jurídica, que interviene en los procesos electorales y cuyo objeto es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos hace posible el acceso a éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas, principios e ideas electorales.¹⁸

Partido Político se define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales; en este caso, su origen se remonta a un pasado mas reciente.¹⁹

De acuerdo a lo anterior, se desprende que los partidos políticos al ser entidades de interés público, tienen obligaciones y derechos, por lo que resulta necesario abordar estos apartados.

a) OBLIGACIONES

Conforme a lo establecido en el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y

¹⁷ Max Weber, Economía y Sociedad, Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica. p. 299

¹⁸ López Sanavia, Enrique. Glosario... Op. Cit. p. 229.

¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime. Léxico de la Política, FLACSO. México 2000 p. 512.

Procedimientos Electorales son obligaciones de los partidos políticos nacionales las siguientes:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir con sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener el funcionamiento efectivo de sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;

- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;

- k) Permitir la práctica de auditorias y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;

- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;

- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente

para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;

- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y
- s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y
- t) Las demás que establezca este Código.

b) DERECHOS

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 36 los derechos de los partidos políticos nacionales:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;

5. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Iniciaremos el presente punto precisando la terminología del vocablo “financiamiento”. Financiamiento y financiación son definidos por el Diccionario de la Lengua Española como la “Acción y efecto de financiar”. Financiar proviene “(Der fr financier.) Tr. Aportar el dinero necesario para una empresa. 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etc.”²⁰

En tal sentido podemos entender, por financiamiento de los partidos políticos, los recursos de que dispone un partido político para realizar las actividades que le son inherentes.

Berlín Valenzuela, dice que financiamiento de partidos políticos es un “proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho”.²¹

Es así como el artículo 41 Constitucional en su parte relativa dispone lo siguiente:

- II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

²⁰ Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed. España: La Academia. 2001. Vol. 5. p. 118.

²¹ Berlín Valenzuela, Francisco. Financiamiento de Partidos Políticos. *En* Diccionario Electoral... p.

Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 36 regula lo concerniente al financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado:

Art. 36.

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- d) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Debido a la forma en que son otorgados los recursos a los partidos políticos, el financiamiento se divide en dos apartados, financiamiento público y financiamiento privado, mismos que analizaremos para una mejor comprensión.

a) Financiamiento Público

El financiamiento público atiende a la idea de garantizar la independencia de los partidos políticos frente a los grupos económicos y, al propósito de establecer condiciones

de igualdad en la contienda electoral.

Este tipo de financiamiento está constituido por las aportaciones que entrega el Estado a los partidos y que consisten en las exenciones fiscales, franquicias postales y acceso a los medios de comunicación; así como también en las aportaciones que en forma de ministraciones en dinero realiza el Estado a los partidos políticos.

A este respecto nuestra Carta Magna establece en el artículo 41, fracción II, lo siguiente:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

Con relación a lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, lo siguiente:

- I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

b) Financiamiento Privado

El financiamiento privado atiende a las contribuciones de los miembros y simpatizantes de los partidos políticos, con ello se refleja la aceptación que tienen ante el instituto político, al tiempo que responden a las actividades desarrolladas por éstos.

Financiamiento por la militancia.

A este respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 49, párrafo 11, inciso a), establece las reglas a la que deberá sujetarse este tipo de financiamiento, y nos indica que:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provengan de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

- I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;
- II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y
- III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

IV. Financiamiento de simpatizantes.

Asimismo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 49, párrafo 11 inciso b), establece:

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

- I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;
- II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;
- III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;
- IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

- V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Autofinanciamiento

Al respecto, en el artículo 49, párrafo 11, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece lo siguiente:

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos;

Financiamiento por rendimientos financieros

El artículo 49, párrafo 11, inciso d) establece lo siguiente:

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

- I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y
- III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

6. LA CAMPAÑA Y LA PRECAMPAÑA.

Al referirnos a la campaña y precampaña, es necesario utilizar el método aristotélico, estableciendo el género próximo y la diferencia específica, ya que hoy en día es muy común escuchar en diferentes medios de comunicación, hablar sobre precampañas y del papel que desempeñan en las contiendas electorales; en nuestro sistema electoral, la campaña se encuentra reglamentada, existe doctrina y conocemos sus alcances, sin embargo la precampaña es un fenómeno jurídico-político que no ha sido regulado en el ámbito federal, por lo que se requiere tomar las medidas necesarias para su pronta regulación.

a) Concepto de Campaña

El artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, define a la campaña como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Martín Lauga, considera a la campaña electoral como una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación y durante la cual casi todos los partidos políticos y sus candidatos realizan una serie de actividades de proselitismo político y un uso más ó menos sistemático de distintas formas o técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de

financiación).²²

Fernando Tuesta Soldevilla, define a la campaña electoral como el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos, sin embargo, cada país tiene sus elementos particulares para definir a la campaña electoral.²³

La campaña electoral, es la actividad desarrollada en las democracias, consistente en un conjunto de actos técnicamente preparados para presionar a la opinión pública hacia la votación de un candidato determinado.²⁴

b) Concepto de Precampaña.

Sin duda alguna el tema relativo a las precampañas, hoy en día, toma gran relevancia, debido a la escasa o casi nula regulación que existe en nuestro país.

Tomando en consideración el método aristotélico, podemos definir a la precampaña, como el conjunto de actividades llevadas a cabo previamente al período previsto en la legislación electoral para presentar las solicitudes de registro de candidaturas a un cargo de elección popular.

Los actos de precampaña tienen como objetivo fundamental, promover a las personas que participan en una contienda de selección interna de determinado partido político, a

²² Lauga, Martín. La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Periodo, Prohibiciones. En Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: FCE: IIDH: UH: TEPJF: IFE. 1998. p. 431

²³ Tuesta Soldevilla, Fernando. Campaña Electoral. *En* Diccionario Electoral... Op. Cit., p. 121

²⁴ Diccionario de Política, Valleta Ediciones, 2001, p. 48.

efecto de obtener el apoyo de los miembros partidistas, así como la postulación definitiva y el registro como candidato.

La complejidad de la precampaña electoral ha provocado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya señalado que:

*“forma parte del sistema constitucional electoral, pues dentro de este sistema, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive al resultado de la elección de un cargo público”.*²⁵

Pero aún, no existe una definición exacta a esta palabra, ni un sustento jurídico en la legislación federal, para referirnos con exactitud a la precampaña por lo que resulta necesaria su pronta regulación.

Con lo anterior, concluimos el primer capítulo teniendo como base los conceptos básicos de la materia, mismos que nos servirán de referencia a lo largo de esta investigación.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia. Pleno Tomo XIX, Febrero de 2004. p. 632. Tesis: P./J. 1/2004.

CAPÍTULO SEGUNDO

CAMPAÑAS Y PRECAMPAÑAS ELECTORALES

Uno de los temas más actuales y de gran relevancia de la agenda nacional es el tema relativo a la campaña y a la precampaña, pues sin duda, resulta necesario regular todas las actividades de proselitismo previas al inicio de los procesos electorales, considerando su eventual influencia en el resultado de la elección y por ende en la conformación de los órganos de gobierno, lo que implica resolver múltiples problemas técnicos, mismos que deben ser abordados desde una perspectiva jurídica.

1. LA COMPETENCIA ELECTORAL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO MEXICANO.

En el siglo XXI, uno de los fenómenos más usuales en los Estados occidentales es el de las elecciones, concebidas como instrumento para la designación de representantes a través del voto del electorado, representando así, usualmente, el método democrático para designar a los representantes del pueblo y, constituyéndose como tal, junto con la división de poderes y la vigencia y tutela de los derechos humanos, en uno de los más eficaces medios de control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles.⁹

Este método abarca una gran diversidad de variantes en la práctica política de los países. Un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de los tipos de elecciones, que se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucran las elecciones, con el órgano representativo, con el tiempo que se realizan y con el sistema político.

- a) En cuanto es a la primera relación se pueden distinguir entre niveles nacionales y subnacional, distinguiéndose también, respecto a esta segunda categoría, entre elecciones provinciales o regionales y municipales e incluso, las cada vez más frecuentes elecciones supranacionales para órganos representativos de ingestación regional.

⁹ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, México, 1995, p. 9

- b) Respecto a la segunda relación conviene diferenciar entre elecciones presidenciales y parlamentarias, esto es, entre unipersonales y pluripersonales, dividiéndose esta última categoría entre elecciones unicamerales y bicamerales, esto es, cuando se elige una Cámara de Diputados y un Senado.
- c) Con relación a la tercera, es importante diferenciar entre elecciones simultáneas (elecciones uni y pluripersonales, incluso de diferentes niveles) y no simultáneas. Se distingue asimismo entre diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterio no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el voto (si con el mismo voto se elige a varios órganos). Vale añadir la distinción, en el caso de elecciones plurinominales, de elecciones de renovación completa o parcial y de elecciones intermedias, cuando las elecciones parlamentarias tienen un período más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las presidenciales. El grado de simultaneidad de las elecciones tiene muchas implicaciones para el resultado de las elecciones y más aún para el funcionamiento del sistema político o en la gobernabilidad.
- d) Sobre la cuarta relación, el criterio clave de distinción es el de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene. Conforme a ello, es posible distinguir entre:
 - 1) Elecciones competitivas;
 - 2) Elecciones semicompetitivas;
 - 3) Elecciones no competitivas.

En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas y efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al elector, se habla de elecciones no competitivas.¹⁰

¹⁰ Fernández Baeza, Mario en Diccionario Electoral, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, 3ª edición, 2003, p. 449.

En este contexto, puede definirse a un sistema competitivo como aquél en que el gobierno se alcance y, en su caso, se pierda, mediante mecanismos que implican la existencia de elecciones libres en las cuales los partidos se enfrentan entre sí para obtener el apoyo de los electores. Esto implica que son los partidos mismos, sus mutuas relaciones y las de éstos con los electores los que producen la decisión sobre la formación y orientación política del gobierno y, en su caso, sobre su caída. Debe señalarse que no basta la existencia de elecciones más o menos libres en las que los partidos se enfrenten entre sí, en grado significativo para que pueda hablarse propiamente de un sistema competitivo.

Así, en el esquema trazado por Sartori, tenemos que en las categorías de pluralismo pluralizado, pluralismo moderado, el bipartidismo y el sistema de partidismo predominante, se da una competencia real entre los partidos políticos existentes en los Estados, en tanto que la competencia es inexistente en el sistema de partido único y el de partido hegemónico.

Este último concepto debe de ser especialmente atendido, dado que como consecuencia de los resultados electorales, las características del sistema de partidos mexicano correspondía a estas características, al grado que el mismo Maestro italiano resaltó las particularidades de la situación de nuestro país para ejemplificar el sistema de partido hegemónico.

Dentro de este sistema, el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No se produce la alternancia y cualquiera que sea la política del partido hegemónico, no es viable poner en tela de juicio su dominio.¹¹

Tales características son retratadas fielmente por Pablo González Casanova, quien describe el panorama imperante en cuanto al sistema de partidos en México a mediados del siglo anterior:

¹¹ Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas, ..., Op. Cit. p. 276.

“Desde 1929 en que se funda el partido de gobierno, este no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador. Hasta antes de la elección presidencial de 1964 el partido había llevado al poder a seis presidentes, a casi 200 gobernadores, a 282 senadores, cifra que aumentó a partir de entonces por el triunfo de la totalidad de candidatos postulados por el PRI para esos puestos en las citadas elecciones de 1964. Y los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de esos puestos, o para obligar pacífica e institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos, sino que muchos de ellos presentan características esencialmente distintas a las que corresponden a un partido en el terreno teórico o en la experiencia euroamericana; financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra – a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen-, y han participado así en la realización del juego político, del ceremonial electoral.

Los partidos de oposición que han luchado en forma permanente sólo han llegado en realidad a constituir grupos de presión, más o menos numerosos, cuyos dirigentes tienen plena conciencia de que en el momento de lanzarse a una elección de gobernador, senador o presidente están avocados a perderla. Si se lanzan, en esas circunstancias extrañas, es porque la lucha política y el fracaso previsto, les permite obtener en cambio algunas plazas de diputados o presidentes municipales – cosa relativamente reciente – y, sobre todo, la consideración hacia el grupo dirigente, consideración que se manifiesta en forma de contratos, prestaciones o servicios. Una razón más que los induce a este tipo de luchas perdidas de antemano, es la preparación política de sus miembros para futuras contiendas, en que la ocasión de triunfar sea más propicia.”¹²

Esta descripción coincide con lo afirmado por Sartori:

“El PRI mexicano viene funcionando y configurando su estructura actual desde 1938. Lo precedió el PNR (Partido Nacional Revolucionario), disuelto y reconstruido en 1938 con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana

¹² González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Ediciones Era. 2ª edición. México, 1991. p. 24.

(PRM), rebautizado después Partido Revolucionario Institucional en 1946. Pese al mito revolucionario – expresado por todas las etiquetas sucesivas-, el PRI es decididamente pragmático, y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido de tipo amalgama. También es, como intentaré demostrar, el único protagonista de una disposición centrada en torno a un solo partido, rodeado por una periferia de partidos secundarios... El PRI puede ser moderadamente generoso en el Congreso porque el Congreso carece relativamente de importancia. De hecho, México está gobernado por su presidente de manera que recuerda al dictador de tipo romano. Como dice un autor, 'los mexicanos evitan la dictadura personal al retirar a sus dictadores cada seis años'. Por debajo del nivel presidencial, y como emanación directa del poder del presidente, todas las demás decisiones importantes proceden del Comité Central del PRI... Y las normas del juego son muy claras. El PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda acerca del gran margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, si fracasa la cooptación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión. El PAN no es una amenaza y, de hecho, ayuda a mantener viva como oposición desde la derecha, la imagen revolucionaria de un PRI orientado a la izquierda. En cambio, si los grupos a la izquierda del PRI se convierten en una amenaza, el PRI está plenamente dispuesto – por lo menos ha habido abundantes pruebas de ello en el pasado – a reprimirlos por motivos de seguridad interna y/o asegurarse de que sus resultados electorales sean todo lo bajos que deben ser."¹³

En este régimen posrevolucionario, en cuanto hace a la competencia por los lugares en el parlamento, se adoptó un sistema de mayoría puro, lo que implicaba que en los distritos en que se dividía el país, el candidato que más votos obtuviera, así fuera una mayoría relativa, se hacía acreedor a la curul en disputa. Evidentemente, el partido oficial tenía abrumadoras probabilidades y apoyos ilícitos para ganar en la gran mayoría de los distritos electorales. No obstante, un partido hegemónico como el PRI requería de una oposición impotente, pero real, para seguir siéndolo, pues en caso de que ésta se retirara de la contienda o desapareciera por debilidad extrema, ese partido se convertiría en uno abiertamente único, situación insostenible para el PRI debido a la legitimidad

¹³ Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas,...., Op. Cit. p. 283

democrática que dio origen a la Revolución de 1910 y que recogía la tradición liberal mexicana, y a la cercanía con los Estados Unidos, que exigía para su vecino mantener al menos una fachada democrática.

Estos hechos son antecedentes que obligaron a un régimen, que a mediados del siglo anterior percibía que podía darse en el país una situación que resultase en un auténtico sistema de partido único, a dar nuevas y mejores prebendas a la oposición para que esta siguiera motivada en participar en una contienda perdida de antemano. De ello surgió la figura de “diputados de partido” en 1964, que eran distribuidos a los partidos opositores, en un máximo de veinte, dependiendo de la votación alcanzada por esos partidos. No era propiamente diputados de representación proporcional, pero ya se perfilaban los rasgos de un sistema de tipo mixto, ya que la oposición, ante esas nuevas y mejores condiciones, decidió continuar en la contienda electoral, pese a la falta de real competitividad que aún prevalecía.¹⁴

Así, es a partir de la reforma electoral de 1996, después de diversas reformas electorales y de los sucesos de 1988, año en que una candidatura común presentada por diversos partidos de oposición alcanzó el 31% de la votación, así como de los resultados de los comicios federales de 1997, año en que los resultados electorales arrojaron por primera vez una cámara baja sin un partido con mayoría absoluta, puede decirse que, en lo fundamental, dejó de existir en México el sistema de partido hegemónico que se creó en 1929, el cual, pese a todas las transformaciones sufridas, seguía presentando las características de una clara hegemonía partidista. No obstante, este hecho no implica que haya quedado perfectamente delimitado un nuevo sistema de partidos. Por el contrario, en las nuevas condiciones de competencia y competitividad, apenas se está modelando ese sistema de partidos, sin que aún exista absoluta claridad de la forma en que quedará configurado, aunque los resultados de recientes elecciones federales y locales muestran que se construye un sistema claramente multipartidista, en el que tres partidos se distribuyen la votación de manera más equitativa, conforme a las características particulares de las diversas regiones del país.

¹⁴ Crespo, José Antonio. Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política en La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral. México, 2000. p. 79.

En este contexto, la competencia actual de los partidos políticos en México parte de un marco normativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuyo artículo 41 son considerados como entidades de interés público con la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. La ley que determina la forma específica de la intervención de los partidos en los procesos electorales federales es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como varias disposiciones complementarias que han contribuido a la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema en el que los procesos electorales son cada vez más confiables y legítimos.

En este contexto, es que se desarrolla la competencia electoral en México, dentro de la cual, en lo que hace al Parlamento, conforme a su estructura bicameral, la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.¹⁵

Por cuanto es a la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.¹⁶

Asimismo, en México, en materia federal, los Partidos Políticos participan en la elección de Presidente de la República, cargo cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, designado por

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 52)

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 56)

elección directa por los ciudadanos de toda la federación.¹⁷ Por otra parte, si bien los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar, igualmente, en la elección de Gobernadores de las entidades federativas y Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, así como los Congresos Locales y Diputados a los Congresos Locales, y Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, tales tópicos no serán analizados en este estudio, por ser el objeto de estudio, especialmente en lo que es a este apartado, el relativo a las precampañas electorales suscitadas en el marco de los procesos electorales de carácter federal.

2. CAMPAÑA, PRECAMPAÑA Ó PROCESO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS.

Definido el marco en el que se desarrolla la competencia electoral en nuestro país, así como las características entre las cuales se celebra, lo que hizo necesaria una breve referencia histórica a los elementos de la transición que se experimentó para conducirnos al contexto en que actualmente nos ubicamos, es necesario ahora establecer una serie de diferencias entre lo que es una campaña y una precampaña ó proceso de selección interna de candidatos, materia del presente estudio.

Así, para integrar a los representantes de la ciudadanía que conformarán el órgano legislativo y ejecutivo, se realizan elecciones, en las cuales vale el criterio de mayoría numérica. Para obtenerlo, se realizan campañas electorales, que es el conjunto de actos encaminados a allegarse de los votos de los ciudadanos inscritos en un listado, que le proporcione a un candidato determinado la mayor parte de ellos, respecto a sus contendientes en una misma elección, a fin de adquirir la calidad de representante popular.

En este orden de ideas, una campaña electoral es un proceso de persuasión intenso, planeado y controlado, que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos; está dirigido a todos o algunos de los electores registrados en una división electoral y su propósito es influir en la elección a la hora de emitir el voto. Así, las campañas son una forma de comunicación

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 80 y 81)

política persuasiva. Política, porque en ella se intercambian discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política: candidatos de los partidos, periodistas y opinión pública. Persuasiva, porque pretende cambiar o reforzar las opiniones y las acciones de los electores en determinada dirección, particularmente por medio de imágenes y mensajes, las más de las veces más emocionales que objetivos.¹⁸

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales define, en su artículo 182, fracción 1, a las campañas electorales como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Más adelante, en la fracción 2, refiere lo que podría ser considerado como el contenido de una campaña, actos de campaña, consistentes en 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.¹⁹

En tal entendido, la función primordial de la campaña electoral, esto es, la de persuasión, se ejerce sustancialmente mediante la comunicación, por conducto de la cual se intentan reforzar las convicciones de los partidarios o votantes leales, cristalizar el apoyo latente del “elector frágil” o votante indeciso con predisposición favorable, transformar en electores frágiles a los votantes indecisos que están dispuestos a votar por otro, atraer a los indecisos a secas, y si fuese posible, convertir a los hostiles u opositores convenciéndoles de que, para esa elección, sería mejor sufragar por el candidato de otro partido; de la misma forma, la campaña cumple, al menos, otras tres funciones: a) de prueba para las candidaturas; b) de legitimación en tanto el proceso de campaña en sí mismo y sus rituales proveen una prueba de que el sistema político está funcionando, y c) una función cognitiva que permite al electorado aprender información acerca de los candidatos y las elecciones.²⁰

¹⁸ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. *Manuel de Campaña; teoría y práctica de la persuasión electoral*. México. Instituto Nacional de Estudios Políticos. 2ª edición. México, 1998, p. 3

¹⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 182.

²⁰ García Beadoux, Virginia; D’Adamo, Orlando y Slavinsky Gabriel. *Comunicación política y campañas electorales*. Barcelona. Editorial Gedisa. 2005, p. 30.

Las campañas electorales, de tal suerte, son esfuerzos organizados para informar, persuadir y movilizar. Desde los inicios, han sido comprendidas como procesos estratégicos en los que ponen en marcha un conjunto de recursos organizativos, que involucran la planificación y ejecución de diversas actividades, con la expresa finalidad de ganar votos en la búsqueda de una curul en la cámara de diputados, un escaño en la de senadores o la presidencia de la república, en lo que es al sistema político mexicano.

