



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LAS
PRECAMPAÑAS PARA LA ELECCIÓN
DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

T E S I S

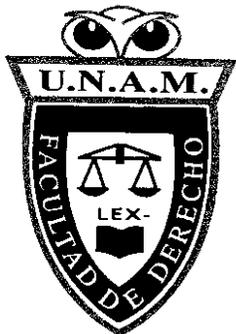
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GLORIA LUZ BRISEÑO MIRANDA

ASESORA DE TESIS:

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., septiembre 28 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **BRISEÑO MIRANDA GLORIA LUZ**, con número de cuenta 97211204 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"PROPUESTA DE REGULACION DE LAS PRECAMPAÑAS PARA LA ELECCION DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA"**, realizada con la asesoría de la profesora **Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas**.

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

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*Im.



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

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "**PROPUESTA DE REGULACION DE LAS PRECAMPAÑAS PARA LA ELECCION DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**", que presenta la pasante en Derecho **C. BRISEÑO MIRANDA GLORIA LUZ**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 27 de septiembre de 2007.**

**Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.**

**Irm.*

**TESIS:” PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LAS PRECampañas
PARA LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”**

INTRODUCCIÓN.....I

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA
LEGISLACIÓN MEXICANA**

1.1 Constitución de Cádiz.....	1
1.2 Sentimientos de la Nación.....	4
1.3 Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana.....	5
1.4 Constitución de 1824.....	8
1.5 Ordenamientos jurídicos en materia electoral expedidos antes de la Constitución de 1836.....	11
1.6 Leyes constitucionales de la Republica Mexicana de 1836.....	12
1.6.1 Bases orgánicas de 1843.....	16
1.6.2 El Acta de Reforma de 1847.....	17
1.6.3 Ordenamientos que regularon la materia electoral de 1847 a 1856.....	18
1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	19
1.7.1 Ley Orgánica Electoral de 1857.....	20
1.7.2 Ley Electoral de 1865.....	21
1.7.3 Ley Electoral de 1901.....	22
1.7.4 Ley Electoral de 1911.....	23
1.7.5 Ley Electoral para la formación del congreso constituyente de 1916.....	24
1.8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	25
1.8.1 Ley Electoral de 1917.....	26
1.8.2 Ley Electoral de 1918.....	27
1.8.3 Ley Electoral Federal de 1946.....	28
1.8.4 Ley Federal Electoral de 1951.....	30
1.9 Reforma constitucional de 1963.....	31
1.10 Ley Federal Electoral de 1973.....	33

1.11	Reforma constitucional de 1977.....	34
1.11.1	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electores.....	35
1.12	Reforma constitucional de 1986-1987.....	39
1.12.1	Código Federal Electoral de 1987.....	40
1.13	Reforma constitucional de 1990.....	44
1.13.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.....	47
1.14	Reforma constitucional de 1993.....	49
1.14.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993.....	51
1.15	Reforma constitucional de 1994.....	54
1.15.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994.....	55
1.16	Reforma constitucional de 1996.....	55
1.16.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.....	59

CAPITULO SEGUNDO

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

2.1	Concepto de campaña electoral.....	64
2.2	Temporalidad de las campañas electorales.....	66
2.3	Definición de candidato.....	67
2.3.1	Requisitos constitucionales de elegibilidad para ser Presidente de la República.....	69
2.3.2	Candidatura.....	70
2.4	Actos de campaña.....	70
2.4.1	Reglas para los actos de campaña.....	71
2.5	Definición de propaganda electoral.....	72
2.5.1	Reglas para el uso de propaganda electoral.....	75
2.6	Franquicias postales y telegráficas.....	77
2.7	Las campañas en los medios de comunicación masiva.....	78

2.8 Encuestas.....	85
2.9 Los debates.....	88
2.10 El financiamiento a los partidos políticos.....	89
2.10.1 Financiamiento público.....	91
2.10.2 Financiamiento privado.....	96
2.10.3 Órganos responsables del financiamiento que reciben los partidos políticos.....	101
2.10.4 Fiscalización a los recursos de los partidos políticos.....	102
2.11 Régimen fiscal de los partidos políticos.....	105
2.12 Gastos de campaña.....	106
2.12.1 Topes de gastos para las campañas a la presidencia de la República del 2006.....	107
2.13 Rendición de cuentas.....	108
2.14 El costo del voto.....	111
2.15 Delitos en las campañas electorales.....	112
2.16 Infracciones administrativas en las campañas electorales.....	114

CAPITULO TERCERO

LAS PRECAMPAÑAS Y SU REGULACIÓN JURÍDICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

3.1 Aguascalientes.....	117
3.2 Baja California.....	120
3.3 Baja California Sur.....	123
3.4 Campeche.....	130
3.5 Chiapas.....	133
3.6 Chihuahua.....	136
3.7 Coahuila.....	139
3.8 Colima.....	141
3.9 Durango.....	145
3.10 Estado de México.....	147
3.11 Guerrero.....	149

3.12 Jalisco.....	152
3.13 Morelos.....	154
3.14 Nayarit.....	154
3.15 Puebla.....	157
3.16 Querétaro.....	157
3.17 Quintana Roo.....	159
3.18 Sinaloa.....	170
3.19 Sonora.....	176
3.20 Tlaxcala.....	178
3.21 Yucatán.....	180
3.22 Zacatecas.....	184

CAPITULO CUARTO

LA REGULACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN EL COFIPE.