Cualquier campaña electoral comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo tradicional y otro a través de los medios de comunicación. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más profundo y directo entre candidatos y electores. Por ello, su impacto es más reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. A nivel económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante, debido, principalmente, a la televisión. A nivel organizativo, en el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de la comunicación.²¹

Tales campañas profesionales pretenden establecer un sistema de comunicación temporal que integra:

1. Un plan que explica como se obtendrá el triunfo, define objetivos, tiempo, estrategias, organización y los recursos necesarios para la victoria; trata de producir un esfuerzo de campaña unificado, coordinado y controlado que combine todos estos medios, de modo que el candidato pueda establecer contacto con el electorado apropiado de la manera más eficaz y en el momento oportuno para captar su atención, persuadirlo e impulsarlo hacia el cargo de representación popular que busca; en suma, pretende una comunicación persuasiva de la que resulte el mayor número de votos al menor costo.

²¹ Tuesta Soldevilla, Fernando en Diccionario Electoral. Op. Cit. p. 122.

2. Candidatos en competencia e interacción quienes mediante propuestas para solucionar la agenda política del momento y rasgos personales que sugieran un mejor desempeño del puesto público en disputa, intentan persuadir a los electores para que aporten recursos, tiempo, esfuerzo y, sobre todo, votos a su causa y no a la de sus contrincantes.
3. Imágenes, mensajes y señales que se comunican por diversos canales a los electores para orientar su decisión de votar. Canales que van desde las presentaciones personales de los propios candidatos, su familia, avales y representantes, o sus agendas organizacionales de campaña y partidistas como los comités pro voto, hasta impresos y audiovisuales utilizados en la propaganda y la campaña negativa o negra transmitidos por los medios masivos. Imágenes y señales positivas proyectadas por los candidatos o atribuidas a ellos por sus seguidores, que se conjugan con las imágenes y señales que se encuentran en la mente de los electores de cómo debe ser y lo que debe hacer quien ocupe el cargo objeto de la elección. Mensajes que expresan la razón o el conjunto de razones para votar por un candidato y no por sus opositores, sus cualidades personales, su ideología partidista, sus propuestas políticas, las necesidades de cambio o continuidad del partido en el gobierno.
4. Medios masivos que actúan como observadores, árbitros y jueces de la competencia electoral, que crean ganadores y perdedores, por cuya cobertura compiten los candidatos mediante información y relaciones públicas en busca del impacto noticioso favorable entre los electores considerados blanco.
5. Electores heterogéneos en sus necesidades y motivaciones que deben decidir, bajo la influencia de su familia y de su grupo de referencia, entre las opciones electorales en pugna y excluyentes que les ofrecen un candidato y las imágenes y mensajes y señales que le envía la oposición. Lógicamente, las campañas dirigen sus esfuerzos de persuasión hacia aquellos electores en los que tienen mayor oportunidad de influir y que con mayor probabilidad serán votantes efectivos el día de la elección. Su blanco principal son los electores indecisos, los independientes y los simpatizantes débiles, tanto a favor del candidato, para reforzar su apoyo, como de la oposición, para que lo cambien, pues aquellos electores que son un

fuerte apoyo para cualesquiera de los candidatos o partidos, lo más probable es que no cambien: no son persuasibles para una campaña, ni la necesitan para definir su voto.

6. Un medio ambiente compuesto básicamente por una estructura y una coyuntura dentro de las cuales tienen lugar la campaña y que representa posibilidades y restricciones para su desarrollo, ya que la comunicación nunca ocurre en aislamiento, sino siempre en un contexto. La estructura está integrada por factores geográficos, económicos sociales, políticos, culturales y legales, como la división electoral, la dimensión del electorado, la demografía, la estratificación ocupacional y social, la competitividad de los partidos, las actitudes hacia las elecciones y la legislación electoral. La coyuntura se refiere al momento en el que transcurre la elección: los temas de la agenda pública, la evaluación popular del gobierno en el poder, los niveles de empleo e inflación, las amenazas a la estabilidad y la paz, en grado en que la gente común relaciona los problemas de su vida cotidiana con política y el gobierno, entre otros. La estructura y la coyuntura facilitan o dificultan la eficacia de los mensajes y señales de los candidatos.²²

Con tal fin, desde hace poco más de dos décadas, ha crecido el interés por los aspectos comunicacionales de las campañas y han proliferado las definiciones que hacen centro de esa idea. Tren y Friedemberg señalan que a través de la comunicación, los individuos anuncian su intención de competir y la ciudadanía percibe que el tiempo de elecciones se ha iniciado. En su transcurso, los candidatos debaten, aparecen en televisión, contestan preguntas en la radio o en programas televisivos, preparan publicidades para TV, aceptan entrevistas en programas de variedad, besan niños y estrechan manos. Todos esos esfuerzos tienen un único propósito: comunicarse con el electorado. La comunicación es el medio por el cual la campaña comienza, procede y concluye. Sin comunicación no existe campaña política.²³

Esta necesidad ha sido la que ha definido el perfil de las campañas modernas, derivadas de aquellas que surgieron a principios del siglo XIX como consecuencia del voto universal masivo y del desarrollo de las comunicaciones que hicieron necesaria y

²² Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Op. Cit. p. 4.

²³ García Beadoux, Virginia; D'Adamo, Orlando y Slavinsky Gabriel. Op. Cit.. p. 20.

factible la aparición pública de los candidatos en diferentes lugares y por diversos medios, cada vez más variados y complejos. Conforme han evolucionado los medios de comunicación, los candidatos han ampliado sus posibilidades de llegar a más electores de manera instantánea e incluso selectiva, y de aprovechar con mayor rapidez y flexibilidad las oportunidades que se abren durante la campaña o que les brindan los errores de sus opositores para lograr consolidar la victoria electoral.

Una de las características usuales de tales campañas es su temporalidad, esto es, el periodo de tiempo determinado que suele tener regulaciones, dentro del cual se pueden realizar los actos que comprende una campaña electoral. Así, por ejemplo, en México, en cuanto hace a las elecciones de carácter federal, esto es de diputados y senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República, el párrafo 1 del artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales especifica 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 celebrarse la jornada electoral.²⁴

No obstante, actualmente las campañas electorales ya no se ven confinadas a un periodo determinado de las seis semanas o dos meses inmediatos anteriores a la elección. Por el contrario, la extensión del periodo de campaña en países como los Estados Unidos se ha ampliado tanto que algunos especialistas han llegado a decir que existe una “campaña continua”, en la que se empieza a movilizar a la gente para la elección siguiente en cuanto termina una. De tal factor el principal responsable son los medios de comunicación electrónicos, especialmente la televisión, que permite a los políticos comunicarse con sus electorados de muchas formas distintas.

Así, al principio de la década de 1950, los políticos comenzaron a percatarse de la importancia de generar credibilidad entre sus electores antes del inicio formal de la campaña electoral. Por ende, a partir de entonces empezó a resultar algo evidente que las opiniones sobre la competencia de un gobierno o una administración se iban formando a lo largo de un cierto periodo de tiempo y que el partido que no se esforzaba por hacer llamamientos a los votantes hasta el momento en que se acercaban unas elecciones podía verse a sí mismo en una gran desventaja. Al competir unos contra otros para

²⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 190.

presentarse bajo la mejor luz posible al electorado, los partidos empezaron a esforzarse por implicar al electorado mucho antes de que resultara probable la celebración.²⁵ A partir de tal práctica, es que surge lo que actualmente se conoce como precampaña.

En México, no obstante, esta actividad está, al menos en la ley, acotada, en virtud de lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que al definir a la campaña como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, establece como prerrogativa de los partidos políticos y las coaliciones, en primer término, y de los candidatos sólo hasta que obtengan el registro, el iniciar las campañas electorales, a partir del día siguiente en que se haya declarado válido el registro para la elección respectiva y concluir las tres días antes del día de la elección.²⁶

Lo anterior implica que los partidos políticos, las coaliciones, y mucho menos los candidatos que aún no obtienen el registro, no se encuentran asistidos por un derecho de iniciar las campañas electorales antes del plazo establecido, de lo que deriva la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, en razón de que el valor jurídicamente tutelado por la disposición legal invocada es el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, siendo el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña un factor que provoca desigualdad en la contienda por un mismo cargo de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado la difusión de sus candidatos, tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores.

Para mayor abundamiento citaremos la tesis que al respecto ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE. (Legislación de Jalisco y Similares). Aun cuando la Ley Electoral del Estado de Jalisco no regula expresamente los actos anticipados de campaña, esto es, aquellos que, en su caso, realicen los ciudadanos que fueron seleccionados en el interior de los partidos políticos para ser postulados como

²⁵ Ware, Alan. Partidos y Sistemas de Partidos . Madrid. Ediciones Ismo. 2004. p. 440.

²⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 182.

candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral, ello no implica que éstos puedan realizarse, ya que el legislador estableció la prohibición legal de llevar a cabo actos de campaña fuera de la temporalidad prevista en el artículo 65, fracción VI, de la invocada ley local electoral, por lo que no es válido que los ciudadanos que fueron seleccionados por los partidos políticos como candidatos tengan la libertad de realizar propaganda electoral antes de los plazos establecidos legalmente. En el citado artículo 65, fracción VI, se establece que son prerrogativas de los partidos políticos iniciar las campañas electorales de sus candidatos, fórmulas o planillas, a partir del día siguiente en que se haya declarado válido el registro para la elección. Esta disposición legal implica, entre otros aspectos, que los partidos políticos no tienen derecho de iniciar las campañas electorales de sus candidatos, fórmulas o planillas al margen del plazo establecido por el propio ordenamiento, de lo que deriva la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, en razón de que el valor jurídicamente tutelado por la disposición legal invocada es el acceso a los cargos de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado la difusión de sus candidatos, tienen la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos, lo que no sucedería si todos los partidos políticos inician sus campañas electorales en la misma fecha legalmente prevista.²⁷

No obstante lo anterior, la falta de especificación en la ley de restricciones o sanciones facilita que los partidos, pero principalmente los candidatos que aún no han obtenido el registro, en primer término, se adelanten considerablemente con el arranque de su precampaña política, promocionando su figura, su nombre y sus propuestas, al inicio de las campañas oficiales de sus contrincantes, lo que le permite concentrar un acervo político de voluntad con el cual llegan a la campaña electoral, quebrantando las condiciones de igualdad y equidad en el proceso electoral respectivo.

El otro aspecto que logra eludirse a causa de los vacíos legales expuestos es el relativo a la creación de entidades parapartidarias de naturaleza jurídica fundamentalmente privada cuya actividad permite la obtención de recursos, algunos de carácter ilegal por causa de su procedencia, y utilización de los mismos, evitando los

²⁷ Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC 542/2003 y acumulado.- Partido Revolucionario Institucional.- 30 de diciembre 2003.- Unanimidad de votos.- Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.- Secretario: Gabriel Mendoza Elvira. *Compilación oficial. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*

mecanismos de control y fiscalización a los que lo sujeta la normatividad en materia de campañas políticas.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-RAP-098/2003 y acumulados, aclaro lo siguiente:

Conforme a lo que señala el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, el término financiamiento, como sinónimo de financiación, implica la acción de aportar el dinero necesario para una empresa, así como sufragar los gastos de determinada actividad, de una obra. Por su parte, el vocablo paralelo, en su acepción geométrica se aplica a las líneas o planos equidistantes entre sí, pero que por más que se prolonguen no pueden encontrarse. Del mismo modo, refiere a correspondiente o semejante, o al cotejo y comparación de una cosa con otra.

En ese orden de ideas, el término financiamiento paralelo, se refiere a la acción de obtener recursos para sufragar los gastos de determinada actividad, en líneas o planos equidistantes, pero que no pueden encontrarse, por lo que de algún modo resultan semejantes entre sí. Es decir, el paralelismo se hace consistir en que aunque se integren de manera similar o análoga, existe algo que pone distancia entre ambos sistemas de financiamiento y, por ende, están sujetos a reglas diferentes, con independencia de la finalidad coincidente que ambos guarden, pues en todo caso lo que hace la diferencia son las reglas que definen captación, y no la finalidad que persigan; es decir, si ambos tipos de financiamiento confluyen en una misma línea de captación o de control, pierden su paralelismo.

Tal conducta es antijurídica, pues transgrede la normatividad fiscal, por lo que en el supuesto de ser descubierta, amerita la inhibición de su práctica mediante la imposición de una sanción. En el ámbito del derecho electoral, el financiamiento al que todos los partidos políticos tienen derecho, es el previsto en las disposiciones analizadas anteriormente, el cual está sujeto a una estricta fiscalización, representando, en consecuencia, el sistema de financiamiento legal.

Sin embargo, si un partido político o coalición ejecuta o simplemente aprovecha un conjunto de actividades sistemáticas, con conexión especial y temporal, realizadas por sí o por interpósita persona, para evadir la acción fiscalizadora, con independencia de que se realicen o no, actos prohibidos por la ley, implicará un sistema de financiamiento paralelo al previsto por las disposiciones jurídicas, pero con la característica de eludir o evadir los procedimientos de control de origen y destino de los recursos y con la finalidad de sufragar actividades permitidas o no en la ley, pero que reportan un beneficio al partido político o coalición que lo crea, utiliza

o aprovecha, que lo coloca en el campo de la ilicitud, surgiendo por tanto, la exigencia de una sanción administrativa.

Esto implica que ambos tipos de financiamiento tienen una misma finalidad, pero nunca llegan a unirse, pues el financiamiento empleado de manera paralela nunca ingresa al sistema legal de obtención y control de los recursos de los partidos políticos, pues en el momento en que tal financiamiento es reportado en los informes, e ingresa al control que la autoridad electoral realiza, pierde la característica de paralelo

A fin de conocer la problemática en cuestión, en esta tesis estudiaremos algunos de los tópicos que han evidenciado las cuestiones que se han suscitado a causa de estas lagunas en la ley, los alcances que tienen respecto al daño a determinados bienes jurídicamente tutelados en materia electoral, así como las características de las actividades en la precampaña.

No obstante, para tal fin, es necesario, en primer término, establecer con precisión la precampaña ó proceso de selección interna de candidatos de los partidos políticos, en los cuales, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades proselitistas que no obstante de tener el carácter de actos internos, en virtud de que mediante mecanismos democráticos designan a las personas que habrán de presentar como candidatos en una determinada elección constitucional, dichos actos también trascienden a la ciudadanía.

Por lo que, las precampañas o procesos de selección interna, a menudo identificados en algunos sistemas como "elecciones primarias", se han convertido en uno de los factores fundamentales que conforman la naturaleza de los partidos, que difieren enormemente en la forma que tienen de elegir a sus candidatos y líderes, lo que afecta la capacidad para apelar a diversos sectores del electorado, en virtud de que algunos tipos de nominación hacen mucho más fácil que otros que un partido cambie el tipo de personas que normalmente tiende a nominar.

Al respecto, en México debe señalarse, la legislación impone a los partidos la obligación de conducirse conforme a los principios del estado democrático, para la consecución de los fines constitucionalmente encomendados. A esto debe agregarse que

el artículo 38, apartado 1, inciso a) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales establece las obligaciones de los partidos políticos y destaca que éstos, deben ceñir sus actividades a la legalidad y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Esta disposición se complementa con lo dispuesto en el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en entre los elementos mínimos que los estatutos de los partidos deben contener y que caracterizan los rasgos de la democracia interna en cada uno de ellos, destaca el previsto en el inciso d), relativo a la necesidad de que en sus documentos básicos se plasmen normas que garanticen la postulación democrática de sus candidatos. Mediante esta regla, se establece el principio de la máxima participación de la militancia no sólo en la formación de los órganos del partido, sino en la elección de los candidatos que el mismo postule para contender en las elecciones populares, a fin de dar cumplimiento a una de sus finalidades constitucionales, que es la de hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de estos al ejercicio del poder público.²⁸

Estas normas son las que regulan los procesos de selección interna en cada partido, los cuales, en distintas formas, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases partidarias, sin que constituyan actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretender la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

Así, en esta tesis, a fin de facilitar la adecuada comprensión de las restricciones que mediante este trabajo se propondrá imponer en la ley a fin de acotar lo que se define como precampaña, es necesario distinguir entre los actos anticipados de campaña y la precampaña, los primeros son aquéllos realizados entre el lapso en que se ha nombrado a un candidato al interior de su respectivo instituto político y el tiempo en que se lleve a cabo su registro ante el Instituto Federal Electoral, los segundos son aquellos tendientes a posicionar la imagen de un aspirante a ser candidato aún no registrado o sus propuestas

²⁸ Castillo González, Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004. p. 60.

a fin de persuadir a la ciudadanía, es decir los llevados a cabo entre quienes participan en una elección al interior de un partido político para obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes y lograr así la postulación a un cargo de elección popular, sin que de manera alguna sea admisible la utilización de estas campañas internas, para llamar a la ciudadanía para la obtención del voto en una elección constitucional determinada.

3. LAS PRECAMPAÑAS Y SU IMPACTO EN EL PROCESO ELECTORAL.

Desde la década de 1960 a nuestros días, el equilibrio entre candidatos y partidos se ha roto a favor de los primeros. El resultado fue que el partido se convirtió en una arena poco atractiva para la participación política teleológica, y que las campañas organizadas por los candidatos y los grupos unidos en torno a una causa fuera ganando en capacidad de atracción. Esta transformación no se entendería sin los cambios introducidos en la tecnología utilizada durante las campañas, especialmente televisión, que hace mucho más fácil para los candidatos presentarse a elecciones para un cargo público al margen de sus partidos.²⁹

En tal contexto, en el que los partidos privilegian las campañas electorales y la revolución electrónica ha permitido a los dirigentes conocer los deseos de los electores mediante los recursos demoscópicos, lo que ha facilitado el que entren en contacto directo con ellos a través de la televisión, los partidos tienden a inclinarse por renegar la estructura organizativa tradicional, y con ella a los militantes, dando prioridad a los profesionales especializados y a la política-espectáculo. Así, la red organizativa que encuadra a los afiliados es abandonada en mayor o menor medida o desplazada a una posición secundaria en el proceso de comunicación entre élites políticas y electorado en beneficio de la masa media, cuya influencia política crece proporcionalmente en virtud de la gran penetración que tiene entre la población, otorgándole así un papel decisivo en la formación de la opinión pública, de tal suerte que los noticieros y los grandes diarios nacionales y regionales adquieren un papel político relevante al satisfacer una necesidad que de otro modo no podrían serlo y, con ello, se convierte en un actor político imprescindible que no es percibido ni se concibe a si mismo como tal, aún cuando acaba compitiendo con los políticos profesionales y sus partidos en la función de orientación y

²⁹ Ware, Alan. Partidos Políticos,....,Op. Cit. p. 153.

estructuración del electorado, por lo que las relaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación llegan a ser incluso tensas.

Así, en la actualidad, la influencia de los líderes y dirigentes de los partidos políticos ha sido ostensiblemente reducida y los medios electrónicos masivos cada vez con más frecuencia manejan a los candidatos políticos más como individuos carismáticos con potencial de alcanzar “ratings” más altos y ya no como miembros de un partido político que abandera determinada ideología o proyecto. Bajo este escenario, lo común es que los propios candidatos políticos atienden más a sus propias inclinaciones y convicciones personales que a las líneas y la disciplina partidaria, por lo que su objetivo fundamental se vuelve crear una identidad y una personalidad “televisiva” y adecuada a los medios.

Por ende, como consecuencia de la transformación descrita, en esta época política dominada por los medios de comunicación masiva, los políticos que pretenden sumar más apoyos y así obtener un determinado cargo de elección popular y aumentar sus rangos de influencia tanto hacia el interior de su partido como hacia el exterior, han sido obligados por las circunstancias a adoptar nuevos estilos de retórica política y de liderazgos que se sustentan ya no en el arraigo geográfico y regional, las cualidades morales, la capacidad para la resolución de problemas y la habilidad para forjar coaliciones, sino en una administración eficiente de su imagen en los medios electrónicos, la construcción y alteración de imágenes y personalidades, la elusión de responsabilidades que permitan la construcción de campañas negativas en su contra y el manejo profesional de relaciones públicas, haciendo así que la apariencia personal y la imagen televisiva de un candidato político se conviertan en los elementos fundamentales de una campaña política.³⁰

Como resultado de este nuevo tipo de campaña, se llegó a extremos como el que expone Martin Schram, quien declara “en 1984 los publicistas de la Avenida Madison produjeron comerciales para vender a Ronald Reagan con la misma habilidad con que habían vendido sopas Campbell, salsa para spaghetti Prego, Pepsicola y Motocicletas Yamaha.³¹ Con este tipo de expresiones, pretende resaltarse el alcance de la televisión, el cual cada vez parece aumentar en la medida en que existen más hogares en los que se

³⁰ Andréa de Sánchez, Francisco José de. *Los Partidos Políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México, 2002. p. 279.

³¹ Hess, Stephen. *La campaña presidencial en los Estados Unidos de América*. Editorial Gernika, México, 1988, p. 91.

posee al menos una televisión, y constituye la principal fuente de información de la población. En tal sentido, como medio pagado, esto es, como una entidad comercial que vende su tiempo al aire para que los candidatos se publiciten ante los electores, lo que les obliga a gastar grandes sumas de dinero.