4.1 Concepto de precampaña.....	190
4.2 Concepto de acto de precampaña.....	192
4.3 Ubicación de las precampañas en el proceso electoral.....	194
4.4 Actores en las precampañas.....	196
4.4.1 Precandidatos.....	196
4.4.2 Partidos Políticos.....	197
4.4.3 Instituto Federal Electoral.	199
4.5 Las prerrogativas de los partidos políticos en las precampañas.....	199
4.5.1 Propaganda electoral.....	200
4.5.2 Uso de medios de comunicación.....	202
4.5.2.1 Medios electrónicos.....	204
4.5.2.2 Medios escritos.....	205
4.6 Financiamiento en las precampañas.....	206
4.6.1 Topes de gastos en las precampañas.....	210
4.6.2 Fiscalización de los recursos en las precampañas.....	212
4.7 Duración.....	214

4.8 Registro de los precandidatos.....	215
4.9 Proceso de selección interno.....	215
4.10 Medios de impugnación para resolver las precampañas.....	217
4.10.1 Recursos de Apelación.....	218
4.10.2 Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano.....	219
4.10.3 Recurso de Queja.....	219
4.11 Sanciones.....	220
4.12 Presencia de las precampañas antes de las elecciones federales de 2000 y 2006.....	221
4.15 Lineamientos generales de los estatutos de los partidos en lo referente a la elección interna de candidatos.....	227
4.15.1 Partido Revolucionario Institucional.....	227
4.15.2 Partido de la Revolución Democrática.....	228
4.15.3 Partido Acción Nacional.....	229
4.15.4 Partido Verde Ecologista de México.....	230
4.15.5 Partido del Trabajo.....	230
4.15. 6 Partido Convergencia.....	231
4.16 Análisis de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión a partir del 2006.....	232
4.16.1 Decreto que adiciona un título denominado “De las Precampañas Electorales al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue presentada por el diputado Jorge Antonio Kahwagí Macari del Partido Verde Ecologista de México, el 14 de marzo de 2006.....	233
4.16.2 Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez del Partido Nueva Alianza, fue presentada el 7 de septiembre de 2006.....	235
4.16.3 Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los Diputados José Rosas Aispuro Torres y Emilio Gamboa Patrón, del Grupo Parlamentario del PRI, 12 de septiembre de 2006.....	236

4.16.4 Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento en las precampañas políticas, fue presentado por el Senador Francisco Herrera León, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 22 de marzo de 2007.....	237
4.16.5 Iniciativa que contiene el proyecto de decreto de reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Medios de Impugnación en materia electoral; de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual fue presentada por el senador René Arce Islas del Partido de la Revolución Democrática, el 26 de abril de 2007.....	237
4.16.6 Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral, fue presentada por el Senador Manlio Flavio Beltrones del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a nombre de los integrantes de otros diputados y senadores, el 31 de agosto de 2007.....	240
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	246
BIBLIOGRAFÍA.....	273

INTRODUCCIÓN

México adoptó como forma de gobierno la de una república representativa, democrática y federal, cuyo soporte fundamental es la voluntad popular expresada en las contiendas electorales a través del voto de los ciudadanos para elegir a los representantes populares y en los últimos años esta voluntad también ha servido para elegir mediante los procesos de selección internos a los candidatos de cada partido político.

Con la reforma electoral de 1990 los legisladores federales adicionaron a la legislación electoral el marco regulatorio de las campañas electorales, con el propósito de delimitar el periodo en el que los candidatos realizarían proselitismo político, sin embargo, unos años más tarde éste periodo fue rebasado principalmente por los partidos políticos de oposición para superar las desventajas de estructura organizacional, cobertura territorial y difusión partidaria que tenían frente al partido oficial y por esta razón optaron realizar actos anticipados de campañas para lograr mayor posicionamiento de los partidos políticos y sus candidatos ante el electorado.

Actualmente nuestro país se encuentra en una etapa de transición política, en consecuencia los ordenamientos jurídicos en materia electoral en los últimos años han sido reformados progresivamente para adicionar a la legislación electoral, las disposiciones que regulen las nuevas instituciones que han ido surgiendo, para lograr que las elecciones sean cada vez más democráticas, equitativas y transparentes. Por las anteriores consideraciones, en la presente investigación me propuse analizar la conveniencia y necesidad de regular las precampañas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en el libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el primer capítulo se analizan los ordenamientos jurídicos que han regulado las elecciones para presidente de la república en nuestro país y las reformas electorales generadas en los distintos momentos históricos del siglo

XX para normar la renovación de los poderes en México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes electorales, hasta llegar a la reforma constitucional de 1996; mediante esta revisión es posible ubicar el momento en que se comenzaron a regular las campañas electorales, hasta llegar al marco jurídico que actualmente las rige, el artículo 41 de la Carta Magna vigente y el libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la reforma electoral de 1996, los legisladores centraron su atención en el fortalecimiento de la equidad en las contiendas electorales, la regulación rigurosa de las actividades de proselitismo, así como el control del origen y aplicación de los recursos utilizados por los candidatos en las campañas electorales. Sin embargo, estas modificaciones al marco regulatorio de la materia electoral, en menos de tres años fueron rebasadas por el fenómeno de las precampañas de cara al proceso electoral de 2000, porque los aspirantes a los cargos de elección popular aprovechando el vacío legal que imperaba en la legislación electoral, intensificaron el proselitismo político previo a las campañas electorales.