Tales campañas, conducidas en la actualidad casi en su totalidad por asesores en comunicación especializados en política, se basan en una planificación a largo plazo, en la que se toma en cuenta la asignación de recursos y la continuidad de la difusión, encaminadas a obtener el reconocimiento del candidato como se consigue el reconocimiento de una marca de un determinado producto. Mediante tal uso de la televisión, se pretende lograr la impresión de inmediatez, cotidianeidad y familiaridad del candidato, desarrollando así un modo de presentarlo a los votantes a través de la televisión. Tal método de presentación se realiza principalmente a través de los spots y descansa sobre tres elementos: un componente verbal (lo que se dice para transmitir una imagen), el componente no verbal (elementos visuales y de audio) y el componente de producción televisiva (ángulos y planos de la cámara, música, iluminación, escenario, entre otras).³²

Para lograr esto, los especialistas refieren que la inyección de altas dosis de información política durante los frenéticos períodos de las campañas nacionales es poco útil para tales fines, en virtud de que para ese entonces, un buen número de electores cuenta ya con actitudes políticas profundamente arraigadas y firmemente defendidas. Con tal fin, cada vez es más frecuente que los candidatos adelanten en extremo el inicio de las campañas respecto a la fecha en que el órgano electoral competente otorga el registro o cualquier otro acto que marque el inicio formal de la campaña, para lo cual, quienes aspiran a una candidatura e implementan dicha estrategia, construyen sus propias organizaciones para asegurarse la nominación, recaudan fondos e inician actividades para atraer la atención de pretendientes a puestos de elección menores.³³

De esta forma, la conducción de las campañas electorales se ha convertido en un proceso electoral que se prolonga por un tiempo muy superior al de las campañas legalmente establecidas, al ser cada vez más frecuente que las actividades de

³² García Beadoux, Virginia; D'Adamo, Orlando y Slavinsky Gabriel. Op. Cit. p. 132,

³³ Hess, Sthepen, La campaña presidencial,..., Op. Cit. p. 96.

proselitismo comiencen mucho antes del periodo inmediato anterior a las elecciones, lo que implica que la distinción entre actividades electorales propiamente dichas, actividades realizadas dentro de los procesos de selección interna de candidatos de los partidos e incluso propaganda de índole personal tienda a difuminarse. Tal situación, a su vez, genera diversas situaciones que repercuten en un daño a los principios rectores de la materia electoral. En el caso en específico, el alto costo de sostener una campaña continua obliga a los partidos o a los denominados precandidatos a obtener recursos financieros que les permitan costear tan onerosas estrategias. En tal aspecto, el principal perjuicio que tal situación genera deviene del ingreso de recursos financieros de procedencia ilegal o clandestina para financiar las actividades de los candidatos previas al inicio de las campañas electorales, quebrantando así los principios de certeza, equidad y libertad, en virtud de que la utilización de tales recursos para el pago de actos de precampaña, principalmente la contratación de spots televisivos, repercuten en el posicionamiento de un candidato en la opinión pública antes del inicio de la campaña, lo que le representará una ventaja, en virtud de que sus contendientes tendrán que competir contra una figura a la que el electorado ya identifica y con cuyo nombre o incluso con sus propuestas se encuentra familiarizado.

En tal sentido, la realización de actividades proselitistas por parte de integrantes de un partido político determinado, dentro de los procesos internos para definir aspirantes a algún puesto de representación popular ha sido el marco propicio que ha permitido a personas o incluso partidos políticos efectuar este tipo de actividades, con la clara intención de influir en la ciudadanía, cuya libertad para elegir libremente a la opción de su preferencia sin lugar a dudas se ve menoscabada por el empleo de este tipo de proselitismo mediático, conforme se explicará en un apartado posterior. Así, con tales prácticas, los precandidatos de los partidos y los partidos mismos obtienen un capital político consistente en reconocimiento pleno de su nombre, sus frases de campaña y, en el mejor de los casos, sus propuestas, con el cual llega a la campaña electoral, quebrantando así el principio de participación igualitaria en los procesos electorales. En el próximo apartado, se estudiará las formas en que el financiamiento en lo general, y algunas actividades dentro de la precampaña en lo particular, se llevan a cabo, así como, en la medida de lo posible a partir de que sea determinable, se enunciarán los efectos que han causado en una determinada elección.

4. LA PROPAGANDA EN LA PRECAMPAÑA.

Por otra parte, debe señalarse que la construcción de mecanismos de financiamiento paralelo constituyen una de las múltiples prácticas que se han efectuado a fin de aprovechar los vacíos legales en torno a las actividades de proselitismo que los partidos políticos pueden realizar antes de la campaña, sin embargo, en ninguna forma es el único, dado que la principal característica de las actividades de precampaña es el despliegue de instrumentos de propaganda para posicionar a un candidato ante la opinión pública de un ámbito territorial determinado.

Es importante hacer notar que, siendo al día siguiente de la sesión del órgano electoral competente que se otorga el registro a los respectivos candidatos la fecha en que formalmente inicia una campaña electoral, por otra parte, para obtener dicho carácter han debido participar en un proceso de selección interna de candidatos, espacio que no ha merecido una regulación cuidadosa en la legislación electoral aún cuando, según el tipo de proceso de designación que siga cada partido, puede llegar a ejercer influencia de cara a un proceso electoral constitucional.

Estos ejercicios internos en los partidos políticos adquieren diversas modalidades, no obstante, aquél que se realiza por el voto universal, libre, directo y secreto de los militantes, si bien constituye el método que más plenamente garantiza el derecho de los militantes a elegir a sus representantes al interior del partido en el que han decidido militar o con el que participan, es, de la misma forma, el que por la propia naturaleza de los actos de proselitismo que en su marco se llevan a cabo resulta más susceptible para un indebido despliegue de propaganda que repercuta en el proceso electoral en que dichos candidatos hayan de participar.

Así ocurrió en 1999, de cara al proceso electoral del año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional designó, por medio del voto de la ciudadanía, a su candidato presidencial, de entre cuatro precandidatos, a saber, Roberto Madrazo Pintado, Francisco Labastida Ochoa, Humberto Roque Villanueva y Manuel Bartlett Díaz.

En los primeros meses de 1999, se desató en México una gran polémica nacional en torno a los excesivos gastos de precampaña de los aspirantes a ser candidatos a la primera magistratura de la República en la elección Presidencial del año 2000, que involucró a amplios sectores de la opinión pública nacional y de los partidos políticos más importantes del país. Esta polémica se agudizó particularmente desde la aparición de los llamados comités de amigos de los aspirantes (comités de precampañas), particularmente de Vicente Fox, así como también de Manuel Bartlett y Roberto Madrazo, que entre otras actividades, financiaron los que hasta entonces habían sido en México inéditos comerciales políticos virtuales durante los partidos de fútbol de la final de la liga profesional durante el año de 1998. Dichos comerciales que, evidentemente costaron millones de pesos, implicaron repercusiones y consideraciones que dan material para diversos análisis y estudios vinculados al derecho constitucional y electoral mexicano, y principalmente, afectaron, indiscutiblemente y de manera irreversible – el desarrollo y el propio resultado, tanto de las elecciones internas de cada uno de los partidos políticos nacionales, como el de la elección nacional general para presidente de la República de 2000.³⁴

No obstante, el despliegue de propaganda en medios electrónicos de comunicación no es el único que ha causado efectos hacia el electorado en general aún a pesar de que su alcance se suponía dirigido únicamente a los electores del proceso interno de candidatos del partido.

En 2003, en el Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática fue sancionado por el excesivo despliegue de propaganda impresa en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, en virtud de que incumplió el precepto que obliga a los partidos a ser claros en la oferta que hacen llegar a la ciudadanía, al no especificar de manera fehaciente que los actos de proselitismo y propaganda que se realizan en el contexto de la selección de candidatos a diversos puestos de elección popular, obedecían a un proceso interno, a fin de que la ciudadanía, e incluso sus militantes, los distinguieran perfectamente de aquellos propios de las campañas electorales que se desarrollarían una

³⁴ Andrea de Sánchez, Francisco José de. Las Lagunas Jurídicas en Materia del Financiamiento de Precampañas Políticas en México: las dos caras de la moneda en Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 2002, p. 22

vez registradas las candidaturas ante la autoridad electoral competente, pues de no ser así, existía la permanente posibilidad de generar confusión en el electorado.

Así, el quince de abril de dos mil tres, en la resolución recaída al recurso de apelación e identificada con la clave TEDF-REA-003/2003, el Tribunal Electoral del Distrito Federal consideró que la propaganda utilizada en los procesos internos de selección de candidatos, debía constreñirse a la promoción de las personas que aspiran a ser candidatos a un puesto de elección popular de un instituto político perfectamente identificado, lo que obliga a éste y a sus militantes, a ser claros en la oferta a la ciudadanía, es decir, la propaganda no debía dar lugar a confusión respecto de la calidad de precandidatos que tenían las personas que se promocionaban, para lo cual se hacía necesario que en aquella se especificase que se trataba de un proceso interno de selección de candidatos de una asociación política en particular, máxime cuando el Distrito Federal estaba inmerso en un proceso electoral en el que precisamente el electorado se encontraba próximo a elegir a los nuevos integrantes de la Asamblea Legislativa, y a los Jefes Delegacionales.³⁵

En este sentido, el Tribunal Electoral de la capital del país resolvió ratificar, aunque también disminuir una sanción impuesta a este partido por el Instituto Electoral del Distrito Federal en virtud de que, consideró, so pretexto de la realización de elecciones primarias, permitió que los ciudadanos aspirantes se ostentaran en su propaganda como “candidatos a Jefes Delegacionales”, o “candidatos a Diputados”, como si se tratara de una elección definitiva, situación que creó confusión en el electorado y fue contraria al principio de certeza, además de que implicó una ventaja electoral adicional para los candidatos que eventualmente resultaron electos, quienes previamente han sido objeto de una amplia difusión, en demérito del resto de los contendientes, que aun no iniciaban promoción alguna, lo que vulneraba el principio de equidad.

En tal sentido, el órgano jurisdiccional determinó que si bien resultaba válido invitar a la ciudadanía a manifestarse respecto a la persona que considera idónea para ser el candidato del partido de que se tratara, esa circunstancia debía ser de tal manera clara, que no generara dudas respecto a que se trataba de una elección interna, por lo que resultaba inaceptable cualquier propaganda que contuviera mensajes ambiguos o

³⁵ Tribunal Electoral del Distrito Federal. Sentencia recaída al Recurso de Apelación TEDF-REA-003/2003.

imprecisos y que hicieran suponer que la persona promocionada se trataba ya de un candidato del partido a un puesto de elección popular.

Este caso sirve para ejemplificar la necesidad que existe en los ordenamientos, tanto federal como locales, que garanticen que, los partidos políticos y sus militantes, durante el desarrollo de los procesos internos tendientes a la selección de candidatos a los cargos de elección popular, observen la regulación electoral aplicable en las campañas electorales, lo que implica que la propaganda utilizada para tales efectos, se ciña a determinados lineamientos mismos que, de la misma forma, debe establecer responsabilidad tanto para los partidos que así lo hagan o bien, para las personas que desplieguen dicha propaganda sin respetar los propios ordenamientos internos de la asociación política en la que compita.

No obstante lo anterior, debe señalarse que este tipo de propaganda en forma alguna surte los efectos que caracterizan a la que se dirige al electorado por medio de los medios electrónicos de comunicación, que por sus propias características, es necesario regular, en virtud de que es uno de los instrumentos que, con mayor gravedad, se utilizan para lesionar la libertad del electorado, conforme se explicará en el siguiente apartado.

5. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS CAMPAÑAS Y LAS PRECAMPAÑAS.

La vertiginosa evolución de las nuevas tecnologías aplicadas en los medios de información suscitada durante el siglo XX arrojó como resultado una ampliación exponencial de su cobertura informativa, lo que aunado a su gran penetración mental, su rápida capacidad de difusión, su enorme versatilidad semiótica, su gran perfeccionamiento tecnológico, han convertido a estos instrumentos en el centro del poder contemporáneo en nuestra nación, en virtud de que las ágiles y avanzadas capacidades de los medios electrónicos de comunicación para producir, difundir e internalizar datos y sentidos sobre las conciencias, han modificado las reglas y dinámicas tradicionales con las que nuestra sociedad antes se articulaba, organizaba y participaba colectivamente, lo que ha producido un profundo cambio en la jerarquía de poderes que conforman la estructura del poder y de la movilización cotidiana de la sociedad ha creado una sociedad

mediática en la que algunos de ellos, principalmente la televisión, ha llegado a sustituir algunos periodos, o reubicado a otros, a los órganos de administración más débiles o que están en crisis de funcionamiento y legitimación, como los partidos políticos, los órganos públicos o la Iglesia, que ante la baja credibilidad que la población guarda respecto a ellos, han cedido espacio frente a la capacidad persuasiva de los medios, que construyen credibilidades y hegemonías basadas en estrategias de mercado a partir del rating.³⁶

En este contexto, es la televisión la que con mayor fuerza ha ejercido este papel, ya que ha modificado la naturaleza de la comunicación misma, pues la ha trasladado del contexto de la palabra, impresa o radiotransmitida, al contexto de la imagen, estableciendo con esto una diferencia radical. Esto parte de la premisa de que la democracia representativa no se caracteriza por ser un gobierno del saber, sino como un gobierno de la opinión, que se fundamenta en un público sentir de los asuntos de interés común. Así, a la democracia representativa le es suficiente, para existir y funcionar, con el hecho de que el público tenga opiniones realmente suyas, para lo cual, se necesita que estén adecuadamente expuestas a flujos de informaciones sobre el estado de la cosa pública, ya que si fuese demasiado cerrada y excesivamente preconcebido en lo que concierne a la andadura de los asuntos de interés general, no serviría. Por otra parte, cuanto más se abre y se expone una opinión pública a flujos de información exógenos, que recibe del poder político o de instrumentos de información de masas, más corre el riesgo la opinión pública de convertirse en “hetero-dirigida”.³⁷

Esta situación implica un grave riesgo en las sociedades democráticas, en las que los medios de comunicación pertenecen a círculos selectos, a grandes consorcios de magamedios, lo que hace que los dueños del dinero y del poder sean también los dueños de la información, la que manipulan a favor de sus intereses económicos y políticos. En este esquema, la libertad de prensa, en realidad, es deficiente, ya que aún cuando se supone que es para toda la sociedad, en realidad se vuelve patrimonio de quien tiene derecho de hablar en la sociedad, esto es, de quiénes son los dueños de la comunicación y de sus medios, de los intereses que representan y, por tanto, a qué intereses sirven los

³⁶ Esteinou Madrid, Javier. Medios de Comunicación y Democracia en México al final del siglo XX en La Constitución de las Instituciones para la Democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 154.

³⁷ Sartori, Giovanni. Homo Videns, la sociedad teledirigida. Editorial Taurus, 1ª edición, México, 2001, p. 70.

periodistas que trabajan en ellos, que restricciones le son impuestas a dichos medios, a quién le dan voz y que papel juegan la política y los políticos en esos medios.³⁸

En este aspecto, juegan un papel estratégico para la difusión de tales intereses los noticieros, a través de los cuales, los propietarios de los medios de comunicación establecen, en los hechos, lo que los especialistas denominan “contrato enunciativo mecánico”, por el cuál, aquéllos que miran un noticiero aceptan a priori como verdadera la narración vehiculizada de los informativos, reservándose a posteriori la posibilidad de verificación, otorgándole al medio una legitimidad fundada en la institución que se ha hecho creer que representa. Esto significa que el destinatario ideal se concibe como alguien que acepta ver, saber y creer lo que el enunciador le propone. En el caso del noticiero, el pacto subyacente básico es que se trata de un texto informativo. El destinatario asume que todo lo que se le cuenta y muestra es verdad y que corresponde con el mundo de referencia. Esto comparte un tipo de credibilidad importante que el espectador le asigna al programa, pero que especialmente cultivan los conductores desde su lugar de intermediarios entre el destinatario y la realidad.³⁹

A través de este mecanismo, la televisión desplaza a los llamados líderes intermedios de opinión, así como a la multiplicidad de autoridades cognitivas que establecen de forma diferente para cada uno de nosotros, en quién debemos creer, quién es digno de crédito y quién no lo es. Con la televisión, la autoridad es la visión en sí misma, es la autoridad de la imagen. No importa que la imagen pueda engañar aún más que las palabras. Lo esencial es que el ojo cree en lo que ve; y, por tanto, la autoridad cognitiva en la que más se cree es lo que se ve. Lo que se ve parece real, lo que implica que parece verdadero.⁴⁰

Esta situación constituye un grave riesgo para la democracia representativa, en la que se ha dicho que para funcionar, basta que exista una opinión pública que realmente sea del público. Sin embargo, esto no ocurre en la medida en que la televisión se asume como portavoz de una opinión pública, cuando en realidad lo que hace es esparcir el eco de regreso de su propia voz. Así, las imágenes, la narrativa en la que se incluyen expresiones emocionales de aprobación o desaprobación, se vuelven instrumentos que

³⁸ Maza, Enrique. Medios de comunicación; realidades y búsquedas. Universidad de la Ciudad de México, 1ª edición, México, 2004, p. 90.

³⁹ Farré, Marcela. El noticiero como mundo posible. Editorial Austral, 1ª edición, Buenos Aires, 2004, p. 31.

⁴⁰ Sartori, Giovanni . Op. Cit. p.72.

alteran el fiel conocimiento que los votantes pueden tener respecto a los fenómenos de la vida pública, lo que hace así que deje de ser un electorado libre. De este modo, desde estos instrumentos de información, se manipula al electorado, sea con la editorialización de la información presentada respecto a una determinada posición política, un candidato o un gobierno, exaltándolo o desacreditando sus actos, o bien, con la ausencia de información real respecto a hechos graves que de esta forma son poco conocidos por la audiencia y fácilmente olvidados.

En este aspecto, la utilización de las precampañas como método de difusión de las propuestas de quien no tiene aún la calidad de candidato conlleva no sólo el quebranto para la igualdad en la elección que representa que uno de los contendientes aproveche los vacíos de la ley para posicionarse ante la opinión pública aún antes de que inicie la campaña formal, sino por la facilidad con que se accede a este medio y se logra, mediante el uso reiterativo de spots publicitarios, crear una opinión negativa en contra de los adversarios que, sea por la postura de las empresas dueñas de los medios de comunicación o sea por la falta de recursos que les impiden acceder en igualdad de condiciones a la televisión, lesionando así la libertad del electorado, dado que se ha impuesto a la opinión pública la versión de una de las partes, sin réplica, como verdad absoluta.

Así, antes del inicio de la campaña, se ha facilitado que personas físicas, asociaciones civiles o empresas mercantiles incluso contraten propaganda televisiva encaminada a establecer categorías que en el lenguaje de los medios se establecen como dioses o diablos estructurales, aludiendo así a los que se suponen que favorecen o hacen peligrar, respectivamente, el orden del poder, estableciendo discursos en los que apenas existen tonos grises y en los que se busca, mediante un enfoque básicamente totalizador, lograr la unanimidad del pensamiento y opiniones entre los ciudadanos y apenas deja resquicio para la disidencia en los grandes altavoces mediáticos del poder, lo que no quiere decir en forma alguna que el receptor esté ante un problema irremediable, dado que puede reaccionar contra esta situación, sin embargo, tal respuesta exige un esfuerzo de tal envergadura que lo habitual es que quede reducido a minorías, generalmente del ámbito intelectual, cognoscitivo, retórico y, por lo general, académico.⁴¹

⁴¹ Reig, Ramón. Dioses y diablos mediáticos. Editorial Urano, 1ª edición, Barcelona, 2004, p. 307.

De tal suerte, toda propuesta de regulación de actividades previas al inicio de actos de campaña, requiere regular el acceso durante esta etapa a los medios electrónicos de comunicación, no sólo con el propósito de evitar que se obtenga un posicionamiento previo ante la opinión pública, sino a fin de evitar que la ausencia de restricciones durante este periodo sea utilizada para difundir propaganda calumniosa o injuriente cuyo principal efecto es el de erosionar la legitimidad del sistema de partidos mismo.

No obstante, cualquier propuesta resultará insuficiente si no se busca una transformación democrática e integral de los medios de información, debiendo asumirse que los medios son concesiones que la sociedad entrega al Estado como rector de lo público para que las supervise con base en el bien común, y éste las entrega a concesionarios, por lo que está obligado a vigilarlas para que sirvan para el crecimiento de la sociedad y no para la manipulación y el estancamiento de esta. Sólo así podrá iniciarse la construcción de un Estado Moderno que genere una sociedad permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales y no sobre las simples frivolidades modernizantes que crea el ciclo de la moda occidental o las curvas del rating.

6. LAS PRECAMPAÑAS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES Y SUS CARACTERÍSTICAS.

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo el tema relativo a las precampañas es uno de los temas más actuales. En los últimos comicios federales, que se han llevado a cabo sobre la base de las reformas constitucionales y legales promulgadas en 1996, se ha probado que las normas que regulan nuestro sistema electoral son suficientes para garantizar la organización eficaz, competitiva y transparente de las elecciones. Gracias a esa reforma fue posible superar los cuestionamientos que durante años impidieron la aceptación plena de los resultados.

No obstante, la aplicación estricta de esas normas ha permitido identificar, también, algunas de sus deficiencias y de sus limitaciones. Por lo anterior sería deseable subsanarlas a la luz de la experiencia acumulada en estos años.

En la actualidad no existe una definición legal en el ámbito federal sobre precampaña, pero podríamos decir que, consisten en que un ciudadano o grupo de

ciudadanos crean y ejecutan planes o programas tendientes a fijar y mejorar la imagen pública de algún individuo ante la ciudadanía, con la finalidad proselitista de colocarlo como el mejor prospecto para ocupar un cargo de elección popular determinado, con el objeto de obtener, anticipadamente, una mejor posición frente a otros posibles aspirantes, y capitalizarla, primero, para la obtención de la candidatura en la elección interna de un partido político, y con posterioridad para alcanzar el cargo de elección popular.

Por lo anterior y a efecto de comprender mejor el fenómeno de las precampañas, daremos un panorama de la regulación y características que se presentan en las legislaciones locales.

- Se anexa cuadro comparativo

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en precampaña	Financiamiento	Informe de gastos	Sanciones	Particularidades
Aguascalientes	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.	Del primero de abril del año de la elección y hasta el inicio formal de la campaña	Usar el equipamiento urbano. Utilizar los medios de comunicación masiva. Usar la propaganda en la campaña	Tope 25% del tope fijado en el proceso electoral anterior, para la elección de que se trate.	Se debe rendir. No se establece temporalidad para hacerlo	No presentar el informe en el plazo legal. Exceder el tope de gastos Cualquiera de las establecidas	Los servidores públicos que quieran realizar actos de precampaña, para sí o para terceros. deben solicitar licencia. Los partidos políticos deben registrar a sus precandidatos ante el Consejo al día siguiente de la publicación de su convocatoria

<p>Baja California</p>	<p>El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral son llevados a cabo por los aspirantes a candidatos y que comprenden acciones tendientes a 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.</p>	<p>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</p>	<p>Realizar actos de precampaña antes de la expedición de registro como candidato. Utilizar los emblemas o lemas del partido, incluso de manera estilizada</p>	<p>Tope. 20% de la elección inmediata anterior correspondiente, actualizado, según el a. 294.</p>	<p>Al término de la precampaña los aspirantes a candidatos presentarán un informe al partido. Y en un plazo no mayor a 20 días, el partido lo rendirá al consejo.</p>	<p>Falta de rendición del informe. Negativa de registro del aspirante como candidato</p>	<p>El partido político o coalición deberá informar por escrito al Consejo Estatal Electoral, sobre el inicio de la precampaña dentro de los cinco días anteriores, en el que deberá acompañar un informe de los lineamientos o acuerdos, a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos. El aspirante deberá obtener la solicitud del partido para</p>
-------------------------------	---	---	---	---	---	--	---

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de	Sanciones	Particularidades
							<p>realizar precampaña. El partido o consejo podrán declarar la realización de precampaña, cuando el candidato omita lo anterior, una vez que los actos y gastos sean públicos y notorios. El partido realizará todo lo necesario para que el aspirante</p>

Baja California Sur	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.	Inicia noventa días antes del inicio del proceso electoral	Usar el equipamiento urbano. Fijar o distribuir propaganda en el interior de edificios de los poderes públicos. Utilizar emblemas o lemas, sin permiso del partido político. Utilizar recursos públicos o publicitar obra pública	No se establece	No se establece	Violación a las reglas de la propaganda y su fijación. Cualquiera de las establecidas	
Campeche	Conjunto de actividades	Entre los últimos		Se podrá utilizar un	El instituto debe emitir	Inobservancia a las	En toda la propaganda a

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de gastos	Sanciones	Particularidades
	a cabo por los Partidos Políticos o Coaliciones para seleccionar, de manera interna, a los ciudadanos que postularán como candidatos en las elecciones en que entre los últimos cuatro meses del año anterior en que tenga lugar la elección y hasta la fecha	año anterior a la elección y hasta la fecha de apertura del registro de las correspondientes candidaturas		monto del financiamiento para Gastos de Campaña, se podrán incrementar con otro diez por ciento del financiamiento para Comunicación Social y con las cantidades que les aporten sus militantes. El Consejo General determinará el tope de los gastos, que no podrá ser	reglamentación correspondiente.	generales Sanción por escrito, multa, o no registro de las candidaturas.	refiere este artículo deberá señalarse en forma visible la leyenda que diga: "Proceso Interno de Selección de Candidatos".
Coahuila de Zaragoza	Actos propagandísticos y publicitarios realizados por partidos políticos, ciudadanos, por sí o a través de partidos políticos o terceros, con el inequívoco propósito de obtener la	Inicio treinta días antes de la fecha del registro y durará como máximo la mitad de la campaña política de que se trate.		Tope de campaña 15% fijado para la elección correspondiente.		Antes del registro de candidato el partido debe retirar la propaganda, si no lo hace, lo hará la autoridad municipal, aplicando al financiamiento el costo de dichas	Se deberá dar aviso al instituto antes del inicio de la precampaña. Aplicación en lo conducente de las reglas de campaña.

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de	Sanciones	Particularidades
						medidas conducentes. Sanciones	
Guerrero	Conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular con el propósito de ser nominados para éste, por algún Partido Político.	No podrán iniciar antes de noventa días naturales antes del inicio del proceso electoral correspondiente, debiendo concluir a más tardar diez días antes del inicio del periodo de la solicitud de registro.		El gasto de todas las precampañas del partido no podrá ser mayor al 20% del monto asignado para gastos de campaña en la elección inmediata anterior del mismo nivel.		Antes del registro de candidato el partido debe retirar la propaganda, si no lo hace, lo hará la autoridad municipal, aplicando al financiamiento o el costo de dichas actividades, y podrá imponérsele a él y a sus candidatos una multa de hasta 1000 dsm	Informar por escrito al consejo Estatal Electoral sobre el inicio dentro de los cinco días anteriores al mismo. Deberá acompañar un informe de los lineamientos o acuerdos a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos. En caso de haber actos evidentes,
Estado de México	Actos de los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes dentro de sus procesos internos de selección de	A partir del inicio del proceso electoral, hasta el día anterior del inicio del registro.		Topes de gastos. Los porcentajes siguientes: gobernador y diputados 1 5%, municipios hasta de 150	Presentarse quince días posteriores a la elección del candidato y se debe resolver antes del inicio del registro de candidatos.	La violación a los topes de gastos de campaña puede sancionarse con la negativa del registro.	En la propaganda debe señalarse de manera expresa la calidad de aspirante a candidato. Prohibe los actos anticipados

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de	Sanciones	Particularidades
				15%, más de 500 mil y menos de un millón 10%, más de un millón 5%, del tope de gastos de campaña para la elección inmediata anterior.	campaña.		éstos los que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes que trasciendan al conocimiento de la comunidad, con la finalidad de ostentarse como
Nayarit	Se considera precampaña electoral, al conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el propósito de alcanzar la postulación a un cargo de elección popular, por un partido político o una coalición.	Inician con la emisión de la convocatoria del proceso electoral.	No podrán realizar actos de precampaña mientras no inicie el proceso electoral constitucional	Tope de campaña 1 5% fijado para la elección inmediata anterior.		Sanción hasta por mil dsm	Para realizar precampaña debe recabarse la autorización del consejo. Los gastos corren a cargo de los aspirantes, los partidos únicamente cubren los gastos operativos, sin que puedan utilizarse del financiamiento

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de	Sanciones	Particularidades
							de los partidos, pero serán objeto de fiscalización por parte del instituto.
Querétaro	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,	Inicia 180 días naturales previos al inicio del registro, concluye 15 días antes al inicio del registro, no pueden exceder de 45 días		Tope de gastos 20% de la campaña correspondiente del proceso electoral anterior	Presentarse 5 días antes del inicio del registro. El Instituto tendrá dos meses para emitir el dictamen.	Antes del registro de candidato el partido debe retirar la propaganda, si no lo hace, lo hará la autoridad municipal, aplicando al financiamiento el costo de dichas actividades.	En los actos de difusión debe precisarse que se trata de actos de selección interna de partido. Los partidos políticos deben autorizar a los militantes previa solicitud y el partido debe dar aviso al instituto del inicio de precampaña. Aplicable, en lo conducente, lo relativo a campañas
Quintana Roo	El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña	Inicia 60 días naturales previos al registro y termina un día antes.		Tope 1 5% del límite de la campaña en que se participará.	Los gastos de precampaña se informan en un apartado específico en	Apercibimiento. Multa Negativa de registro. Incumplimiento general.	Informar al Instituto 5 días antes de su celebración. El partido o consejo

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en	Financiamiento	Informe de	Sanciones	Particularidades
	por los aspirantes a candidatos y que comprenden acciones tendientes a mejorar la imagen de los aspirantes a candidato, con el fin de obtener la nominación como candidato				Establece un capítulo especial	Cuando exceda los topes. Negativa de registro.	realización de precampaña, cuando el candidato omita dar aviso, una vez que los actos y gastos sean públicos y notorios. Aplicable, en lo conducente, lo relativo a campañas
Tlaxcala	El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral son llevados a cabo por los aspirantes a candidatos y que comprenden acciones tendientes a mejorar la imagen de los aspirantes a candidato, con el fin de obtener la	Solo pueden iniciar durante el año de la elección y hasta cinco días antes del día del registro.					

Estado	Definición	Duración	Prohibiciones en precampaña	Financiamiento	Informe de gastos	Sanciones	Particularidades
Zacatecas		Fecha de conclusión. A más tardar el 31 de marzo del año de la elección. (No se establece inicio)		Tope. 15% del tope de gastos de la elección de que se trate.		Antes del registro de candidato el partido debe retirar la propaganda, si no lo hace, lo hará la autoridad municipal, aplicando al financiamiento el costo de dichas actividades. Si el candidato no rinde el informe al partido, para que esté en condiciones de rendir el respectivo informe al consejo, se le podrá	Aviso al instituto antes de iniciar el proceso.

						sancionar con la pérdida del registro	
--	--	--	--	--	--	--	--

CAPÍTULO TERCERO

LA PRECAMPAÑA EN EL ÁMBITO FEDERAL

Las circunstancias políticas que actualmente vivimos en torno a las elecciones, y, en particular, el reciente desarrollo de los procesos internos que los partidos políticos llevan a cabo para seleccionar a sus candidatos, ha dado lugar a un inacabado debate sobre la pertinencia de reglamentar las precampañas.

El fenómeno de las precampañas electorales es viva muestra de la evolución del sistema político mexicano y constituye un tema de gran relevancia y actualidad. Por ello, hay que tomar las medidas necesarias para su regulación, ya que el desarrollo de los procesos internos de selección de candidatos ha llevado a los partidos políticos a adoptar procedimientos más democráticos. Aunado a ello, en los últimos procesos electorales, el uso y abuso de estos mecanismos internos ha evidenciado que no existe un control real respecto de los recursos destinados al efecto; así que dichos procesos no sólo sirven para obtener cierta postulación a una candidatura sino que inclusive, han resultado ser una herramienta eficaz para posicionarse previamente al inicio formal de las campañas políticas, de tal forma que se abusa del ejercicio de un derecho para competir en condiciones de iniquidad.

En México, las precampañas políticas son una muestra evidente de cómo influye el poder económico en la decisión del electorado; la falta de precisiones en torno a ellas, en la legislación federal, a diferencia de las entidades que sí las norman, ha propiciado lo que se conoce como, “sucesión adelantada”. Lo anterior contradice el espíritu democrático de transparencia y equidad a que están obligados los partidos políticos en la elección de sus candidatos.

Por lo que, en este trabajo se propone que en la legislación federal se establezca un marco que regule todo lo referente a las precampañas.

1. NECESIDAD DE UBICACIÓN SISTEMÁTICA DE LA REGULARIZACIÓN DE PRECAMPAÑAS

La coyuntura política en torno a las elecciones presenta un período muy intenso y viciado por la falta de cauces institucionales firmes en los gastos desbordados en las campañas electorales, en los discursos con poco contenido y mucha imagen, en la necesidad latente e insatisfecha de la población, en los brotes de violencia durante los procesos electorales, todo ello, muestra los riesgos de un desbordamiento social al que puede conducir, dicha coyuntura.

La problemática que vivimos en el escenario político, caracterizado por la confrontación entre los poderes y la falta de acuerdos saludables que beneficien a la Nación, ha acentuado la desconfianza o desinterés en los ciudadanos por los asuntos de carácter público y la construcción de una democracia participativa.

Se requiere terminar con la confrontación política y constituir un ambiente positivo de diálogo y concordancia para construir acuerdos entre las fuerzas políticas, los sectores y la sociedad civil para enfrentar los procesos electorales en condiciones de civilidad; la conservación de las reglas del juego, la posibilidad de alternancia a la izquierda sin que eso signifique destruir al país. Resaltar que más allá de quienes sean los jugadores y los posibles triunfadores en unos comicios, se debe procurar conservar la estabilidad y la cordura, que le den al país viabilidad.

Una condición importante para garantizar que los procesos electorales se den con transparencia y participación, son las *reformas electorales en materia de precampañas*, mismas que servirán para consolidar lo que se ha avanzado. Además en estos tiempos es necesario reducir los onerosos costos del sostenimiento de los partidos así como de sus campañas electorales, por ello, con dicha reforma se busca garantizar su fiscalización y transparencia, en particular de los recursos privados.

Por lo anterior, es que el presente trabajo propone cambiar la denominación del Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Quinto, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* para denominarlo de las “*Precampañas y del Proceso de Registro de Candidatos*” el cual debe tener como objetivo, regular lo necesario a su duración, financiamiento, tope de gastos, competencia de la autoridad en materia de fiscalización, contenido de la propaganda, sanciones y mecanismos de transparencia así como sanciones para quienes no respeten los tiempos y topes establecidos.

Hoy por hoy necesitamos una reforma electoral que tenga el acento en el control y la transparencia del dinero en la política, que los diputados y senadores construyan una reforma que garantice un avance significativo en el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y la consolidación de nuestro sistema democrático.

El objetivo de dicha propuesta debe ser el establecimiento de un marco jurídico que regule el origen de los recursos de los precandidatos, así como otorgamiento de mayores controles a la autoridad electoral con el fin de transparentar el actuar de los partidos políticos y por consiguiente que la ciudadanía tenga confianza en ellos.

Por lo expuesto, considero que el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, debería regular detalladamente los aspectos financieros de las precampañas que se realizan. Es decir la ley debe contemplar la posibilidad de que las personas que compitan por las candidaturas en disputa, rindan al partido que los postulará un informe pormenorizado y auditable de los gastos que realizaron. Esta relación debe formar parte de los informes anuales que deben presentarse ante la autoridad electoral.

Con lo anterior, se busca que las precampañas ó procesos de selección interna de candidatos se lleven a cabo en condiciones de equidad, garantizando a todos los contendientes a un puesto de elección popular, llegar con las mismas oportunidades que sus contrincantes.

2. EL SEÑALAMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PRECAMPAÑA.

Antes de adentrarnos en el tema, por razón metodológica, resulta conveniente realizar algunas precisiones en cuanto al empleo del término “precampañas”, toda vez que, en ocasiones suele utilizarse en forma errónea para hacer referencia a todos los actos de proselitismo y de difusión de una candidatura, previamente a la fecha en que, conforme la normativa electoral, inician las campañas electorales, los cuales también pueden constituir lo que se ha denominado “actos anticipados de campaña”

Los actos de precampaña, en un sentido estricto, pueden ser definidos como el conjunto de actividades ocurridas previamente al periodo previsto en la legislación electoral para presentar las solicitudes de registro de candidaturas correspondientes, que realizan los ciudadanos aspirantes a ser candidatos y sus simpatizantes, incluidas las organizaciones sociales y políticas que los apoyen, conforme a los lineamientos legales, los estatutos, reglamentos, acuerdos y convocatorias respectivas que constituyan la normativa interna de cada instituto político, las cuales tienen como finalidad la obtención de la postulación definitiva y el registro correspondiente como candidato a un cargo de elección popular, por parte del partido político o coalición de que se trate.

Por lo que hace al ámbito federal y el de aquellas entidades federativas donde no se encuentran aún reguladas legalmente las precampañas, es importante la diferencia que se señala, pues mientras los procedimientos intrapartidarios para la selección de sus candidatos a puestos electivos, es decir, en cuyo marco se realizan los actos de precampaña, se encuentran previstos y permitidos por el orden jurídico electoral, los llamados actos anticipados de campaña implican la violación de las normas legales que regulan el periodo de las campañas electorales, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde 1998, con motivo de un recurso de apelación del que conoció.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. Con las tesis “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS” y “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE (Legislación de Jalisco y similares). *Compilación Oficial. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.* p. 327.

Precisado lo anterior, y como se ha explicado a lo largo de este trabajo, a nivel federal lo relativo a las precampañas no está expresamente regulado en la Constitución Federal ni en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que es a través de una disposición de carácter reglamentario, como se presenta un primer avance sobre el particular, cuando el Consejo General de Instituto Federal Electoral, el 18 de diciembre de 2002, aprobó la adición de un artículo 16-A, al 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, en el que se dispone que los partidos políticos, en su informe anual, deberán reportar todos los ingresos y gastos relativos a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales y estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos. Para tal efecto, se establecen reglas en cuanto al manejo de los mismos y la forma de reportarlos.

Cabe apuntar que estas adiciones, entre otras, fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ⁶¹, quien resolvió confirmar la adición de dicho artículo 16-A, sosteniendo al efecto, en síntesis, que el hecho de que los partidos políticos tengan la obligación de prever en sus estatutos procedimientos democráticos para la selección y postulación de sus candidatos, quedando a la decisión de cada instituto político los términos en que esto se realizará, porque en la ley electoral no hay mayor regulación, no resulta incompatible con lo establecido en el reglamento, porque finalmente son actividades que caen dentro de las que ordinariamente realizan los institutos políticos y, por tanto, no pueden escapar al control y vigilancia que debe ejercer la autoridad electoral, en el entendido de que lo contrario implicaría, a pesar de ser evidente que en dichos procesos internos se manejan recursos económicos, que los mismos no pueden ser controlados en manera alguna por la autoridad fiscalizadora, lo que podría propiciar una serie de irregularidades o ilegalidades, como, por ejemplo, que a través de estos procedimientos internos, se estuviesen empleando recursos económicos provenientes de personas o entidades a quienes les está prohibido realizar

⁶¹ A través de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002, resueltos en sesión pública el 30 de enero de 2003.

aportaciones.

Asimismo, ante la evidente necesidad de regulación en este rubro, desde el año próximo pasado, se presentaron varias iniciativas de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que incluían, entre otros, el aspecto relativo a las precampañas, las cuales, debido a ciertos intereses políticos, no han sido aprobadas. Cabe señalar que tales iniciativas, si bien difieren en cuanto a la forma de la regulación, lo cierto es que convergen, por una parte, en la necesidad de normar las precampañas y, por la otra, en cuanto a los aspectos que deben abordarse, a saber, límites a la duración y a los gastos, así como la obligación de rendir informes, principalmente.

Ahora bien, a nivel local no encontramos el mismo escenario, sino que algunas entidades federativas como lo vimos en el capítulo segundo ya han ido avanzando en el tema y han regulado, a nivel legal, lo relativo a las precampañas. En este sentido, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal en 12 de ellas encontramos la regulación a través de disposiciones legislativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas) siendo la regulación muy variada en temas y extensión.

Lo que resulta rescatable del análisis de las legislaciones referidas, entre otros aspectos es lo relativo a las precampañas sobre los que recae la normativa, respecto de los cuales hay que reflexionar a efecto de ir diseñando algún tipo regulación para el ámbito federal.

Ahora bien, es importante hacer referencia a lo relativo a la limitación en los tiempos para realización de actos de propaganda de precampaña, la que encontramos en la gran mayoría de las legislaciones locales que regulan a las precampañas, toda vez que, como se evidenció en la acción de inconstitucionalidad 26/2003, relativa a la legislación de Baja California Sur, existe la opinión en el sentido de que tal limitación puede ser violatoria de la libertad de expresión; no obstante, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los reformados artículos de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur “en cuanto regulan el inicio de la precampaña política y la sanción por su inobservancia consiste en la posible pérdida del registro del candidato,

no violentan los artículos 6°, 7°, 9°, y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las garantías y prerrogativas que se traducen en libertad de expresión, escribir y publicar escritos, derecho de asociación, de votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como de asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país. Lo anterior señala la Corte-, ya que cuando el ejercicio de esas garantías y prerrogativas se hace con fines de obtener un cargo de elección popular, ese ejercicio se encuentra supeditado a los derechos y obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los poderes y entes públicos; así, el ejercicio de aquéllas se realiza conforme a las bases que establecen dichos preceptos constitucionales en relación con los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se contienen, entre otros, los principios de equidad y certeza”.

Con base en lo anterior, la Corte concluyó que el hecho de que se imponga un cierto límite temporal para la realización de las precampañas políticas tiene como fin el 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, razón por la cual consideró reconocer la validez de los preceptos legales entonces impugnados.

Asimismo, con motivo de las últimas reformas a la legislación electoral de Quintana Roo, las cuales fueron impugnadas vía acción de inconstitucionalidad⁶², la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que las precampañas electorales no son una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentran íntimamente relacionadas con las propias campañas electorales, por tanto, determinó que cuando se imponen ciertas reglas a estas actividades preelectorales no se violan las garantías constitucionales que tienen los partidos políticos para designar a sus candidatos, ya que con ello se persigue dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras

⁶² Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, resueltas en sesión de junio de 2004.

cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que se 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.

Desde mi perspectiva, los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resultan de vital importancia, porque abren la puerta para que el legislador federal regule las precampañas políticas para la selección de candidatos a los cargos de elección popular.