Las condiciones en las que se desarrolló el proceso electoral de 2006 evidenciaron la necesidad de realizar una reforma que diera respuesta a los problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dispendio recursos en las campañas electorales, el uso excesivo de medios de comunicación y el vacío legal en materia de precampañas, temas que fueron considerados en la iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador Manlio Flavio Beltrones el 31 de agosto de 2007 y aprobada el 12 de septiembre del mismo año por el Senado de la República y, de manera inmediata, por la Cámara de Diputados. Toda vez que el 14 de septiembre último fue enviada a las legislaturas de los estados para ser aprobada, únicamente se hace un análisis del dictamen aprobado de dicha reforma en el capítulo cuarto.

En el capítulo segundo se examina el marco regulatorio de las campañas electorales en México, iniciando con los conceptos fundamentales: campaña electoral, actos de campaña, candidato, propaganda electoral; posteriormente

se analizan las prerrogativas de los partidos en las campañas electorales, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el financiamiento que se les otorga a los partidos políticos para la promoción del voto, los topes de gastos de campaña, la fiscalización de los recursos, hasta concluir con las infracciones que prevé el IFE y los delitos electorales previstos en el Código Penal Federal que se pueden cometer durante las campañas electorales.

En el capítulo tercero son analizados los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas que adicionaron la regulación de la figura de las precampañas hasta enero del 2007, se hace esta aclaración porque después de los resultados de la última elección presidencial en nuestro país, los legisladores han aprobado en más del la mitad de las entidades federativas la regulación de las precampañas y todavía en el momento que se concluyó esta investigación seguían aprobándose reformas para adicionar el marco regulatorio de las precampañas en sus legislaciones locales.

El capítulo cuarto pretende evidenciar que los ordenamientos jurídicos que rigieron los procesos electorales federales de 2000 y 2006 fueron rebasados por el fenómeno de las precampañas. Para lograrlo se da a conocer las condiciones en las que se desarrollaron las precampañas de cara a dichos procesos electorales federales, asimismo se hace un análisis de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la legislatura LX del Congreso de la Unión en materia de precampañas, con el propósito de identificar los elementos que están proponiendo los legisladores regular en relación con este tema, para finalmente presentar una propuesta de regulación de las precampañas para la elección de Presidente de la República.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

El propósito fundamental de este capítulo es analizar el marco normativo que ha tenido nuestro país en materia electoral para entender como se ha ido conformando el Sistema Electoral Mexicano.

Por esta razón hago referencia de los ordenamientos jurídicos que regularon las elecciones en México en los siglos XIX y XX, con el propósito de destacar los elementos que aportaron a la Constitución Federal como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigentes para la regulación de campañas electorales.

Los aspectos que se analizan en cada legislación electoral son los siguientes: forma de gobierno, este elemento es indispensable para determinar si se pudieron haber realizado elecciones e incluso si se realizaron campañas electorales; los sujetos que participaban en las elecciones, para efecto de reconocer quienes eran los actores que participaban en éstas y por último, la forma como se han regulado los procesos electorales a lo largo de la historia política de nuestro país. El hecho de destacar los elementos distintivos de cada ordenamiento jurídico, es útil para apreciar la manera como se ha ido perfeccionando el marco normativo en la materia electoral

1.1 Constitución de Cádiz.

Comienzo el análisis del presente capítulo con la “Constitución de Cádiz” por dos razones principalmente: la primera obedece a que fue la primera constitución que entró en vigor en la nueva España y la segunda, porque a partir de este cuerpo normativo se comenzó a gestar la reglamentación de las cuestiones electorales.

Las Cortes de Cádiz fueron un cuerpo representativo formado por 16 miembros, encargados de defender los intereses de la Nueva España. Su obra más importante fue la “Constitución de Cádiz” o también llamada Gaditana, la cual, fue jurada el 30 de Septiembre de 1812 en la Nueva España, con la redacción de este cuerpo normativo, las cortes buscaron romper con el absolutismo y evitar el abuso de la autoridad de los reyes, para darle mayor protección al pueblo¹. Del contenido de dicho ordenamiento sobresale los siguientes aspectos: la soberanía residía esencialmente en la Nación; incorporó la división de poderes; como forma de gobierno se estableció la Monarquía moderada hereditaria, el poder ejecutivo recaía en el rey, las cortes y el rey eran los únicos que tenían la facultad de redactar leyes y sólo se les otorgaba la ciudadanía a los españoles nacidos o con residencia en los dominios españoles.² Este ordenamiento prohibía a las personas que quisieran formar parte de las Cortes, ser funcionario de la Casa Real o empleado público.³

Fue el primer ordenamiento jurídico que comenzó a regular las elecciones en nuestro país, concretamente en el título tercero se reglamentó el sistema de elección indirecto para los diputados de las cortes y representantes de las juntas provinciales y el directo para los alcaldes de los ayuntamientos

“La elección de los diputados de las Cortes era indirecta y en tres grados, mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, las facultades de las cortes, la formación de leyes, y la sanción real, guardando con respecto a la monarquía, la inviolabilidad del rey, su autoridad y el establecimiento de la sucesión de la corona y demás aspectos de la Casa Real,”⁴ los cuales, no se analizan en este apartado porque no son de interés para la presente investigación

Las cortes estaban formadas por una cámara, la de diputados, ésta se renovaba cada dos años, sus miembros eran electos de forma indirecta y la elección se hacía en

¹ De la Hidalga Luís, “Historia del Derecho Constitucional Mexicano”1ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p.20

² Ibidem, p.20.

³ Tena Ramírez Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, 32ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 79.

⁴ Ibidem, p. 21.

tres fases, primero se celebraba una junta electoral de parroquia, después una junta de partido y por último la junta de provincia, que era en donde se elegían a los diputados.⁵

Las juntas electorales de parroquia se integraban por todos los ciudadanos vecindados y los residentes del territorio de la parroquia que tuvieran derecho al sufragio. En cada parroquia se elegía un elector, la elección se realizaba luego de que los ciudadanos escuchaban misa; primeramente designaban a un presidente quien regularmente era el jefe político de la parroquia, un secretario y escrutador para que integraran una mesa encargada de presidir los comicios, luego cada votante frente a la mesa compuesta por once compromisarios proponían en voz alta a tres personas que podían fungir como electores, una vez que terminaba la votación se sumaban los sufragios y el que obtuviera la mayoría de votos era nombrado elector de esa parroquia; posteriormente se instalaban las juntas electorales de partido para elegir al elector de la circunscripción mediante el voto secreto, estas se componían de los electores parroquiales, quienes por medio de cédulas nombraban a los electores de partido, los cuales posteriormente se reunían en las juntas de provincia para elegir a los diputados de las cortes y una vez hecho el cómputo de los votos resultaba triunfador el que obtenía la mitad más un voto.⁶

Constituye el primer cuerpo normativo que reguló las elecciones en nuestro país, además sentó un precedente de la representación popular en nuestro país. El sistema de elección que se adoptó fue indirecto y se hacía en tres etapas, de las cuales, los ciudadanos sólo participaban en la primera para elegir al elector de parroquia, quien se encargaba de representarlos en la elección, en la segunda fase el elector de parroquia proponía en nombre de los ciudadanos de una determinada demarcación al elector de partido, el cual a su vez elegía mediante voto directo al diputado. El sistema de elección de Cádiz fue un sistema complejo que se aplicó durante mucho tiempo.

⁵ Tena Ramírez Felipe, Op. Cit., pp. 59 - 64.

⁶ Ibidem., pp. 67- 68.

Para la elección del titular del poder ejecutivo no se aplicaba el sistema de elección indirecto, porque el presidente era electo por los cortes, de ahí que dicha elección careció de legitimidad, debido a que en la elección presidencial sólo participaban unos cuantos.

“Su vigencia fue limitada en la Nueva España porque el movimiento armado que se estaba viviendo en el país liberaba de su cumplimiento a las plazas tomadas.”⁷

1.2 Sentimientos de la Nación

Convertido en jefe del movimiento insurgente, Morelos recibió los “Elementos Constitucionales”, redactados por Ignacio López Rayón y de ahí le surgió la idea de formar un nuevo Congreso Constituyente. El cual no tardó mucho en constituirse y el 14 de septiembre de 1813, estando en una de las reuniones del Congreso de Chilpancingo, José María Morelos y Pavón presentó el documento “Sentimientos de la Nación”, el cual, fue plasmado en 23 puntos formulados con el propósito de elaborar una nueva constitución, entre los que sobresalieron los siguientes: el artículo primero declaraba a América libre de España y de cualquier gobierno, el artículo segundo estableció como única religión a la católica, el artículo quinto consignó que la soberanía residía en el pueblo y sería ejercida por los representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁸ Dentro de los postulados más importantes para esta investigación se encuentran la división de los poderes de la unión.

Aún cuando no entraron en vigor los “Sentimientos de la Nación” reflejaron la voluntad nacional de esa época y además sirvieron de base para la redacción de las constituciones futuras.

⁷ De la Hidalga Luís, Op. Cit., p. 24-25.

⁸ Covarrubias Dueñas José de Jesús “Derecho Constitucional Electoral”, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 10.

1.3 Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana

Fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán,⁹ por esta razón también se le denominó “Constitución de Apatzingán”. Este ordenamiento consignó a la América Mexicana libre, estableció el principio de la división de poderes, señaló que la soberanía residía en el pueblo y se ejercía mediante representantes nacionales, los cuales, tenían tres atribuciones principalmente: dictar, ejecutar y aplicar las leyes. Por su parte, el artículo 65, concedía el derecho al sufragio, a los ciudadanos que contaran con 18 años, tuvieran un modo honesto de vivir y no hubieren sido procesados criminalmente por el gobierno.

El poder se dividieron en Supremo Gobierno, Supremo Congreso y poder Judicial, éstos, no podían ejercerse por una sola persona o corporación. El Supremo Congreso estaba integrado por Diputados, electos de forma indirecta a través de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Al poder ejecutivo se le denominó Supremo Gobierno, eran electos cada tres años, estaba representado por un triunvirato que se alternaba cada cuatro meses para ocupar la Presidencia de la República y donde cada uno tenía la misma autoridad, además se estableció el principio de reelección.¹⁰

Este ordenamiento le otorgó mayor *“preponderancia al Supremo Congreso, porque se encargaba de elegir a los integrantes del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia (art. 103). El Supremo Gobierno estaba compuesto por tres individuos que tenían la misma autoridad y cada uno ocupaba la presidencia por cuatrimestres (art. 132), duraban en el cargo tres años y cada año saldría por suerte uno de los tres (art. Art. 133) y no podían reelegirse sino hasta pasado un trienio desde su administración (art. 135). El Supremo Congreso elegía a los integrantes del Supremo Gobierno en sesión secreta por escrutinio y examen de tachas, con pluralidad absoluta de votos de un total de 19 individuos (art. 151); hecho lo anterior se*

⁹ Arnáiz Amigo Aurora, “Derecho Constitucional Mexicano”, 2ª Edición, México, Editorial Trillas, 1990, p.23.