Ahora bien, de los aspectos que las leyes electorales locales regulan respecto de las precampañas, me parece que, para efectos de una eventual reforma a la legislación federal, es necesario rescatar, en general, todos los aspectos que las diversas legislaciones recogen.

En estas condiciones y con base en los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el conjunto de actividades de precampaña tiene un beneficio final para el partido político en general, y otro particular para quien resulte ganador y sea postulado como candidato, esto es, las precampañas producen efectos similares a las campañas electorales, al incidir directamente en el posicionamiento de una persona, frente al electorado, y únicamente varían en la magnitud y en la forma de presentación ante la ciudadanía.

Por lo anterior y con el propósito de evitar el excesivo gasto y desgaste en los procesos electivos internos partidistas, la ley debería disponer que estas actividades sólo pudieran llevarse a cabo a partir del mes anterior al inicio del proceso electoral correspondiente, para concluir a fines de noviembre de ese año, y dedicar el mes siguiente a la rendición de un informe específico del origen y destino de los fondos empleados y su fiscalización, como se precisará posteriormente.

3. EL FINANCIAMIENTO DE LAS PRECAMPAÑAS.

En la mayor parte de las democracias occidentales, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el sistema de partidos, toda vez que restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas, fortalece o debilita los partidos políticos, privilegia al candidato o al partido en relación con el electorado, entre otras cualidades. Por ende, las leyes electorales establecen disposiciones acerca de la manera como legalmente pueden financiarse las campañas, conforme a los principios de igualdad de oportunidades para que se manifieste el mayor número de opciones políticas; de prevención ante la posibilidad de que se privatice el interés general, y de extensa participación ciudadana de medianos y pequeños contribuyentes.

El financiamiento, en términos generales, se divide en público y privado, siendo el primero el que predomina cada vez más en las democracias contemporáneas, en las que los partidos políticos son organismos trascendentales para los sistemas de representación plural y, por ende, entidades de auténtico interés público cuya existencia debe ser garantizada con fondos públicos, siendo las razones para que esto sea así la necesidad de transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con unas condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.⁶³

El financiamiento público para los partidos políticos nacionales en México, como lo vimos en el primer capítulo, está sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales ordenamientos, se señala que se compone de fondos destinados al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y a la obtención del voto durante los procesos electorales. Para los primeros, se fija anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de

⁶³ Woldenberg, José. El financiamiento a la política en Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, 2002. p. 304.

las Campañas Electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado, se distribuye entre los partidos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuye entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivale a una cantidad igual al monto de financiamiento público que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias en ese año y se reintegra un porcentaje de los gastos anuales que erogan los partidos por concepto de actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica, así como a las actividades editoriales.

Frente al financiamiento público, el financiamiento privado es la otra fuente primordial de ingresos de los Partidos Políticos, mismo que se entiende como un recurso legítimo que tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, en virtud de que estimula una mayor sensibilidad de los partidos hacia la voluntad de los electores porque éstos pueden retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento. No obstante, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que el sistema de financiación pública trata de evitar o contrarrestar: que los recursos privados desequilibren las condiciones de la competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que pueden erosionar el propio circuito partidista.⁶⁴

De tal modo, las donaciones de este tipo, que llegan a tener un papel importante en la financiación del partido receptor respecto de los donantes, especialmente si éstos son escasos y las donaciones abultadas, facilitan la capacidad de presión de los donantes sobre la cúpula y la línea del partido. Situaciones de esta índole, han ocurrido ya en México, e incluso se han hecho públicas y han sido utilizadas como instrumento de ofensivas políticas entre los partidos. Así lo refiere, cita que se transcribe con las debidas reservas por tratarse de un trabajo periodístico de investigación basado en testimonios de involucrados en el caso en cuestión y documentos provenientes de los órganos internos del Partido de la Revolución Democrática, el periodista Adrián Rueda, respecto a lo acontecido en este partido con relación a los sucesos que dieron lugar a los video escándalos:

⁶⁴ Woldenberg, José. El financiamiento a la política en...Op Cit. .p. 306.

En agosto de 2003, poco más de un año después de haber asumido la presidencia nacional del PRD, vestida impecablemente como era su costumbre, Rosario Robles llegó a una comida en “La Cacerola”, que había pactado con dirigentes de dos de las corrientes internas más poderosas del PRD, Nueva Izquierda y CID (hoy Izquierda Democrática Nacional). Nadie esperaba que fuera a soltar una bomba en la mesa donde compartiría el pan y la sal con sus compañeros de partido y algunos enemigos de tribu, entre ellos Jesús Zambrano, Carlos Sotelo, Eduardo Morales, Juan Guerra, René Bejarano y Jesús Ortega.

Rosario Robles les anunció que el PRD estaba en quiebra y que la deuda era de más de 600 millones de pesos, pues se había gastado mucho más de lo programado, aunque quiso justificarlo con los triunfos en las 95 diputaciones.

Pues eso no era todo, con voz firme y sin titubear, soltó la amenaza: su compañero Carlos Ahumada era el dueño del futuro inmediato del PRD, pues había pagado clandestina e indebidamente alrededor de 350 millones de pesos de las cuentas pendientes del partido con las cadenas Televisa, Televisión Azteca, Canal 40 y otros medios de comunicación, además de diversos proveedores, hecho sancionado por la ley.⁶⁵

Tal versión es confirmada por un funcionario partidista del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática en funciones en ese entonces, Guadalupe Acosta Naranjo, quien ante la Comisión Especial Investigadora contra la Corrupción de ese partido, refiere, según se muestra en una impresión de la declaración en papel membretado de dicho órgano interno, con las firmas de los declarantes visibles a los costados:

11.- Sólo sé que hay rumores de que Ahumada absorbió deudas del partido, pero no tengo ninguna prueba de eso. Cuando conocimos la deuda que señalaba el Órgano de Fiscalización, y después de todas las

⁶⁵ Rueda, Adrián. El complot. Editorial Grijalbo. México, 2006, p. 110.

cifras que se han manejado se pudiera pensar que alguien absorbió la deuda, pero no hay prueba de nada.

12. Hemos tenido cargos que ayudan al Secretario de Finanzas a trabajar, después me enteré que pasó, y fue cuando López Brun en una reunión del CEM informa que ella transfirió todos sus poderes a José Ramón Zebadúa, lo que nunca nos informó. En alguna discusión con Javier Hidalgo le dije que él solo estaba de tapadera, de parapeto, que no hacía nada, porque yo como Secretario de Planeación con fundamento en el estatuto le exigía informes, y él dijo que se hacía cargo de todo lo contratado por el gabinete electoral, lo anterior lo dijo en el CEN, y luego en el Consejo Nacional dijo que él había hecho todos los contratos.⁶⁶

Este ejemplo es útil para evidenciar un escenario electoral en que un partido político determinado puede ser sujeto a presiones y condicionamiento de los apoyos privados como primordial fuente de recursos, lo que evidentemente ocurre en detrimento de la autonomía y la libertad que un sistema de partidos realmente competitivo exige, beneficiando así directamente a los grandes intereses que de tal forma pueden allegarse una representación en los órganos del Estado. Por ello, a fin de combinar las ventajas del financiamiento privado con la protección de la salud de la democracia, los legisladores han buscado regular tanto las fuentes de ingreso privado como los montos que se pueden aportar.

En resumen, en congruencia con las disposiciones constitucionales que establecen sus bases, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé un régimen de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos que define cinco modalidades de obtención:

- a) Financiamiento público, que debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento;

- b) Financiamiento por la militancia;

⁶⁶ Rueda, Adrián. El complot. Op Cit..., p. 279.

- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento, y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

La ley electoral acota la obtención del financiamiento, impidiendo realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia a:

- 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, centralizados o paraestatales, 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.

De igual forma precisa que los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, y que tampoco están en aptitud de recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Asimismo, se establece que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tienen un límite anual equivalente al punto cero cinco por ciento

del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda, medidas de las que puede advertirse, la ley electoral buscó, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución, establecer mecanismos para garantizar el otorgamiento de las prerrogativas a favor de los partidos políticos, pero del mismo modo estableció un sistema de fiscalización, a fin de salvaguardar las condiciones de igualdad y equidad en la contienda, así como el mandato del pacto fundamental en el sentido de que el financiamiento público prevaleciera sobre el privado.

Todo este sistema obedece a las diversas necesidades y preocupaciones que el legislador tuvo en materia de financiamiento y fiscalización de recursos, pues resulta evidente que su voluntad fue señalar, desde el ámbito interno de los partidos políticos, un sistema de control de los recursos percibidos y del destino empleado a éstos, creando la obligación legal de designar a un órgano partidista responsable de las finanzas.

En este contexto, es que los partidos políticos, pero principalmente los futuros candidatos, en los procesos de selección interna de candidatos, integran redes de financiamiento que les permiten obtener fondos previos de carácter privado, cuyo origen y montos es ocultado, mediante la utilización de entidades parapartidarias. Tales recursos son empleados generalmente en actos de proselitismo previos a la campaña, encaminados a posicionar al presunto candidato frente a la opinión pública.

Este tipo de actividades se ejemplifica con el resultado de las quejas presentadas por los representantes de la entonces denominada Coalición Alianza por México y el Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Federal Electoral el 14 de junio de 2000 por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral de ese año. A esta se sumó la que posteriormente, el 23 de junio de aquella anualidad, presentó el Partido Revolucionario Institucional por la obtención de recursos ilegales y en transferencias y utilización de fondos en la campaña de Vicente Fox, así como el ocultamiento de tal información al Instituto Federal Electoral. A fin de sintetizar lo ocurrido en aquella ocasión, la intervención del Diputado Enrique Jackson en la Tribuna de la Comisión Permanente resulta de suma utilidad:

“... El señor Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas de Acción Nacional, opera un truculento sistema de transferencias de dinero provenientes del extranjero y del país, lo hace apoyado en tres empresas que él administra, ubicadas en diferentes ciudades del país y lo hace a través de cuentas bancarias de particulares y a través de otras empresas que participan en este manejo financiero, que tiene todos los ingredientes para calificarlo como un sistema de lavado de dinero.

El financiamiento del extranjero se recibe en el Instituto Interamericano de Finanzas, con sede en Puebla, el Instituto de Puebla lo transfiere a sus filiales de León, Guanajuato o en Monterrey, Nuevo León.

De las filiales del Instituto Internacional de Finanzas, una sociedad civil, los recursos son transferidos a cualquiera de las tres empresas que administra el señor Korrodi, responsable de las finanzas del señor Fox. Una se llama K-Beta, SA de CV; otra se llama Grupo Alta Tecnología en Impresos, SA de CV, y la otra se llama ST and-K de México, SA de CV.

De igual manera, el financiamiento nacional se canaliza indistintamente a cualquiera de ellas, las del instituto o las del señor Korrodi; pero finalmente los recursos nacionales y extranjeros van a parar a las cuentas bancarias de las tres empresas del señor Korrodi; de las cuentas bancarias de las empresas del señor Korrodi, los recursos se transfieren a las cuentas personales de la señorita Carlota Robinson; la señorita Robinson canaliza los recursos y los dosifica por tres vías distintas: en un caso a un fideicomiso en Bancomer, a nombre del señor Carlos Rojas Magnon; en otro caso a diversas personas físicas que convierten en efectivo los cheques; y en otros casos a la cuenta bancaria de Amigos de Fox. Complicado el camino, truculento e ilegal.

...una corporación con sede en Bélgica, denominada Dehydration Technologies Belgium, SA, depositó 200 mil dólares en la cuenta bancaria a nombre del Instituto Internacional de Finanzas, con sede en Puebla, el que a su vez los transfirió a la empresa denominada Grupo Alta Tecnología en Impresos, ubicada en Monterrey, propiedad del señor Korrodi.

La empresa del señor Korrodi, el mismo día que recibió el depósito y la transferencia de los recursos provenientes de Bélgica, a través de ocho cheques de Bancomer, cuyas copias están aquí, los transfirió a una cuenta

de cheques de la señorita Carlota Robinson, quien el mismo día que lo recibió giró a su vez diez cheques de una cuenta de ella de Bancomer, a favor de la cuenta, ¿adivinen de quién?, de Amigos de Vicente Fox.

El siguiente es otro caso que comprueba el financiamiento ilícito con recursos provenientes del exterior que está recibiendo el candidato Fox. La señorita Valeria Korrodi —seguramente pariente del señor Korrodi— es titular de la cuenta 3039579 del Bank of the West.

El 4 de abril pasado, hace apenas poco más de dos meses, la señorita Korrodi giró cheques por un total de 85 mil dólares a una cuenta de la señorita Robinson, otra vez la señorita Robinson, a una cuenta de ella ahora no en Bancomer, ahora en Ixe, con sede no en Monterrey, ahora en el D.F.

Dos días después de haber recibido estos fondos, el 6 de abril, la propia Robinson expidió tres cheques con cargo en su cuenta en Ixe para pagar a una cadena de televisión por 900 mil pesos, para pagar la propaganda del señor Fox.

Uno más. Con fecha 6 de septiembre de 1999, Grupo Flexi de León, SA de CV, entregó un cheque de Banamex por un millón 150 mil pesos a la empresa K-Beta, casualmente propiedad otra vez del señor Korrodi, en septiembre 9, tres días después, la empresa K-Beta expidió 17 cheques de su cuenta en el Banco Bital a favor de la señorita Robinson por un total de 600 mil pesos.

Pero también en septiembre 8, K-Beta expidió de los mismos recursos 11 cheques de la misma cuenta de Bital, a nombre del licenciado Rito Padilla García, por un total de 250 mil pesos. ¿Saben quien es el licenciado Rito Padilla García? Es el actual secretario particular del gobernador de Guanajuato.

Aquí caben varias preguntas ¿De quiénes son los recursos? ¿Quiénes aportan a la cuenta de la señorita Korrodi en el Bank of West de el Paso, Texas? ¿Ahí se concentran recursos de importantes norteamericanos? Es posible pensarlo, está en el Paso, Texas la cuenta. Si esos recursos los utiliza después la señorita Korrodi para dárselos a la señorita Robinson para que ésta pague por cuenta de Foz propaganda en la televisión, cabe preguntarse, ¿están considerados estos recursos en el registro, que están

obligados los partidos y candidatos a llevarle sus gastos de campaña, que tiene que entregar al IFE? Seguramente no, porque los gastos de los partidos no están en cuentas de personas particulares y menos con recursos provenientes del extranjero, hay forma de explicar que una empresa en Bélgica gire doscientos mil dólares en un Instituto en Puebla, éste a su vez lo transfiera de inmediato a una empresa del señor Korrodi, jefe de Finanzas del señor Fox, éste a su vez en su empresa de Monterrey lo mande a la señorita Robinson y ésta a su vez de inmediato lo mande a la cuenta de Amigos de Fox.”⁶⁷

Una conducta de este tipo implica evadir o eludir el sistema de financiamiento y fiscalización del origen y destino de sus recursos, situación que atenta contra el conjunto general y sistemático de disposiciones electorales que regulan esa materia, así como los mecanismos empleados para su obtención, mermando considerablemente la igualdad y equidad en la contienda electoral.

La maniobra antes descrita constituye un ejemplo de la utilización de lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha definido como Financiamiento Paralelo, en los siguientes términos:

Conforme a lo que señala el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, el término financiamiento, como sinónimo de financiación, implica la acción de aportar el dinero necesario para una empresa, así como sufragar los gastos de determinada actividad, de una obra. Por su parte, el vocablo paralelo, en su acepción geométrica se aplica a las líneas o planos equidistantes entre sí, pero que por más que se prolonguen no pueden encontrarse. Del mismo modo, refiere a correspondiente o semejante, o al cotejo y comparación de una cosa con otra.

En ese orden de ideas, el término financiamiento paralelo, se refiere a la acción de obtener recursos para sufragar los gastos de determinada actividad, en líneas o planos equidistantes, pero que no pueden encontrarse, por lo que de

⁶⁷ Cárdenas Gracia, Jaime. Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox. Universidad Nacional Autónoma de México 1ª edición, México, 2004, p. 35

algún modo resultan semejantes entre sí. Es decir, el paralelismo se hace consistir en que aunque se integren de manera similar o análoga, existe algo que pone distancia entre ambos sistemas de financiamiento y, por ende, están sujetos a reglas diferentes, con independencia de la finalidad coincidente que ambos guarden, pues en todo caso lo que hace la diferencia son las reglas que definen captación, y no la finalidad que persigan; es decir, si ambos tipos de financiamiento confluyen en una misma línea de captación o de control, pierden su paralelismo.

A manera de ejemplo, en una sociedad mercantil puede preverse la captación de recursos mediante mecanismos legales que se encuentran sujetos a las disposiciones fiscales y mercantiles atinentes, con la finalidad de solventar las erogaciones necesarias para cumplir su objeto social, pero esa circunstancia no limita que mediante mecanismos ajenos al ámbito legal de su actuación, diseñe un esquema de obtención de recursos que escape al control de las autoridades hacendarías, y que, de igual forma, sean destinadas para solventar el pago de proveedores o prestar servicios que se encuentren contenidos en su objeto social, sin embargo, aun cuando la finalidad sea la misma, la manera de obtención, administración y empleo de tales recursos obedece a la intención de evadir las disposiciones fiscales y en consecuencia incumplir con la ley, obteniendo un determinado beneficio.

Tal conducta es antijurídica, pues transgrede la normatividad fiscal, por lo que en el supuesto de ser descubierta, amerita la inhibición de su práctica mediante la imposición de una sanción. En el ámbito del derecho electoral, el financiamiento al que todos los partidos políticos tienen derecho, es el previsto en las disposiciones analizadas anteriormente, el cual está sujeto a una estricta fiscalización, representando, en consecuencia, el sistema de financiamiento legal.

Sin embargo, si un partido político o coalición ejecuta o simplemente aprovecha un conjunto de actividades sistemáticas, con conexión especial y temporal, realizadas por sí o por interpósita persona, para evadir la acción fiscalizadora, con independencia de que se realicen o no, actos prohibidos por la ley, implicará

un sistema de financiamiento paralelo al previsto por las disposiciones jurídicas, pero con la característica de eludir o evadir los procedimientos de control de origen y destino de los recursos y con la finalidad de sufragar actividades permitidas o no en la ley, pero que reportan un beneficio al partido político o coalición que lo crea, utiliza o aprovecha, que lo coloca en el campo de la ilicitud, surgiendo por tanto, la exigencia de una sanción administrativa.

Esto implica que ambos tipos de financiamiento tienen una misma finalidad, pero nunca llegan a unirse, pues el financiamiento empleado de manera paralela nunca ingresa al sistema legal de obtención y control de los recursos de los partidos políticos, pues en el momento en que tal financiamiento es reportado en los informes, e ingresa al control que la autoridad electoral realiza, pierde la característica de paralelo.⁶⁸

Este plan de financiamiento que se desarrolló de manera informal, independiente y paralelo al sistema legal de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos que establece la Constitución y la ley reglamentaria electoral, como único medio lícito de financiamiento de las campañas políticas a los cargos federales de elección popular, se articuló mediante la creación, *ex profeso*, y participación de las asociaciones civiles Amigos de Vicente Fox, A.C. y Éxito con Fox, A.C., así como con la constitución del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México, los cuales eran encargados de concentrar, administrar y aplicar en la campaña presidencial, los recursos provenientes, ya fuera directamente de los donantes o a través de la intermediación de las empresas KBeta, Grupo Alta Tecnología en Impresos y ST & K de México, todas sociedades anónimas de capital variable, así como de la sociedad civil denominada Instituto Internacional de Finanzas León, y de Carlota y Laura, ambas de apellidos Robinson Kauachi, quienes transferían esos recursos a las cuentas concentradoras, ya fuera en forma directa o triangulada, en algunos casos fraccionando las cantidades originalmente recibidas y justificando los ingresos mediante la expedición de facturas, con el objeto de ocultar su origen y destino a la autoridad administrativa electoral, para eludir su fiscalización.

⁶⁸ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia SUP-RAP-098/2003 y acumulados, p. 1079

En cuanto al tema de esa tesis, destaca la actividad del denominado Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México, cuyo objeto fue, en un primer momento, entregar –con cargo al patrimonio fideicomitido y de acuerdo a las instrucciones emitidas por el Comité Técnico- a las personas físicas o morales que le fueran indicando las cantidades de dinero para que se pagaran los servicios derivados de la precampaña política de Vicente Fox Quesada, con miras a obtener la candidatura oficial del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República para el período 2000-2006, y, posteriormente, a partir de una modificación al clausulado, se destino al pago de los servicios y eventos de la campaña política presidencial. Tal naturaleza de las funciones del fideicomiso fue incluso reconocida por uno de sus creadores, Lino Korrodi Cruz.

Eso nos llevó a buscar mecanismos que permitieran reunir todas las municiones que la batalla iba a requerir. Ante las presiones de un régimen represivo no podíamos darnos el lujo de dejar escapar cualquier apoyo, pues entonces nos quedaríamos sin parque y aquello iba a resultar un desastre. Fox no preguntaba si había lana, sólo gastaba. La cautela de los hombres de negocios y nuestra urgencia por conseguir recursos fueron origen de una broma: en una reunión, Vicente comentó que le gustaría tener a Eduardo Bours, el que recolectaba dinero para el PRI, como jefe de Finanzas. “Pues yo quisiera tener a Fox de candidato del PRI y no andar con miserias”, reviré. El caso es que teníamos que jugárnosla, abrir distintos canales a las aportaciones, aunque siempre dentro de la legalidad. Así lo expliqué en las reuniones del equipo de campaña y así se decidió hacer. Entonces surgió la idea del Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en el que el fideicomitente era Carlos Rojas Magnon y en cuyo Comité Técnico tenía yo participación, puesto que era el principal acarreador de fondos. De este modo, hombres de negocios que nos decían que les resultaba comprometedor apoyarnos a través de Amigos de Fox, depositaban los recursos en el fideicomiso. Esto es, obtenían confidencialidad, pues a través de esa figura no había acceso a la información que pudiera determinar quién o quiénes habían apoyado la precampaña y la campaña.⁶⁹

⁶⁹ Korrodi, Lino. *Me la Jugué*. Editorial Grijalbo, México, 2003, p. 53.