¹⁰ De la Hidalga Luís, Op. Cit., p. 38.

continuaba con la sesión en público, eligiendo los diputados, por medio de cédulas, a tres de éstos nueve que formarían en forma definitiva el Supremo Gobierno (arts. 152 a 154).¹¹

Cabe mencionar que dicho ordenamiento, instauró para todas las fases de la elección de diputados, el principio de mayoría relativa. La primera elección se realizaba mediante la votación a viva voz, la segunda y tercera elección se hacía a través de cédulas porque el voto era secreto. Estaba prohibido para las personas que aspiraran a un cargo de elección laborar en la burocracia pública. En la “Constitución de Cádiz” como en la de Apatzingán, no fue contemplada la creación de un registro de electores.

Se adoptó el sistema de elección indirecto para los diputados, el cual, era muy similar al consignado en la “Constitución de Cádiz”, existió la secrecía del voto en las juntas de partido y en las de provincia, este aspecto constituye un antecedente directo del voto secreto aplicado por los ciudadanos actualmente en los procesos electorales. La Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia debido a los enfrentamientos armados que estaba viviendo nuestro país.

En 1820 se derogó la “Constitución de Apatzingán” para que entrara en vigor nuevamente la “Constitución de Cádiz”, pero con algunas modificaciones, dentro de las que destacan: el restablecimiento de la monarquía constitucional con nuevas restricciones al rey, la reducción del poder de la Iglesia, el consentimiento para la colonización extranjera en territorios hispanoamericanos y la liberalización del comercio.¹²

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide firmó el “Plan de Iguala”, para finalizar con el movimiento de independencia en nuestro país, así como para garantizar el orden del nuevo imperio.

¹¹ Emmerich Gustavo Ernesto, “Las elecciones 1808-1911”, verlo en: “Las elecciones en México: evolución y perspectivas”, 1ª Edición, México, Editorial siglo XXI, 1985, p.43.

¹² “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, verlo en: www.camaradediputados.gob.mx/leyesBiblio/ refcns/reformascppp.htm.

Unos meses después, el 24 de Agosto del mismo año, firmaron los Tratados de Córdoba, Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, José Domínguez y José Joaquín Herrera, con el fin de establecer las normas que regirían Imperio Mexicano, el cual, iba a ser reinado por Felipe VII. Este cuerpo normativo, estableció como forma de gobierno la monarquía constitucional moderada, también dispuso que el poder ejecutivo residiera en una regencia y el legislativo en las Cortes.¹³ Los "Tratados de Córdoba" consignaron ideas similares a las contenidas en el "Plan de Iguala".

El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer congreso constituyente con el objeto de expedir las bases constitucionales que regirían a nuestro país. En este mismo año, también se expidió el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", dicho ordenamiento señaló que los mexicanos no participarían en las elecciones; con respecto al poder ejecutivo consignó que recaería en el emperador, quien también era Jefe supremo del Estado; se nombró también a un Consejo de Estado, el cual estaba conformado por obispos y arzobispos que fungían como Consejeros Honorarios.¹⁴

El movimiento de independencia de México terminó después de once años de lucha, el 27 de septiembre de 1821, a partir de este momento nuestro país se convirtió en una nación libre e independiente y por esta razón se consideró necesaria la instauración de un congreso constituyente que organizara la vida del imperio mexicano. Éste primer congreso del México independiente inició sus labores en 1822, en el, estuvieron presentes algunos representantes que habían participado en las Cortes de Cádiz y en las diputaciones provinciales.

El Constituyente de 1822, desconoció la autoridad del Ejecutivo y ante la falta de un gobernante en el ejecutivo, el Congreso nombró un triunvirato integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. El Congreso Constituyente de 1822 se desintegró en octubre del mismo año pero en noviembre de 1823 se instaló un nuevo Congreso Constituyente, que redactara el Acta Constitutiva

¹³ "El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX".

¹⁴ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op Cit., p.12.

de la Federación de 1824, dicho ordenamiento estuvo vigente mientras entraba en vigor la “Constitución de 1824”.¹⁵

El “Acta Constitutiva de 1824”, fue el primer ordenamiento constitucional que cobró vigencia en nuestro país, después de haber logrado la independencia. *En dicha acta se declaró por primera vez que nuestro país adoptaría como forma de gobierno la República Representativa Popular y Federal, totalmente independiente de España. La soberanía residía en la nación, el Supremo Poder de la Federación se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el poder Legislativo residían en la cámara de diputados y en la de senadores, por último el poder ejecutivo en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*¹⁶

1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

“En la conformación del constitucionalismo, el congreso constituyente tuvo la necesidad de estructurar todo un sistema normativo que llegara al fondo de la problemática nacional del momento histórico que se estaba viviendo, considerando no sólo la toma de conciencia de sus traiciones, el respecto ideológico de quienes por tanto tiempo habían luchado por un México libre, soberano e independiente, ”¹⁷de ahí que el constituyente dictó en 1824, las disposiciones que regirían al nuevo estado mexicano.

La primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue proclamada el 4 de octubre de 1824.¹⁸ Después de su promulgación, se realizaron las elecciones para Presidente de la República, contienda en la que resultó electo Guadalupe Victoria por el partido liberal y como vicepresidente Nicolás Bravo, quien era

¹⁵ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

¹⁶ De la Hidalga Luís, Op. Cit., p.78.

¹⁷ Ibidem., p. 95.

¹⁸ Emmerich Gustavo Ernesto, Op. Cit., p.44.

del partido conservador;¹⁹ convirtiéndose Guadalupe Victoria en el primer Presidente de la República que gobernó a México independiente del gobierno español.