Conforme a lo anterior, es claro que, en virtud de que los partidos políticos tienen el deber de registrar y reportar a la autoridad electoral aquellos ingresos y gastos generados a través de sus instancias formales, las lagunas de la ley en torno a las restricciones previas al inicio de la campaña electoral han favorecido que en el marco de las denominadas precampañas se formen entidades parapartidarias con el fin de obtener recursos económicos y utilizarlos a favor de una persona que aspira a un cargo de representación popular, amparados en la idea de que aquellos recursos generados y gastados por terceras personas en el legítimo ejercicio de sus libertades fundamentales no inciden en las finanzas del partido, en tanto no exista un vínculo entre ambos; sin embargo, como se ha visto, el uso indebido de tales libertades ha dado cabida a la simulación, pues en el momento en que un candidato entra al espacio temporal o material en que su partido político está obligado a presentar informes a la autoridad electoral, las entidades parapartidarias favorecidas por el inicio de la precampaña han aprovechado esa libertad para promover abiertamente la figura de una persona y efectuar erogaciones para ello, aprovechando que el beneficiario de esa acción aún no tiene el carácter de candidato o no están en curso las campañas electorales, momentos en los que el partido político tiene a su cargo el control y el deber de informar acerca de los recursos obtenidos y erogados.

De esta forma, la falta de precisión en la norma en cuanto a las restricciones que tienen las personas y asociaciones de índole civil para promocionar una figura con fines políticos antes del inicio de la campaña ha sido aprovechado para realizar tales actividades, al amparo del alegato de que no existe la obligación para un partido político de reportar como aportaciones propias los ingresos y gastos que un individuo o un grupo de individuos realizan a favor de un aspirante a una candidatura de ese partido antes del inicio de la campaña, en el supuesto de que existe una plena libertad para este individuo o grupo de individuos de realizar sus actos de promoción.

Por ello, es necesario que esta libertad para que terceros, individual o colectivamente, brinden apoyo financiero a un aspirante a ocupar un cargo de elección popular, sea regulada dado que ahora existe la obligación de que dichos apoyos sean contabilizados como aportaciones privadas a un partido político, quien debería tener en todo momento la obligación de reportarlos y de vigilar que no se transgreda ninguna de las limitantes que la

ley electoral establece expresamente al financiamiento privado de los propios partidos, haciendo así posible que sea fiscalizado todo ingreso y egreso que se haya realizado para promover la imagen de un ciudadano que aspira a una candidatura de un partido político a un cargo de elección popular, siendo recomendable que existan mecanismos que permitan el control de sus actividades en materia de proselitismo aún antes de investido de la calidad de candidato de un partido político para contender por un cargo público de elección popular.

Además, el financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos corran por vías transparentes y conocidas. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.⁷⁰

Con base en las consideraciones anteriores, y con el objeto de garantizar la equidad en todo momento en las contiendas electorales, es sumamente importante tener un control de las formas de financiamiento, así como de sus aportantes, por lo que una idea que considero aceptable para el financiamiento en el desarrollo de los procesos de selección interna de candidatos es que, se establezca un límite a las aportaciones de simpatizantes y candidatos, en términos semejantes a lo previsto en las campañas constitucionales.

Ahora bien, independientemente de qué personas puedan hacer las donaciones, hay un consenso extendido, y así lo recoge la amplia mayoría de las leyes en la materia, de que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos: se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía. La idea es que por razones de transparencia tanto los electores como los contendientes tienen derecho a saber quién financia a cada candidato, y también descansa en la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente.⁷¹

⁷⁰ Woldenberg, José, El Financiamiento a la política. Op Cit. p. 305.

⁷¹ Ibidem. p. 307.

Por lo anterior, es que en la actualidad este tema se ha convertido en algo prioritario para la agenda política, ya que como se ha visto en otras elecciones el dinero juega un papel determinante. Hoy en día los partidos pueden fijar libremente los montos máximos de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes y organizaciones, a diferencia de las cuotas que reciben de los simpatizantes, que si tienen un límite establecido en la ley. Cada partido puede decidir modificar dichos montos cada año o bien convertir a quien realiza una aportación muy grande en militante activo, a efecto de hacer nugatorios los límites establecidos para los simpatizantes. Es evidente, por tanto, que para evitar esa ficción, la ley debería fijar un porcentaje del financiamiento público como límite para esas aportaciones en todos los partidos.

Por lo que resulta oportuno tomar en consideración la propuesta presentada el año antepasado, en la cual se propone que las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes, personas físicas y morales, a las precampañas serán consideradas como parte de los límites que por aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral en los términos del artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones I y III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tales aportaciones podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante la precampaña por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción III, del inciso b), párrafo 11 del artículo 49 ya mencionado.

Por lo que en dicha iniciativa se propone:

- Que la presentación de los informes de precampaña ante el Instituto Federal Electoral se habrá en los términos del artículo 49-A, párrafo 1, inciso c).
- Durante las precampañas queda prohibido a los aspirantes a candidato lo siguiente:
 - ❖ 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.

- ❖ Utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen con fines proselitistas, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales.
- ❖ Cuando los aspirantes o ganadores de una candidatura rebasen los topes de gastos de precampaña serán sancionados por los partidos políticos en los términos de sus propios Estatutos. Dichas sanciones podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ❖ Además de lo anterior, cuando se rebasen topes de gastos de precampaña, o bien se incumpla alguna de las disposiciones previstas en el presente artículo, los partidos políticos también podrán hacerse acreedores de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral, de conformidad con el artículo 269 de la presente Ley.

Las medidas aportadas considero serán de gran ayuda, además debe puntualizarse también en el apartado referente al financiamiento público, pues, la magnitud de las precampañas es menor a la de la campaña electoral, el gasto debe reducirse en esa medida, por lo que el tope de gastos de precampaña no debe exceder del 20% del establecido para la campaña en la elección anterior, con la posibilidad de algún ajuste, por la autoridad electoral, en caso de excesiva inflación.

Es cuestionable la tendencia al marketing político, inclusive en los procesos electivos internos, así como también el alto costo del empleo de los medios electrónicos para ese efecto, por lo que sería aconsejable establecer un límite al uso de estos mecanismos, a un máximo de 20 por ciento de los gastos de los candidatos en precampañas, lo cual no demeritaría la eficacia de los demás medios empleados, en atención a que los destinatarios de estas precampañas ya tienen un vínculo permanente entre sí.

Además sería oportuno que el partido político diera aviso al órgano administrativo electoral, sobre la realización de su procedimiento interno, desde antes de iniciarlo, para que la autoridad esté en condiciones de tomar las medidas pertinentes, como vigilante de la legalidad electoral.

4. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS PRECAMPAÑAS Y SU FISCALIZACIÓN.

Dado que en México los partidos políticos son entidades de interés público, y porque a través de una normatividad específica pueden y deben transparentarse los ingresos y gastos de los mismos y crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente contar con mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracción.⁷²

De esta forma aunque parezca paradójico, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos era una demanda política constante de todos los partidos. Para la oposición, la fiscalización traería como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral se apegaba a la ley y que el partido mayoritario no recibiría más apoyos que los que estaban claramente explícitos en la legislación. Para el partido mayoritario, la fiscalización representaba la oportunidad de demostrar que sus finanzas eran transparentes y que no participaba en los procesos con ventajas adicionales que le permitían ganar. Con ello, adquiriría mayor sentido el establecimiento de topes a los gastos de campaña y una autoridad legítima se encargaría de realizar esa verificación y de informar a la ciudadanía de lo que ocurriera en el proceso electoral. Evidentemente, fiscalizar adecuadamente los recursos de los partidos se convirtió en un reto fundamental del Instituto Federal Electoral para 1997.⁷³

Como Woldenberg lo señala, en México en la tarea de fiscalización, la autoridad tiene la misión de velar por la transparencia y la legalidad, y también son principios rectores del Instituto Federal Electoral, como indica la Constitución, la certeza, la independencia y la imparcialidad. La calidad de la democracia se ve debilitada si corren recursos de manera ilegal y fraudulenta a alguno de los partidos, y la salud del sistema de partidos también se pone en riesgo si hay la pretensión de juzgar sin elementos. En estos casos se requiere de enérgica moderación y de un estricto apego al derecho, comenzando por la autoridad electoral.

Fiscalizar los recursos de los que se allegan los partidos políticos es fundamental,

⁷² Woldenberg, José, *El Financiamiento a la política*. Op Cit. p. 309.

⁷³ Sánchez Gutiérrez Arturo. *Recursos de los partidos políticos*. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1999.

pues como se sabe en el desahogo de los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, dos casos de financiamiento ilegal hicieron patentes las insuficiencias de la ley en este campo de las contiendas electorales. La falta de reglamentación sobre las precampañas permitió que los recursos erogados durante las mismas no fueran reportados por los partidos y, más grave aún, que se introdujera un elemento de inequidad en la competencia. Esto llevó al Consejo General a aprobar una reforma a los lineamientos de fiscalización para obligar a los partidos a reportar los movimientos de sus recursos durante la fase de precampaña que se ubica claramente dentro de la esfera de responsabilidad de los partidos, es decir, a partir de la emisión de la convocatoria al proceso de selección interna de los candidatos y hasta la conclusión del mismo en que ya existe un candidato del partido.

Como se menciona en el párrafo anterior, el Instituto Federal Electoral, para auditar los gastos de las precampañas, aplicó un nuevo marco normativo que, entre otras medidas, impedirá a personas físicas y morales hacer donativos directos a los aspirantes a la Presidencia de la República.

La fiscalización de la autoridad electoral inició en cuanto los partidos políticos nacionales expidieron las convocatorias para sus procesos internos de selección de candidatos así como cuando determinaron los periodos de tiempo para que sus precandidatos realizaran tareas de proselitismo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16-A del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, reformado en el 2002 y que es aplicado por primera vez, los precandidatos sólo podrán recibir dinero de su partido.

Si un particular desea hacerles un donativo, deberá entregarlo al partido, y éste canalizarlo a su destinatario original. La normatividad establece que todo aquel precandidato que gaste lo equivalente a más de mil días de salario mínimos, tendrá que concentrar sus recursos en una cuenta bancaria.

Por lo anterior y a efecto de comprender mejor las reglas de fiscalización, me permito transcribir el artículo 16-A del Reglamento de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

1. Los ingresos y gastos de los precandidatos deberán incluirse en el informe anual de gastos de campaña de los partidos
2. Por cada "candidato interno", deberán generar una relación de ingresos y gastos que abarcará desde el día en que son registrados oficialmente hasta el de la elección correspondiente
3. En el caso de que la suma de los recursos obtenidos y aplicados a una campaña interna rebase la cantidad equivalente a mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, dichos recursos deberán manejarse a través de cuentas bancarias abiertas ex profeso para cada campaña electoral interna en particular.
4. Las cuentas bancarias deberán estar a nombre del partido político, serán manejadas mancomunadamente por las personas que designe cada candidato o fórmula interna y que autorice el órgano de finanzas del partido. Los estados de cuenta deberán conciliarse mensualmente y remitirse a la autoridad electoral junto con el informe correspondiente o cuando ésta lo solicite.
5. Si el Comité Ejecutivo Nacional ó los comités ejecutivos estatales del partido político transfieren recursos a la campaña electoral interna, deberán depositarlos en las cuentas bancarias de los precandidatos.
6. Los topes a las aportaciones que realicen militantes o simpatizantes, así como el límite para el financiamiento privado, serán determinados libremente por cada partido, respetando los límites establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
7. Para la debida comprobación de las aportaciones que los militantes y simpatizantes efectúen a cada una de las campañas electorales internas, deberán utilizarse recibos foliados.

Con las medidas tomadas por el Instituto Federal Electoral, se busca que en la

contienda electoral, se compita en condiciones de equidad y certeza principios rectores del derecho electoral.

Por tanto, la fiscalización de la que deben ser sujetos los partidos políticos, tiene las siguientes particularidades:

- El objeto de la norma es otorgar certeza respecto del modo en que los partidos manejan sus ingresos a través de instrumentos bancarios,
- La presentación de la documentación atinente y el manejo de cuentas sea acorde con las disposiciones reglamentarias es ineludible.
- La Comisión de Fiscalización tiene facultad de requerir al partido en cualquier momento la documentación comprobatoria correspondiente para corroborar la veracidad de lo reportado en su informe anual.
- El incumplimiento de esa obligación coloca al partido infractor en un supuesto de sanción.

De acuerdo con lo expuesto y a mi punto de vista, fiscalizar resulta una consecuencia lógica y jurídica de la forma de regulación de los comicios intrapartidistas, pues el partido político tendría, en primer término, el interés y facultad consecuente de verificar el cumplimiento de las normas emitidas y de los fondos destinados a la función electoral, y la autoridad electoral la obligación de ejercer la fiscalización sobre el partido, como medio de control de la normativa legal imperativa y de orden público aplicable.

Para lograr lo anterior, es necesario establecer la obligación de los participantes de los procesos internos, de rendir cuentas al partido político o coalición correspondiente, para que, éstos a su vez, presenten un informe de ingresos y gastos, en un plazo corto, con la obligación de la responsable de resolver antes del inicio de la fase de registro de candidatos.

El precandidato que incumpla con tal obligación, o se exceda sustancialmente en el tope de gastos de campaña, deberá ser sancionado con la pérdida del derecho para ser

registrado como candidato y ocupar el cargo. Si el partido político no rindiera informe, podría sancionársele en los términos previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los mecanismos de fiscalización de los procesos electorales se encuentran en un nivel aceptable, en las legislaciones electorales, locales y federales, así como en la práctica jurídica, de modo que las reglas generales encaminadas a fijar los parámetros de vigilancia y revisión del origen y uso de los recursos utilizados en las precampañas, pues no se advierte una diferencia sustancial en este aspecto, salvo la indicada cuando se habló de la duración de las precampañas, en el sentido de que la revisión debe concluir antes del periodo fijado por la ley para el registro de candidatos.

Sin embargo, al igual que en la fiscalización y en el derecho sancionatorio, se considera conveniente exigir mayor colaboración a autoridades y a las personas físicas y morales, como colaboradores cívicos, con la función fiscalizadora, siempre y cuando se respeten plenamente sus garantías individuales, y abrir el acceso a la información protegida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, por mandato directo de la ley, y no sólo por la obligatoriedad de la jurisprudencia, para los fines fiscalizadores electorales.

Como lo demuestra el presente trabajo, el tema de las precampañas, es un apartado que requiere de un minucioso estudio, para no dejar de lado ningún aspecto importante que resulte al momento de llevar a cabo su regulación en el ámbito federal, pero como se ha visto durante su desarrollo, lo concerniente al financiamiento privado resulta delicado, pues precisar los límites y alcances para su debida función, hasta el momento parece una labor que el legislador no ha querido tomar en cuenta

Por lo que la presente, busca ser una referencia que ayude a tomar de manera urgente la agenda política y regular lo pertinente en este ámbito ya que cada momento que transcurre es un tiempo importante para precisar y regular la forma de financiamiento, topes y fiscalización, ya que como se ha desarrollado a lo largo de esta tesis y con ejemplos de lo sucedido en anteriores contiendas electorales, el dinero en las precampañas juega un papel determinante en el resultado de las elecciones.

CAPÍTULO CUARTO

PROYECTOS Y DICTAMEN DE REFORMAS EN MATERIA DE PRECAMPAÑAS

La nueva realidad política ha hecho evidente la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales que permitan generar e instrumentar las políticas públicas necesarias para superar los retos del desarrollo. Un sistema electoral confiable y transparente es ciertamente un gran logro, pero insuficiente para consagrar el objetivo último de la democracia: una sociedad más justa y próspera. La democracia electoral constituye la base sobre la cual es necesario construir una gobernabilidad más completa.

Las iniciativas presentadas en esta materia, desde mi punto de vista buscan crear un espacio plural de convergencia ciudadana para la gobernabilidad democrática y el cambio del rumbo en el país. Entre los objetivos planteados en dichas iniciativas o proyectos se busca contribuir a la distensión política mediante el fomento de un clima de acuerdos entre los actores sociales y políticos del país, e iniciar un proceso, desde la sociedad civil, para construir una serie de compromisos que den certidumbre y transparencia al proceso electoral y que se traduzcan en mejores condiciones para gobernar nuestro país en los próximos años.

Por lo que, estudiar las iniciativas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, así como por el entonces Ejecutivo Federal, nos permite tener un panorama que sintetiza los principales aspectos que se han señalado deben reformarse, lo cual nos ayuda a comprender el estado en que se encuentra la materia electoral y el punto al que se quiere llegar.

Así, a lo largo de los años y en las diferentes contiendas electorales, las legislaciones en materia electoral, tanto en los estados como en el ámbito federal, han sido modificadas más de una vez con el propósito de hacerlas más acordes con la realidad política de México.

Hoy en día y debido a los fenómenos que se presentan durante el desarrollo de los comicios, la ciudadanía debe recuperar la agenda político electoral y demandar la construcción de una democracia austera, exigir el deslinde y la exposición pública del origen de los recursos de los precandidatos y el castigo electoral para los partidos y candidatos que se excedan en los topes de gastos.

Dichas iniciativas en su texto, tratan de recoger las reflexiones de los diferentes grupos parlamentarios y de la ciudadanía en general, producto de las experiencias vividas en elecciones pasadas derivadas del desarrollo de las contiendas electorales, en las cuales algunas deficiencias y limitaciones que presenta la legislación electoral han hecho que los candidatos no participen en condiciones de equidad.

Por lo expuesto, este último capítulo lo dedicaremos al estudio de las iniciativas presentadas por una parte por el Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia y por el otro la iniciativa que presento el entonces Ejecutivo Federal.

El veintidós de marzo del dos mil cuatro, el ex presidente de la República, Vicente Fox, suscribió la iniciativa de reforma en materia electoral, que pretende modificar el texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de la cual se dio cuenta en la sesión de la Cámara de Diputados del día siguiente; misma que fue remitida a las Comisiones Unidas de Gobernación y Participación Ciudadana, con la opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, con el propósito de ser analizada y formular el dictamen respectivo.

Asimismo, el día veintitrés de marzo del año dos mil cuatro los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y el Partido Convergencia, presentaron una iniciativa conjunta con el propósito de modificar también el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales donde la principal circunstancia es regular lo referente a las precampañas.

1. ANÁLISIS Y CRÍTICA DEL PROYECTO DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL PRESENTADO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR EL PRI, PRD Y CONVERGENCIA.

Considero conveniente plasmar algunos de los motivos que dieron origen a la presente iniciativa:

Nada más urgente que legitimar la vida política; es decir devolverle a la política su prestigio y dignidad. Hay voluntad colectiva de realizar una nueva reforma electoral, aún y cuando ésta obligue a una mayor austeridad de los partidos y las campañas, así como a reglas estrictas de transparencia en la vida interna de los partidos políticos.

Los partidos políticos han escuchado el reclamo que hicieron los ciudadanos con su baja participación en las elecciones de 2003, por lo que es la voluntad de los legisladores el reducir el costo y mejorar las condiciones de competencia, fortalecer las facultades de la autoridad electoral y mejorar la organización de los procesos electorales. Por lo que llegan a la conclusión que la reforma electoral es un punto medular de la reforma del estado.

Crear una reforma electoral que contribuya a la legitimación de las instituciones y valores de la democracia mediante una mayor equidad, participación y transparencia en la competencia política. Por lo tanto, la tarea de mayor profundidad política pasa a ser la construcción del nuevo régimen político que asegure el control social del poder, la representación de la pluralidad política del país y la efectividad del gobierno para responder a las principales demandas de la sociedad.

En el proceso electoral se pudo observar que, por la vía de las precampañas, se hicieron gastos enormes que condicionaron todo el proceso y expusieron la autonomía de las decisiones políticas. Que los procesos de selección de candidatos se presentaron a la utilización de métodos arcaicos y resultaron a tal punto inequitativos y onerosos que debilitaron a los partidos al momento de la competencia electoral. Que el dinero se volvió un factor determinante de los resultados.

Que la competencia pasó a descansar crecientemente en la publicidad comercial y a la presencia obligada en los medios electrónicos, dejando de lado el debate y el reconocimiento de los posicionamientos políticos de los candidatos. Que como ha quedado establecido con posterioridad, en lo que toca al financiamiento de las campañas, fuera de lo que establece la ley, se utilizaron recursos públicos y fondos privados prohibidos por la ley.

De tal manera, en amplios sectores de la opinión política más informada quedó establecida la idea de que, a cambio de financiamiento, diversos intereses económicos nacionales y del exterior ataron la capacidad de decisión autónoma del gobierno a las aportaciones y contribuciones que hicieron para la campaña.

El excesivo costo de la organización de las elecciones y sobre todo de las campañas, así como los abusos que han persistido y la falta de sanciones oportunas, han llevado a debilitar la confianza de los ciudadanos en la política.