La importancia de este ordenamiento jurídico radica en ser la primera constitución que rigió al estado mexicano independiente. Adoptó como forma de gobierno, la República Representativa, Popular y Federal, la cual, fue tomada del Acta Constitutiva de 1824, al igual que las demás disposiciones consignadas en este cuerpo normativo. Estas disposiciones, constituyen un antecedente histórico directo de la forma de gobierno imperante en nuestro país hasta nuestros días.

El Supremo Poder de la Federación se dividió en Supremo poder ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El Supremo poder ejecutivo de la federación se depositaba en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo también se nombraba a un vicepresidente, quien era el que sustituiría al presidente en caso de imposibilidad física o moral; eran electos por las legislaturas estatales cada cuatro años. Era declarado presidente el que obtuviera la mayoría absoluta de votos y el segundo en votación quedaba como vicepresidente, no podían reelegirse hasta después de que transcurrieran cuatro años. Concluida la votación las legislaturas enviaban los resultados al presidente del consejo de gobierno quien en presencia de los integrantes de las cámaras del congreso leían los testimonios de los estados, posteriormente éstos, eran examinados por una comisión nombrada por la Cámara de Diputados y finalmente los diputados revisaban los resultados y calificaban la elección.²⁰

El Poder Legislativo, se depositó en un Congreso General constituido por dos cámaras la de diputados y senadores, la primera se componía de representantes elegidos por los ciudadanos de los estados y la segunda estuvo integrada por 2 senadores por cada estado, la legislatura de cada uno de ellos, elegía a quienes obtuvieran la mayoría absoluta de votos, el Congreso se renovaba cada 2 años y dejó de llamarse Supremo Congreso; facultó a la Estados para legislar en materia de

¹⁹“El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

²⁰ González Casanova Pablo, Op. Cit., p. 45.

*elecciones y las legislaturas locales prescribían los requisitos que debían cumplir los electores.*²¹ Como puede apreciarse la participación de la ciudadanía en el Sistema Electoral de 1824 era nula, porque el Congreso Federal elegía al presidente, vicepresidente y a los diputados federales.

Este ordenamiento, la “Constitución de Apatzingán” y las “Bases de 1823” siguieron el principio de sufragio universal. El sistema de elección consignado en la “Constitución de 1824”, permitió la participación de los ciudadanos de los estados en la elección de los diputados.²²

Dentro de los aspectos reglamentados por la “Constitución de 1824”, cobran importancia para la presente investigación, los siguientes:

- 1.- La creación de la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, denominación que actualmente se sigue utilizando.
- 2.- Facultó a los Estados para legislar sobre los procesos electorales, lo que propicio la intervención de los caciques en las decisiones electorales.
- 3.- Encomendó a los ayuntamientos la integración del padrón electoral, es decir, le confieren la organización de las elecciones a los ayuntamientos y los estados.
- 4.- Este ordenamiento se estableció el principio de autocalificación para las elecciones.
- 5.- Además, *“retomó algunos fundamentos del estado moderno como: la soberanía, la división de poderes, la representación política y la democracia indirecta.”*²³

La “Constitución de 1824”, fue un ordenamiento jurídico que aportó elementos muy importantes a la “Constitución de 1857”. Su trascendencia fue tal, que a pesar de

²¹ Emmerich Gustavo Ernesto, Op. Cit., pp.44-45.

²² De la Hidalga Luís, Op. Cit., p.109-110.

²³ Arnáiz Amigo Aurora Op. Cit., p .47.

haberse derogado, los conservadores y liberales propugnaron que volviera a tener vigencia.

Las elecciones que se realizaron durante esta época, provocaron inestabilidad en nuestro país, porque en muchas ocasiones tanto el grupo liberal como el conservador, intentaron imponer a los gobernantes a través de las armas, sin tomar en consideración los resultados de las elecciones; por lo que dicha situación ocasionó una constante remoción de los presidentes de la República en la primera etapa del México independiente.

1.5 Ordenamientos jurídicos en materia electoral expedidos antes de la Constitución de 1836.

Existieron varios documentos previos a la Constitución de 1836 que regularon las elecciones de la época:

- En 1830, fueron expedidas las “Reglas para la elección de Diputados, de Ayuntamiento del Distrito y Territorios de la República”. Este documento estableció un sistema de elección indirecto para los diputados y los ayuntamientos.²⁴
- En 1834 se expidió una “Circular relativa al padrón para la elección de Diputados y Previsiones en cuanto a vagos, casas de prostitución, juego o escándalo y acerca de la educación de la juventud,”²⁵ para formar los padrones electorales con el objeto de expedir boletas para la próxima elección de Diputados al Congreso General.
- Antonio López de Santana Anna siendo aún Presidente de la República provisional, nombró al nuevo Congreso Constituyente para que expidiera las Bases Constitucionales de 1835, las cuales fueron plasmadas en 14 artículos y *tuvieron por objeto la abrogación de la Constitución de 1824 para sustituir el federalismo por el centralismo.*²⁶ Dichas Bases declararon la soberanía e independencia de la nación mexicana, establecieron que el poder legislativo residía en el Congreso y estaba

²⁴ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p. 14.

²⁵ Ibidem, p. 14.

²⁶ De la Hidalga Luís, Op. Cit. 117.

integrado por la cámara de diputados así como la de senadores, elegidos a través del voto popular y de forma periódica; *el poder ejecutivo recaía en un presidente electo de forma indirecta; también se adoptó como forma de gobierno la república, representativa y popular,*²⁷ *condenado al país a un régimen centralista.*²⁸ Las disposiciones contenidas en dichas bases constitucionales estuvieron vigentes por un año y algunas de estas disposiciones fueron incorporadas a las leyes constitucionales de 1836.

Debido a los constantes conflictos que se vivieron en nuestro país por la disputa del poder, se fueron creando ordenamientos jurídicos cada vez más especializados en la materia electoral, ya no bastaba la regulación de las elecciones a nivel constitucional, pues era necesario expedir leyes que reglamentaran de forma pormenorizada las diferentes actividades que se estaban realizando en los procesos electorales.

1.6 Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana de 1836

Las siete leyes constitucionales fueron promulgadas el 30 de diciembre de 1836 durante el mandato de Antonio López de Santa Anna, como Presidente de la República en esa época. Establecieron como forma de gobierno la República, Democrática y Central; el poder nacional se dividió en cuatro: ejecutivo, legislativo, judicial y conservador; la división territorial de estados fue sustituida por la de departamentos.²⁹

Grosso modo, la primera ley reguló los derechos y obligaciones de los mexicanos, otorgándoles únicamente la ciudadanía, a los mexicanos mayores de 18 años de edad y que tuvieran una renta anual mínima de cien pesos.

La segunda ley, señaló que el Supremo Poder Conservador estaba formado por 5 miembros, los cuales eran electos por las juntas departamentales, la cámara de diputados y senadores. Se le conoció como el cuarto poder, debido a que éste órgano rompió con el equilibrio que había entre los tres poderes, porque lo dotaron de mayores facultades respecto de los demás; su función era vigilar la actuación del

²⁷ Arnáiz Amigo Aurora, Op. Cit., 60.

²⁸ Ibidem, p. 116.

²⁹ "El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX", Op. Cit.

ejecutivo, legislativo y judicial. La inclusión de este nuevo poder generó descontento entre los representantes de los otros poderes y creó un ambiente de tensión en el país a tal grado que la situación fue empeorando que los federalistas exigían que volviera regir la “Constitución de 1824”.³⁰ La formación de un cuarto poder, generó entre los gobernantes molestia. De ahí que las leyes constitucionales de 1836, fue el único ordenamiento jurídico que instauró un órgano de vigilancia de los otros poderes.

La tercera ley establecía los requisitos para ser senador y diputado, así como su forma de elección. Así los senadores eran electos por las juntas departamentales y el Supremo poder conservador era encargado de calificarlas; por su parte las elecciones de diputados se hacían en los departamentos, eran calificadas por el senado; en este ordenamiento continuó el sistema de elección indirecta previsto en la constitución de Apatzingán. En la base séptima del artículo 1 de éste ordenamiento, estableció la prohibición para ser electos a diputados: al Presidente de la República, a los integrantes del Supremo Poder Conservador, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, a los secretarios de despacho y oficiales de su Secretaria, los empleados generales de Hacienda, los gobernadores de los departamentos y los que tuvieran algún cargo eclesiástico.³¹ Es importante destacar que el ordenamiento en referencia, establece de forma incipiente algunas restricciones para los ciudadanos que aspiraban a una diputación, a pesar de que las campañas y las candidaturas todavía no eran reguladas por los ordenamientos jurídicos de la época.

La cuarta ley señalaba que el Presidente de la República debería de cumplir los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, tener más de cuarenta y cinco años, además de tener una renta anual mínima de 4,000 pesos; la duración en el cargo sería de ocho años y era electo mediante un procedimiento un tanto complejo: en principio los miembros del poder ejecutivo, del Senado y de la Corte elaboraban de forma individual las ternas de los candidatos que proponían para la presidencia y las enviaban a la Cámara de Diputados para que ellos escogieran sólo una terna, la cual,

³⁰ De la Hidalga Luís, Op. Cit., pp. 117-118.

³¹ Tena Ramírez Felipe, Op. Cit., p. 213.

posteriormente era remitida a las Juntas Departamentales para que eligieran al Presidente de la República, una vez electo la Cámara de diputados calificaba la validez de la elección y declaraba presidente al que hubiese obtenido la mayoría de votos.³²Cabe mencionar que este ordenamiento jurídico eliminó el principio de no reelección.

Las normas sobre las cuestiones electorales expedidas con antelación a la Constitución de 1836 regularon de forma general los procesos para elegir a los gobernantes, sin embargo, la “Constitución de 1836” fue el primer ordenamiento que estableció mayores requisitos que deberían cumplir los aspirantes a la presidencia de la República.

La quinta hacía referencia a la conformación del poder judicial de la República Mexicana, el cual, estaba representado por la Corte Suprema y sus integrantes eran electos por la Juntas departamentales.

La sexta establecía que cada departamento tendría una junta departamental elegida de forma indirecta. Al frente de los departamentos estarían los gobernadores, nombrados por el poder ejecutivo atendiendo a la terna presentada por las juntas departamentales, duraban en su cargo 8 años y podían ser reelectos.

La séptima de las Bases confería las facultades extraordinarias al Presidente de la República.³³

Desde que entraron en vigor las siete leyes constitucionales, la población en general manifestó descontento porque de nueva cuenta se había adoptado el régimen centralista, además de la creación del Supremo Poder Conservador; sin embargo al mismo tiempo el gabinete José María Bustamante enfrentaba la guerra contra Francia, por lo que nombró a Antonio López de Santa Anna, como presidente interino, quien al ver la inconformidad de diversos grupos sociales, respecto de lo que se había

³² Emmerich Gustavo Ernesto, Op. Cit., p. 47.

³³ Ibidem, p. 48.