Para consolidar los avances alcanzados en la transparencia, equidad e imparcialidad de las elecciones que han permitido avances indudables en la transición democrática, y para evitar que las omisiones de la legislación actual debiliten los objetivos que guiaron a las reformas electorales anteriores y a las autoridades electorales, es indispensable llevar a cabo una nueva reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que tome en cuenta la experiencia nacional en la materia y las experiencias internacionales, bajo los siguientes principios que contribuirán decisivamente a legitimar la vida política:

- ❖ Austeridad, para reducirle a la sociedad el costo de la organización de las elecciones y de la política.
- ❖ Equidad, para reducir las grandes desigualdades que prevalecen por la persistente intervención de los gobiernos federal y locales en el manejo de la publicidad gubernamental.

- ❖ Protección del interés público, para asegurar que los gobernantes y representantes populares estarán en posibilidad de cumplir con la Constitución y las leyes y de defender con sus decisiones el interés público.
- ❖ Transparencia y prevención de la corrupción, para que durante todo el proceso de las campañas y precampañas se cuente todo el dinero que cuenta, y la ciudadanía tenga el derecho a acceder a toda la información sobre los gastos y aportaciones que se hacen a la política, sobre quién los hace y quién los recibe y para que se establezcan las medidas y procedimientos más eficaces que permitan sancionar con la mayor oportunidad y efectividad las posibles violaciones a la ley.(sic)
- ❖ Fortalecimiento de las prácticas democráticas, la transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos, para que sin interferir en su autonomía y vida interna, la sociedad tenga la mayor claridad sobre el uso de los recursos públicos.

Ahora, estudiaremos las reformas y adiciones que se proponen realizar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se propone adicionar al artículo 4° el numeral 4, en el sentido de que queda prohibido a los partidos políticos el contratar espacios en los medios de comunicación masiva para promover a posibles precandidatos a Presidente de la República un año antes del inicio de las precampañas, asimismo se propone un cambio radical al artículo 27 pues en la actualidad dicho artículo establece los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos, pero con la propuesta de reforma, se busca asegurar la apertura completa de la información de los partidos a los militantes y a los ciudadanos, así como el cumplimiento de normas democráticas para la vida interna de dichos institutos políticos, además de que se de a conocer los sueldos, gastos, viajes costo de propaganda, es decir la aplicación y control de los recursos.

Por otra parte en el artículo 35, se propone facultar al Instituto Federal Electoral, para definir las reglas de fiscalización, en el sentido de que las agrupaciones políticas deben rendir cuentas, presentando cada año un inventario de los bienes muebles e inmuebles

que adquirieron con el financiamiento público, para que dichos bienes formen parte de la federación cuando las agrupaciones pierdan su registro.

Otra de las propuestas interesantes, es el derecho que podrán tener los partidos políticos si así lo estiman conveniente, de solicitar al Instituto Federal Electoral su intervención para organizar los procesos de selección interna tanto de candidatos como de dirigentes.

En el tema de la transparencia y rendición de cuentas, el artículo 38 propone establecer a los partidos, procedimientos para las adquisiciones de bienes, servicios y arrendamientos, además tendrán la obligación de rendir un inventario cada año de los bienes muebles e inmuebles que adquirieron con el financiamiento público. Como medida adicional, se obliga a los partidos a que las campañas internas para la selección de candidatos y dirigentes sean financiadas con reglas claras que establezcan exclusivamente ellos mismos.

En lo que más respecta a nuestro tema de estudio, se plantea en el artículo 48, que el Instituto Federal Electoral tenga la facultad exclusiva para la contratación de tiempos en radio y televisión. Lo que se busca y a mi opinión resulta indispensable es romper con la práctica de las contrataciones individuales de cada partido, lo que genera como lo hemos visto un tratamiento desigual en las tarifas en razón de la capacidad económica del adquiriente. Asimismo se fortalecerá la restricción a terceros con el objetivo que no incidan en la vida política contratando propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún simpatizante o militante de un partido. Por lo que respecta a los organismos autónomos de la Federación, Estados y Municipios, tampoco podrán realizar aportaciones a los partidos.

Otro de los puntos de suma importancia para nuestro estudio, es la que se propone realizar al artículo 49, inciso b) párrafo siete, en la cual se busca hacer una distinción para la definición de financiamiento público para gastos de campaña. Tratándose de la elección de Presidente y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en ella se contempla conceder un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus

actividades permanentes le corresponde en ese año; empero, tratándose de una elección para la renovación de la Cámara de Diputados, se propone que se les proporcione una cantidad equivalente al 50% de financiamiento por actividades ordinarias permanentes que les corresponde.

El tema de la fiscalización como lo hemos enfatizado a lo largo de este trabajo requiere de manera urgente una reforma, conferir a las autoridades atribuciones se vuelve algo indispensable, por lo que a mi opinión las reformas que se proponen al artículo 49-B resultan sumamente eficientes, ya que se pretende fortalecer las atribuciones de la Comisión de Fiscalización, sugiriendo dotarla de facultades para requerir y obtener de diversas autoridades y particulares toda la información y documentación necesaria. Asimismo plantea la necesidad de facultar al Instituto Federal Electoral para solicitar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que estime pertinente, además de realizar la práctica de auditorías a cualquier persona física o moral, en relación con sus actividades con los partidos y agrupaciones políticas nacionales. De la misma forma pretende facultar al Instituto para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos, las agrupaciones políticas nacionales y personas relacionadas con su financiamiento.

Por lo anterior, se considera conveniente establecer la forma y plazos en que las dependencias mencionadas deben de proporcionar la información y documentación requerida, de esta manera se da certidumbre a la obligación correspondiente. Asimismo se obliga a los funcionarios del Instituto Federal Electoral a guardar las reservas sobre la información y contenido que le sea proporcionada en el ejercicio de su fiscalización, en tanto no se emita la resolución que corresponda. La contravención a esa obligación será sancionada con la destitución del cargo.

El tema de la fiscalización en esta iniciativa es urgente, pues, el artículo 67 establece que los activos que conforman el patrimonio de los partidos que pierdan su registro pase a formar parte del patrimonio público de la federación. Por lo que seguirán sujetos a la fiscalización que realice la autoridad electoral respecto de los recursos

utilizados en el último proceso electoral en el que hayan participado, lo cual no los exime de las responsabilidades en que hayan incurrido con motivo del ejercicio de sus derechos y prerrogativas.

Así, pasemos al tema de las precampañas, en el cual se pretende modificar el libro quinto capítulo primero del título segundo en su denominación para que pase a ser también de las precampañas y no solo del procedimiento de registro de candidatos. (Artículo 175). Se introduce el concepto de lo que se entenderá como precampaña y se regulan los términos en los cuáles los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos de un partido político pueden 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 de precampaña y presentarlos ante la autoridad electoral con lineamientos específicos para clasificar los tipos de gastos, los cuáles se deberán hacer públicos.

Sobre las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes, personas físicas y morales, a las precampañas serán consideradas como parte de los límites que por aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral. Tales aportaciones podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante la precampaña por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en el artículo 49.

Se establecen una serie de prohibiciones durante las precampañas a los aspirantes a candidato como son a saber: utilizar los emblemas o lemas de algún partido político o coalición en su propaganda de precampaña, sin la autorización del partido político o coalición y también utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen con fines proselitistas.

Si los aspirantes o ganadores de una candidatura rebasaran los topes de gastos de precampaña serán sancionados por los partidos políticos en los términos de sus propios Estatutos, sanciones que podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos también podrán hacerse acreedores de sanciones por esta causa por parte del Instituto Federal Electoral.

En concordancia con lo anterior se propone reducir el tiempo de campaña efectivo de los aspirantes a estos cargos de elección popular, lo que ayudaría a reducir los gastos de campaña, dicho objetivo se llevaría a cabo modificando las fechas de registro de candidaturas. (Artículo 177).

En este tenor, otros puntos a reflexionar sobre la propuesta de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los siguientes:

Fomentar la cultura del debate y la discusión de ideas con el acceso a tiempos adicionales en los medios para ese propósito, así como la prohibición de utilizar medios directos o indirectos de compra o coacción del voto popular, brindar prioridad a la difusión de programas relativos a la educación cívica, tarea prioritaria que la Constitución le asigna en forma integral y directa a la autoridad comicial, elevar a por lo menos el cuatro por ciento del financiamiento público que reciben los partidos para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

Otra de las propuesta consiste en otorgarle al Instituto la facultad de ordenar a las autoridades federales, estatales y municipales suspendan la difusión de obras y programas públicos con seis semanas de anticipación al día de la elección, así como también adicionar como sanciones a los partidos políticos la suspensión temporal en actividades de campaña y la pérdida del registro de candidaturas.

Además, se pretende modificar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación a efecto de incorporar algunas causales de nulidad tanto en casilla como nulidad de la elección de Diputados y Senadores.

Finalmente, la materia de fiscalización y rendición de cuentas es tema indispensable, por lo que se propone modificar el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a fin de determinar que la reserva a la información en materia fiscal, bancaria y fiduciaria, no resulte aplicable para los casos en que la información sea solicitada por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones legales.

2. ANÁLISIS Y CRÍTICA AL PROYECTO DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL PRESENTADA POR EL EX PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Del estudio que se lleva a cabo de la presente iniciativa, se desprende que al igual que la iniciativa analizada en el punto anterior, las cuestiones que el Ejecutivo pretende regular son las siguientes.

Las precampañas; el destino de los bienes de aquellos partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que pierdan su registro, la aplicación de los principios de transparencia para las actividades que realicen; conferir mayor capacidad de fiscalización al Instituto Federal Electoral; limitar la propaganda gubernamental de la obra pública realizada en días cercanos a la jornada electoral; la reducción del costo de las campañas electorales con la disminución del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, el uso de las franquicias postales y telegráficas; la duración de las campañas; que tanto las legislaturas de los estados como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal incorporen en sus respectivas legislaciones lo relativo a una mayor capacidad de fiscalización de las autoridades locales; la entrega del patrimonio de las organizaciones políticas al Estado, tras la pérdida de su registro; la definición de reglas básicas para las precampañas y la regulación de la publicidad y propaganda electoral.

Además, es preciso mencionar que en la misma fecha se presentó por parte también del entonces Ejecutivo, la iniciativa con proyecto de decreto para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ambas, los temas son englobados en tres grandes apartados, *mejorar las condiciones de transparencia y*

rendición, reducción del costo de la democracia y generar condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos.

En la presente, se propone que las precampañas sólo se realicen dentro de los procesos internos de selección de candidatos y que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas. Igualmente destaca los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, serán los mismos que operan para las campañas.

El artículo 49-B, inciso e), quedará de la siguiente forma: e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presente sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.

El capítulo segundo, se denominará “De las precampañas y campañas electorales” por lo que el artículo 182 párrafo 1, define a la precampaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos o partidos políticos o coaliciones dentro de los procesos internos de selección para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular dentro de los plazos a que se refiere el párrafo 3 del artículo 190. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto dentro de los plazos a que se refiere el artículo 190 párrafo 1.

Se entiende por actos de precampaña y de campaña, según sea el caso, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier actividad de proselitismo en que los ciudadanos participantes en los procesos internos de selección, así como los candidatos registrados o los voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña o la campaña electoral, según sea el caso, producen y difunden los partidos políticos, los ciudadanos que participen en

los procesos internos de selección, los candidatos registros y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas.

Sostiene la propuesta que, los recursos utilizados durante las precampañas se sujetarán a los mismos criterios de fiscalización utilizados para las campañas electorales, como los establece el artículo 49-B de este Código. (Art. 182-A, numeral 6)

Asimismo, el artículo 185, indica que la propaganda impresa que los ciudadanos y candidatos utilicen durante la precampaña y campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición correspondiente.

La propaganda que en el curso de una precampaña o de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones, los ciudadanos y los candidatos, no tendrá más límite, en términos del artículo 7° de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

La propaganda impresa a que se refiere el primer párrafo de este artículo deberá estar fabricada con materiales reciclables o de reuso que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que representen un daño directo para la salud. El incumplimiento de esta disposición por parte de los partidos políticos o coaliciones será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el presente Código.

El artículo 190, menciona que las campañas electorales para diputados y senadores iniciarán 48 días antes de la jornada electoral. Tratándose de la campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ésta iniciará 93 días antes del día de la elección.

El plazo para la duración de las precampañas para diputados y senadores no podrá exceder de 22 días. Tratándose de la precampaña de candidatura para la elección del

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá exceder de 45 días.

Los partidos políticos y los ciudadanos deberán abstenerse de realizar actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puesto de elección popular o para la obtención del voto, fuera de los procesos internos de selección o de las campañas respectivamente.

Además el artículo 264, menciona que, la sanción a los ciudadanos que contravengan lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 4 de este Código, consistirá en la negativa del registro de su eventual candidatura.

En lo que corresponde a fiscalización, el artículo 273, señala que, el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran las personas físicas y morales, así como las instituciones financieras, que omitan proporcionar la información o documentación en los plazos y términos que establece este Código. Asimismo se indica que cuando el incumplimiento antes mencionado sea parte de servidores públicos, el Instituto dará vista a la Secretaría de la Función Pública para los efectos de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Como se advierte, la iniciativa presentada por los diferentes grupos parlamentarios es más planeada y específica, pero ambas convergen en la urgencia de regular ese vacío legal que existe en materia de precampañas y su fiscalización por parte del Instituto Federal Electoral, por lo que, resulta indispensable que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, aproveche la información que a manera de propuesta es presentada tanto por los diversos actores políticos y se realice lo necesario para regular las precampañas, fenómeno político-electoral que se ha convertido en una preocupación generalizada de la sociedad.

3. ANÁLISIS Y CRÍTICA AL PREDICTAMEN DE LAS COMISIONES DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LOS PROYECTOS DE REFORMAS.

En el presente predictamen, se recogen de manera global los puntos expuestos en las diferentes iniciativas, ya que se coincide en los objetivos señalados en las exposiciones de motivos, lo que implica reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, las comisiones encargadas de esta labor, manifiestan que en efecto, México necesita de un nuevo formato de participación por parte de los partidos políticos y de la ciudadanía, en donde se privilegie el diálogo y la concertación honesta y respetuosa, la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la austeridad, la equidad, la representatividad y sobre todo la protección del interés supremo de la nación, sin embargo esto no sería posible sin una actitud permanentemente propositiva en la búsqueda de soluciones a los problemas del país, dejando a un lado los protagonismos, los chantajes políticos y las concertaciones a fin de alcanzar el ideal democrático.

En estas condiciones, los miembros de esas comisiones, razonan en que para consolidar los avances alcanzados en la transparencia, equidad e imparcialidad de las elecciones que han permitido avances indudables en la transición democrática – como lo manifiestan los iniciadores- y para evitar que las omisiones de la legislación actual debiliten los objetivos que guiaron a las reformas electorales anteriores y a las autoridades electorales, es indispensable llevar a cabo una nueva reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que tomen en cuenta la experiencia nacional en la materia y las experiencias en el plano internacional.

Las iniciativas tienen como objeto cristalizar los principios de austeridad, equidad, protección del interés público, transparencia y prevención de la corrupción fortalecimiento de las prácticas democráticas, la transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos.

Estos son algunos de los motivos expresados por los integrantes de las diferentes comisiones, por lo que ahora respecta estudiaremos la parte atinente a nuestro tema.

Uno de los artículos de mayor contenido para nuestro objeto de estudio es el artículo 38, ya que propone cambios sustanciales en su contenido.

Artículo 38-A.1. Todo partido político se encuentra obligado, por virtud del carácter vinculatorio de la norma constitucional, a hacer respetar por parte de sus dirigentes y militantes los derechos humanos, la dignidad e integridad de la persona e igualdad de los derechos de la mujer y a rechazar todo tipo de discriminación.

En lo que respecta al artículo 38-B, numeral 1, no abundaremos demasiado, por no ser nuestro tema de estudio, pero a manera de una visión global, propone reglas claras y transparentes que garanticen honestidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre *en los procedimientos para la elección de dirigentes* en todos los niveles de organización del partido.

Por su parte el artículo 38-B. 2, señala que deberá establecerse un procedimiento claro y transparente para *la postulación de candidatos a cargos de elección popular*, siendo obligatorio garantizar imparcialidad, honestidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre. Dichas normas contendrán como mínimo:

- I. Establecer períodos fijos para el inicio, desarrollo y conclusión del proceso de selección de candidatos;
- II. Establecer las reglas generales para la postulación de candidatos, las cuales tendrán como mínimo:
 - a) La conformación del órgano responsable de la organización del proceso electoral interno;
 - b) El procedimiento y plazos mínimos de emisión de convocatoria;
 - c) Las modalidades permitidas de elección de candidatos

- d) Los requisitos para la inscripción de candidatos;
- e) Los procedimientos de escrutinio;
- f) La duración de las campañas internas;
- g) Las reglas que aseguren la equidad en los procesos de selección interna; y
- h) Las sanciones aplicables en caso de violación de la normativa interna.

Asimismo, el artículo 49-A. Establece:

1. Los partidos políticos, las agrupaciones políticas y los precandidatos deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación atendiendo a las siguientes reglas:

1. C. Informes de precampaña:

I. Deberán presentarse por los precandidatos, por cada una de las precampañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que los aspirantes y el precandidato ganador hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente por concepto de preparación, organización, desarrollo y conclusión de la precampaña.

II. Serán presentadas a más tardar dentro de las setenta y dos horas siguientes contadas a partir del día en que concluyan las precampañas;

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

IV. Para efectos de verificación del cumplimiento de los límites previstos en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones I y III, del presente Código, la Comisión de Fiscalización también registrará las aportaciones o donativos de simpatizantes formuladas a precampañas electorales en el informe respectivo. Las aportaciones a que se refiere esta fracción podrán realizarse en los términos previstos en el párrafo 11, inciso b), fracción IV

del mismo artículo citado.

V. Los gastos que realicen en precampaña tanto los aspirantes a una candidatura como el ganador de la misma, así como sus respectivos simpatizantes, deberán ser informados al partido político y registrados contablemente conforme a los lineamientos que al efecto haya aprobado el Instituto Federal Electoral.

Continúa diciendo, sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento el Instituto podrá solicitar dicho informe al precandidato.

Por lo que, los gastos de precampaña correrán a cargo del aspirante a la candidatura en los términos y proporciones que el partido político establezca.

En cuanto al artículo 49-B, numeral 2, inciso e) establece, que se revisarán los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de los recursos anuales, de sus procesos internos para la selección de candidatos y de campaña según corresponda.

Asimismo, el capítulo segundo, se denominara "*De las precampañas, procesos internos y campañas electorales*"

Con el objeto de tener un panorama más amplio sobre la propuesta me permito citar los artículos referentes al tema.

Artículo 182. 1. La precampaña es todo acto de proselitismo adelantado realizado por ciudadanos y ciudadanas con el propósito de ser candidato o candidata a un puesto de elección popular. Se entiende por actos de proselitismo adelantado las reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda y publicidad y en general, cualquier actividad pública donde se manifieste la voluntad de aspirar a ocupar un cargo de elección popular.

2. A un ciudadano o ciudadana se les considerará precandidato o precandidata cuando manifieste públicamente su intención de aspirar a un cargo de elección popular, antes de la fecha prevista por los partidos políticos nacionales para la celebración de sus procesos internos de selección de candidatos a puestos de elección popular.

3. El proceso interno son las actividades que realizan los partidos políticos con miras a la selección de sus candidatos a puestos de elección popular en términos de sus estatutos y de la convocatoria que se emita para tal fin.

4. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto dentro de los plazos a que se refiere el artículo 190 párrafo 1. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda y publicidad, y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

5. La propaganda o la publicidad electoral son el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña, proceso interno o la campaña electoral, según sea el caso, producen y difunden los partidos políticos, los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las precandidaturas o candidaturas.

6. 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.

De igual manera se adiciona el apartado B al artículo 182, para quedar de la siguiente forma:

1. Los ciudadanos que realicen precampaña para ocupar un cargo de elección popular, tendrán la obligación de cumplir con los siguientes lineamientos:

- a) Llevar el control detallado del origen y destino de los recursos financieros de su actividad proselitista adelantada, en el que establezcan con claridad la lista nominal de donantes, cantidades y periodos de aplicación de los recursos financieros. Los recursos financieros deberán administrarse a través de una cuenta concentradora;
- b) Rendir informe por escrito, bajo protesta de decir verdad, del manejo de dichos recursos, al partido político nacional por el cual desean postularse para ocupar un cargo de elección popular;
- c) Informar, a la autoridad electoral, conforme al formato que apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre el origen y destino de los recursos financieros de su actividad proselitista.

Asimismo, se propone la supresión del secreto bancario, fiscal y fiduciario cuando medie solicitud de la Comisión de Fiscalización, en ejercicio de sus funciones, al Presidente del Consejo General, que solicite a las instituciones financieras a través de la Comisión Nacional Bancaria, información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria relativa a operaciones financieras realizadas por personas físicas o morales, siempre y cuando éstas se relacionen con motivo del proceso de fiscalización practicado a algún partido político o agrupación política nacional.

Como se desprende de lo anterior, el predictamen y las iniciativas antes analizadas tienen como objeto crear un marco jurídico que permita a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, tener conocimiento del origen y destino del financiamiento de que se allegan los partidos políticos para llevar a cabo sus precampañas o procesos de selección interna, además de imponer sanciones para que las contiendas electorales se lleven a cabo en condiciones de equidad para todos los participantes

4.- COMENTARIOS Y REFLEXIONES EN TORNO A LOS PROYECTOS Y PREDICTAMEN DE LAS REFORMAS Y UNA PROPUESTA CONCRETA.

Como lo mencione en los diferentes capítulos, desde mi punto de vista debemos entender a las precampañas, como todos aquellos actos que vienen sucediendo en la selección interna de candidatos; pero que una vez que un partido político ha seleccionado a su representante para contender en determinada elección ya no pueden seguir posicionándose. Es decir el espacio que existe entre la declaración del triunfo y la época en que se va registrar el candidato como tal, lo debemos denominar como “acto anticipado de campaña”.

Este criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que debe ser tomado en cuenta en primer lugar por los partidos políticos que, como entes de interés público, están obligados frente a la ciudadanía a tratar de salvaguardar el estado democrático al que todos los mexicanos aspiramos exista en nuestro país.

Ahora bien, al realizar la investigación sobre precampañas, considero que realizando algunas modificaciones en los ordenamientos sobre la materia, nuestro sistema jurídico puede armonizar perfectamente este tema, y encontrar un sustento de cómo deben comportarse los partidos políticos para llevar acabo todas sus actividades dentro de los cauces legales. Los partidos políticos son entes de interés público, por lo que *no* se les debe aplicar el mismo principio que rige a los particulares, es decir estos pueden hacer todo aquello que no les está prohibido-, en cambio, los entes de interés público pueden realizar únicamente lo que expresamente les está permitido.

Dadas las circunstancias que existen en la actualidad, creo que todos los partidos políticos están interesados en salvaguardar la democracia. Por lo que considero, que la ley aplicable para regular las precampañas debe ser el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” e insisto, que la investigación la puede y debe desarrollar el propio órgano electoral.

Los recursos para apoyar las actividades de los precandidatos juegan un papel fundamental y determinante en este rubro, por lo que los partidos políticos tendrán que

rendir cuentas al Instituto Federal Electoral, tratándose de elecciones federales, y este organismo tiene que revisar todo el caudal de dinero, esto es, la bolsa de dinero que entrega el Estado, como financiamiento público, así como el que reciben del sector privado. El Instituto Federal Electoral, debe fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, cualquiera que sea su origen, tanto público como privado. Los institutos deben apegar su conducta a los márgenes que establece la ley, crear sus convicciones con base en ésta y alcanzar la madurez política que deben tener de cara a la ciudadanía, ya que de lo contrario, son ellos los que se debilitan.

Como se advierte de lo anterior, partiremos de la base que nuestra propuesta esta encaminada a identificar como precampaña los procesos internos de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos políticos y tiene como fin primordial, la determinación de los candidatos que serán registrados para contender en las elecciones respectivas, dicho proceso se debe realizar conforme a las bases que se establezcan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los militantes, afiliados y simpatizantes realizan actividades, que no obstante de tratarse de un proceso interno, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, a través de los medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, gallardetes, reuniones) pero, siempre tendientes a lograr el consenso para elegir a las personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que cuenten con el perfil que se identifique con la ideología sustentada por el propio partido.

En tanto que los actos de la campaña electoral, tienen como finalidad la difusión de las plataformas electorales de los institutos políticos y la presentación ante la ciudadanía de las candidaturas registradas, para lograr la obtención del voto del electorado.

La propaganda electoral en una campaña, tiende a propiciar la exposición, el desarrollo y la 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 hubiere registrado.

Con base en lo anterior, es que propongo que las precampañas o procesos de selección interna de candidatos pudieran llevarse a cabo a partir del mes anterior al inicio del proceso electoral correspondiente, para concluir a fines de noviembre de ese año, y dedicar el mes siguiente a la rendición de un informe específico del origen y destino de los fondos empleados y su fiscalización.

Es decir, los precandidatos ó los partidos políticos, contarán con tres meses para difundir y posicionar su imagen ante la militancia de sus respectivos institutos, que como lo hemos visto, sirve de vínculo para que la ciudadanía los conozca, de esta manera durante el lapso que transcurra una vez nombrado a quien será el candidato de cada partido político y el tiempo en que inicie su campaña, queda prohibido llevar a cabo cualquier tipo de actos encaminados a la propaganda y difusión de su campaña electoral.

De acuerdo a los argumentos vertidos con anterioridad se propone las siguientes modificaciones al título segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

TÍTULO SEGUNDO

De los Actos Preparatorios de la Elección

CAPÍTULO PRIMERO

De las Precampañas y Del Procedimiento de Registro de Candidatos

Artículo 175. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos de un partido político podrán realizar procesos de precampaña electoral, en los términos y bases siguientes:

- a) Se entenderá por Precampaña Electoral: El conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular con el propósito de ser nominados para éste, por algún partido político.

La precampaña electoral iniciará a partir del mes anterior al inicio del proceso electoral correspondiente, para concluir a fines de noviembre de ese año, y dedicar el mes siguiente a la rendición de un informe específico del origen y destino de los fondos empleados y su fiscalización.

Actos de Precampaña: Las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a ser candidato con el fin de obtener la nominación definitiva del partido político para contender en una elección constitucional. Quedan comprendidas las siguientes:

- a) Reuniones públicas o privadas
- b) Asambleas
- c) Debates
- d) Entrevistas en los medios
- e) Visitas domiciliarias

Propaganda de Precampaña: Al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y a los militantes del Partido Político por el que aspiran a ser nominados.

b) Todo interesado que aspire a una candidatura deberá hacerlo del conocimiento del partido político, en los términos establecidos para ello en cada instituto. En su caso, la emisión de la convocatoria para la realización de precampañas electorales deberá emitirse en la segunda quincena del mes de agosto del año previo a la elección, respetando los criterios para la postulación democrática de sus candidatos previstos en sus respectivos estatutos.

c) El último día del mes de julio del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, establecerá los lineamientos específicos para la fiscalización de los recursos que se manejan en las precampañas electorales. El Consejo General establecerá topes de gastos de precampaña por aspirante; el monto de esos topes no podrá ser superior al veinte por ciento del tope de gastos de

campaña que haya aprobado dicho órgano en la última elección ordinaria para el tipo de elección de que se trate. Dicho monto será actualizable de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

- d) Los gastos que realicen en precampaña tanto los aspirantes a una candidatura como los ganadores de la misma, así como sus respectivos simpatizantes, deberán ser informados al partido político y registrados contablemente conforme a los lineamientos que al efecto haya aprobado el Instituto Federal Electoral. Dichos gastos no podrán rebasar los topes que para las correspondientes precampañas haya acordado el Consejo General.
- e) Las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes, personas físicas y morales, a las precampañas serán consideradas como parte de los límites que por aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral en los términos del artículo 49, párrafo 11, inciso b) fracciones I y III, del presente Código. Tales aportaciones podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante la precampaña por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción III, del inciso b) párrafo 11 del artículo 49 ya mencionado.
- f) La presentación de los informes de precampaña ante el Instituto Federal Electoral se hará en los términos del artículo 49-A, párrafo 1, inciso c).
- g) Durante las precampañas queda prohibido a los aspirantes a candidato, utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen con fines proselitistas, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales. Asimismo cuando se rebasen topes de gastos de precampaña, o bien se incumpla alguna de las disposiciones previstas en el presente artículo, los partidos políticos también podrán hacerse acreedores de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral, de conformidad con el artículo 269 de la presente ley.

Una vez que un partido político ha seleccionado a su representante para contender en determinada elección ya no pueden seguir posicionándose. Es decir el espacio que existe entre la declaración del triunfo y la época en que se va registrar el

candidato como tal, lo debemos denominar como “acto anticipado de campaña”. Por lo que el candidato que lleve a cabo propaganda electoral durante este lapso, será sancionado con la negativa de su registro como candidato.

- h) Los informes de precampaña de los aspirantes a candidato que presenten los partidos al Instituto Federal Electoral se harán públicos, inclusive antes de que el Instituto Federal Electoral emita los dictámenes de fiscalización respectivos. Durante el desarrollo de las precampañas y del proceso electoral federal, los partidos estarán obligados a divulgar e informar periódicamente sobre el origen de los ingresos y el monto de los gastos que realicen sus precandidatos y candidatos, conforme a los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General.

Con la propuesta anterior, se hace necesario reformar otros artículos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 49-A

Informes de Precampaña:

- I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las precampañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el aspirante o candidato ganador hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente por concepto de preparación, organización, desarrollo y conclusión de la precampaña;
- II. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las precampañas;
- III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.
- IV. Para efectos de verificación del cumplimiento de los límites previstos en el artículo 49, párrafo 11, inciso b) fracciones I y III, del presente Código, la Comisión de Fiscalización registrará las aportaciones o donativos de simpatizantes formuladas a precampañas

electorales en el informe anual que el partido político presente por el año en que tuvo lugar la elección federal.

Artículo 49-B

Se propone añadir seis incisos a este artículo, para quedar de la siguiente manera:

1...

2...

a) al g) ...

h) En todo momento requerir a cualquier autoridad o particular la información y documentación que estime pertinente; así como realizar todas las actividades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones de control, vigilancia, fiscalización y aplicación de sanciones con relación al uso y manejo de los recursos que disponen los partidos políticos. Las solicitudes a que alude este inciso deberán hacerse por escrito y en ella se establecerán los plazos en las que deberá hacer entrega de la información y documentación requerida, que en ningún caso será mayor de 15 días hábiles.

i) Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus órganos adscritos o desconcentrados, la información y documentación que considere necesaria para el cumplimiento de las tareas de fiscalización de los ingresos y gastos de cualquier partido o agrupación política nacional;

j) Requerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la práctica de auditorias a cualquier persona física o moral, en relación con sus actividades con los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

k) Solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos, las agrupaciones políticas nacionales y personas relacionadas con su financiamiento.

l) Solicitar a los órganos auditores de los congresos de la Federación o de la Entidades Federativas, la realización de auditorias a dependencias del gobierno federal, estatal o municipal, cuando lo estima pertinente para efectos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas con registro nacional.

En los incisos j), k), l), la solicitud deberá hacerse por escrito y en ella se establecerán los plazos en que deberán remitir los resultados de las auditorías realizadas, que en ningún caso será mayor de 40 días hábiles

m) Requerir a las autoridades de procuración de justicia federal o locales copia de las averiguaciones previas, incluso de aquellas que aún no concluyan, que puedan coadyuvar a los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

n) 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 la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

o) 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.

2 BIS. Las autoridades y particulares que están sujetos a los requerimientos de la Comisión de Fiscalización, deberán atender dichos requerimientos dentro de los plazos establecidos. Las autoridades nunca podrán invocar la confidencialidad o reserva de la documentación. Las autoridades y particulares que no atiendan los requerimientos estarán sujetos a los medios de apremio y correcciones disciplinarias que señala el presente Código, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales que puedan generarse.

Los expedientes que se integren con motivo de un procedimiento de fiscalización no podrán ser proporcionados a los ciudadanos que lo requieran en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental, en tanto las resoluciones correspondientes no hayan quedado firmes. Los funcionarios de la autoridad electoral estarán obligados a guardar las reservas sobre la información y contenido que sea proporcionado en el ejercicio de la fiscalización, en tanto los dictámenes correspondientes no se sometan a la aprobación del Consejo General. La contravención de esta obligación será sancionada con la destitución del cargo del servidor público sin

perjuicio de la sanción penal que se establezca. La autoridad electoral excluirá del expediente aquella información, proporcionada por autoridades, empresas o personas físicas, que no haya sido relevante para la determinación de la resolución emitida; tal información será devuelta por el Instituto Federal Electoral a quien la hubiese proporcionado.

Con lo anterior, concluyo este trabajo el cual pretende ser una herramienta para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de precampañas.

CONCLUSIONES

Primera.- Actualmente hemos construido un verdadero sistema de partidos, que representa la oportunidad y el reto de exhortar a la calidad del debate público y reducir algunos fenómenos como el abstencionismo y la apatía, que en rigor manifiestan el grado de confianza y credibilidad en los partidos, así como en las instituciones representativas. Por lo que, en el actuar de los partidos políticos es indispensable que la búsqueda del éxito electoral no sea en sí mismo el fin o la meta única, sino sólo un importante y necesario paso para incidir de mejor manera en el progreso del bienestar colectivo, así como hacer patente un sentido de responsabilidad en la conducta de los actores políticos.

Segunda.- Una democracia meramente cuantitativa, no es democracia, la democracia supone compromiso consciente y responsable de quienes participan en una comunidad, por ello se han creado instituciones sólidas como son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fortaleciéndose así, una independencia y autonomía en los atributos de estos organismos depositarios de la autoridad electoral, lo que ha logrado una mayor credibilidad por parte la ciudadanía en el desempeño de sus funciones.

Tercera.- La democracia no se logra de la noche a la mañana, la democracia supone un largo camino y todavía hay un largo trecho que recorrer; con las diversas reformas que se han dado en materia electoral, lo que se busca es garantizar mejores condiciones en las contiendas electorales, dando como resultado innovaciones en el ámbito de la justicia electoral.

Cuarta.- En 1996, se dio la gran reforma en materia electoral la cual pretendió ser la última, pero las sociedades van evolucionando y surgen nuevas realidades no contempladas dentro de un marco jurídico, por lo que dicha materia debe ser nuevamente valorada y analizada por los legisladores, ya que de lo contrario ese ordenamiento jurídico puede resultar poco eficaz. Si bien se dijo que, esta reforma

constituiría un paso hacia la democracia, y que así sucedió, también es cierto que todavía falta un largo camino para alcanzarla, ya que se dejaron de lado diversos aspectos que hoy en día resulta indispensable su regulación

Quinta.- La intención de presentar algunas ideas aunque apenas introductorias sobre las medidas a tomar en las precampañas, obedece a la convicción de crear una reforma electoral que contribuya a respetar los valores de la democracia mediante una mayor equidad, participación y transparencia en la competencia política. Por tal motivo, el objetivo más importante es la construcción del nuevo régimen político que asegure el control social del poder, la representación de la pluralidad y la efectividad del gobierno para responder a las principales demandas de la sociedad.

Sexta.- En el ámbito del derecho político-electoral, el fenómeno de las precampañas electorales es viva muestra de la evolución del sistema político mexicano y constituye un tema de gran relevancia y actualidad. Por lo que hay que tomar todas las medidas necesarias para su regulación, ya que han resultado ser una herramienta eficaz para posicionarse previamente al inicio formal de las campañas políticas, de tal forma que se abuse del ejercicio de un derecho para competir en condiciones de iniquidad.

Séptima.- En las precampañas cobra singular importancia el principio formal de la certeza del derecho, ya que cuando hay certeza jurídica, podemos asegurar que cada precandidato esta en situación de prever cuales serán las consecuencias de sus propias acciones y cuáles serán las decisiones de las autoridades encargadas de la aplicación de derecho en el caso en que su comportamiento deba ser juzgado.

BIBLIOGRAFÍA

- **Andrea de Sánchez, Francisco José.** *Democracia interna y financiamiento de precampañas.* UNAM : México, 2002,
- **Aragón Reyes, Manuel.** *Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral en México en elecciones y democracia en América Latina.* Instituto Interamericano Derechos Humanos: San José, Costa Rica, 1988.
- **Barquín Álvarez, Manuel.** “Derecho Electoral” en Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México. Porrúa, 1999.
- **Bobbio, Norberto.** *El futuro de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- **Brea Franco, Julio.** “Conceptos fundamentales electorales” en Diccionario Electoral. San José, Costa Rica: CAPEL 1988.
- **Burdeau, Georges.** *La democracia.* París. Du Seuil, 1956.
- **Cabanellas, Guillermo.** *Diccionario enciclopédico de derecho usual.* Tomo III. Argentina. Heliasta, 1998.
- **Cárdenas Gracia, Jaime** *Léxico de la Política.* México: FLACSO: CONACYT: Heinrich Bollstiftug: Fondo de Cultura Económica, 2000
- ————— *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- ————— *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox.* UNAM: México, 2004.
- **Castellanos Hernández, Eduardo.** "Derecho Electoral en México". México. Trillas, 1999.

- **Castillo González, Leonel.** *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: México, 2004.
- **Castro y Castro, Juventino.** *Garantías y Amparo.* México: Porrúa, 1989.
- **Crespo, José Antonio.** *Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política en La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina.* Instituto Federal Electoral: México, 2000.
- **De la Peza, José Luis.** "Notas sobre la justicia electoral en México en el umbral del siglo XXI" en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas: México, 1999.
- *Diccionario de Política.* Buenos Aires, Argentina: Valleta, 2001.
- **Dwight D., Eisenhower.** *The White House Years: Waging Peace.* U.S.A. AAPSS, 1962.
- *Enciclopedia Parlamentaria de México.* México. Cámara de Diputados: Instituto de Investigaciones Legislativas: Instituto Federal Electoral, 1997.
- **Esteinou Madrid, Javier.** "Medios de Comunicación y Democracia en México al final del siglo XX" en *La Constitución de las Instituciones para la Democracia en América Latina.* Instituto Federal Electoral: México, 1999.
- **Farré, Marcela.** *El noticiero como mundo posible.,* , Buenos Aires Austral, 2004,
- **Fernández Baeza, Mario** en "Diccionario Electoral", tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, 3ª edición, 2003.
- **Ferraloji, Luigi.** *El Garantismo y la Filosofía del Derecho.* Bogota: Colombia. Universidad Externado de Colombia, 2001
- **Gallo Álvarez, Gabriel.** *Introducción al Derecho Procesal Electoral.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- **Galván Rivera, Flavio.** *Derecho Procesal Electoral Mexicano.* México:

McGrawHill, 1997.

- **Gamas Torruco, José.** *Derecho Constitucional Mexicano: Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917.* México: Porrúa, 2001.
- **García Beadoux, Virginia; D'Adamo, Orlando y Slavinsky Gabriel.** *Comunicación política y campañas electorales.* Barcelona: Gedisa, 2005.
- **Gómez Lara, Cipriano.** "Temas de Derecho Procesal" en *Congreso Mexicano de Derecho Procesal.* Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- **González Casanova, Pablo.** *La Democracia en México.* 2ª edición. México : Era, México, 1991.
- **González Llaca, Edmundo.** *Teoría y práctica de la propaganda.* México: Grijalbo, 1981.
- Heard, Alexander. *Establishing Public Confidence in the Electoral Process.* U.S.A: AAPSS, 1980.
- **Hess, Stephen.** *La campaña presidencial en los Estados Unidos de América.* México: Gernika, 1988.
- **Islas Colín, Alfredo.** *Temas de Derecho Electoral y Político.* México: Porrúa, 2004.
- **Kelsen, Hans.** *Esencia y valor de la democracia.* México. Porrúa, 1996.
- **Korrodi, Lino.** *Me la Jugué.* México: Grijalbo, 2003.
- **López Sanavia, Enrique.** *Glosario Electoral.* México: Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, 1999.
- **Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto.** *Manuel de Campaña; teoría y práctica de la persuasión electoral.* 2ª edición, México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1998.
- **Maza, Enrique.** *Medios de comunicación; realidades y búsquedas.*

México: Universidad de la Ciudad de México, 2004.

- **Nohlen, Dieter.** *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- —————. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos.* México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- **Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando.** “Evolución de la justicia electoral en México” en *Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral*, Tomo I. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.
- **Orozco García Antonio.** *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988.* 3ª ed. México : Adeo, 1977.
- **Orozco Henríquez, José de Jesús.** “*Justicia Constitucional Electoral y Democracia*”. México, Monterrey, N. L.: Universidad Autónoma de Nuevo León: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Segunda Circunscripción, 2003.
- **Patiño Camarena, Javier.** *Derecho Electoral Mexicano.* 2ª ed. México. Constitucionalista, 1994.
- —————. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano.* México: Constitucionalista: Act. Instituto Federal Electoral, 1999.
- **Regí, Ramón.** *Dioses y diablos mediáticos.* Barcelona : Urano, 2004.
- **Rueda, Adrián.** *El complot.* México: Grijalbo, 2006.
- **Ruiz Rico, Gerardo y Gambino Silvino.** *Formas de gobierno y sistemas electorales.* España, Valencia: Tirant Lo Blanch, 1997.
- **Sánchez Gutiérrez Arturo.** “Recursos de los partidos políticos” en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral.* tomo II. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- **Sartori, Giovanni.** *Homo Videns, la sociedad teledirigida.* México: Taurus, 2001.

- _____ . *Partidos y Sistemas de Partidos: Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza, 1994.
- **Sieyés, Emanuel**. *¿Qué es el Tercer Estado?* México: Aguilar, 1973.
- **Touraine, Alain** *¿Qué es la Democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- **Tuesta Soldevilla, Fernando**. “Campañas Electorales”. en *Diccionario Electoral*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989.
- **Ware, Alan**. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid : Ismo., 2004.
- **Wert, J. I.** *Perspectivas de reforma del Régimen Electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- **Woldeberg Karakowsky, José**. “La Institución electoral federal en México y el proceso de consolidación democrática” en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- _____ . *Democracia interna y financiamiento de precampañas*. México: UNAM, 2002.

LEGISLACIONES.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley Electoral de Baja California Sur. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado de Campeche. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electoral para el Estado de Coahuila Zaragoza. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

- Constitución Política del Estado de Coahuila Zaragoza. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Código Electoral del Estado de Guerrero. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Código Electoral del Estado de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado de Nayarit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro Arteaga. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2006.
- Compilación Oficial. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México. 2005