*dispuesto en las leyes constitucionales, ordenó al Congreso que le presentara al Supremo poder Conservador un proyecto de reforma a la constitución, el cual una vez estudiado fue aprobado el 9 de noviembre de 1839, mediante un dictamen de reformas que condicionó la continuidad del centralismo.*³⁴

La organización del Estado mexicano no terminaba, las inconformidades contra el gobierno continuaron. En 1841 el pueblo se levantó en contra del gobierno de Bustamante a través del “Plan de Tacubaya”, el cual, fue firmado el 28 de Septiembre del mismo año para derogar el sistema centralista consignado en las leyes constitucionales, además de disolver el Congreso. *Este Plan tuvo como principal propósito desconocer a los poderes ejecutivo y legislativo. Los dos proyectos de constitución que presentaron las “Bases Constitucionales de Tacubaya” nuevamente establecieron como forma de gobierno, el régimen centralista, razón por la que no fueron aceptados por la población y el Presidente de la República se vio obligado a disolver el Congreso y formó una Junta de Notables, el 23 de diciembre de 1842, misma que el 28 de mayo del año siguiente presentó las “Bases de Organización Política de la República”, las cuales fueron sancionadas el 12 de junio y publicados el 14 de mismo mes y año.*³⁵

Para suplir la voluntad de los departamentos en la elección del nuevo Presidente de la República, se formó una Junta de Representantes, integrada por dos diputados para designar a la persona que ocuparía la presidencia de forma provisional, resultando electo el Secretario General en jefe del ejército mexicano Antonio López de Santa Anna.³⁶

En 1842, Antonio López de Santa Anna estando al frente de la Presidencia de la República, convocó a la integración de un nuevo congreso constitucional, para intentar promulgar otra constitución, pues creía que ello, permitiría encauzar a la nación hacia la estabilidad, sin embargo, el Congreso Constituyente que se formó no logró ponerse

³⁴ De la Hidalga Luís, Op. Cit., p. 123.

³⁵ Ibidem, p.134.

³⁶ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

de acuerdo porque había diferencias entre los proyectos de constitución presentados por los diferentes partidos, debido a que el proyecto propuesto por la mayoría defendía el sistema republicano, representativo y popular, en tanto que el de la minoría adicionó a esa misma forma de gobierno el término federal, generando este punto un intenso debate en el seno del congreso, de ahí que los dos proyectos fueron rechazados por la Asamblea para efecto de que se presentara un nuevo proyecto de constitución que incluyera las posturas de los dos grupos, sin embargo no logró concretarse dicho proyecto, porque el 18 de diciembre de 1842 fue disuelta la Asamblea para dar paso a la integración de la Junta Nacional Legislativa.³⁷

1.6.1 Bases orgánicas de 1843.

Fueron expedidas por la Junta Nacional Legislativa y sancionadas por el Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, el 12 de Junio de 1843. De su contenido, sobresalen los siguientes aspectos: *“señalaron como forma de gobierno la República, representativa y popular; así mismo reafirmaron el poder electoral con elecciones primarias, secundarias y de Departamento;”*³⁸ proclamaron un Estado centralista. Se estableció como requisito para los ciudadanos aspirantes a ocupar un cargo público, tener un renta anual alta; el otorgamiento de la ciudadanía se condicionada a una renta anual mínima,³⁹ esa exigencia fue muy criticada porque no era posible que la calidad de ciudadano sólo se les otorgara a las personas que ganaran cierta cantidad de dinero, porque entonces algunos mexicanos no podían tener la ciudadanía.

Los diputados y senadores eran electos por las Asambleas departamentales y por el gobierno; las juntas electorales estaban facultadas para calificar la validez de la elección de diputados y senadores. Al Presidente de la República, lo elegía la Asamblea departamental por mayoría de votos y duraba en el cargo 5 años. La República quedó dividida en departamentos con un gobernador en cada uno de éstos,

³⁷ Emmerich Gustavo Ernesto, Op Cit., p.48.

³⁸ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p.16.

³⁹ Ibidem, p.48.

que era designado por el titular del ejecutivo; este ordenamiento dedicó el capítulo XIII exclusivamente a la regulación del poder electoral, en él, estaban contenidas las disposiciones que normaban las actividades desarrolladas en los procesos electorales.⁴⁰ Uno de los logros más significativos fue la supresión del Supremo Poder Conservador, pues desde su inclusión en la Constitución de 1836, causó conflictos.

Las leyes constitucionales de 1836, los proyectos de 1840 y 1842, así como las bases orgánicas de 1843, pretendieron darle a la Constitución un carácter conservador y tradicionalista.”⁴¹

1.6.2 El Acta de Reforma de 1847.

En 1846 se integró un Congreso Constituyente para reformar a la constitución; en donde una parte de los integrantes proponían la adopción de la “Constitución de 1824”, tal y como se había redactado originalmente y la otra se inclinaba por el voto particular de Mariano Otero, él proponía que se volviera a adoptar la Constitución del veinticuatro pero reformada; así después de largas discusiones fue promulgada el “Acta de reforma”, el 21 de Mayo de 1847.

El “Acta de reforma” recogió en forma textual las propuestas que formuló Mariano Otero.⁴² Quien en principio, declaró vigente la “Constitución de 1824”, pero con algunas modificaciones: eliminó la figura de la vicepresidencia; ya no les permitió a los estados que determinaran las modalidades del sufragio; se establecen como requisitos para ser ciudadano la edad de 20 años, no haber sido condenado en un proceso legal y tener un modo honesto de vivir,⁴³ dichos requisitos, se aproximan a los que establecen actualmente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos vigente. Este ordenamiento, plasmó el principio del sufragio universal de Montesquieu. Así mismo,

⁴⁰ De la Hidalga Luís, Op. Cit., p. 140.

⁴¹ Arnáiz Amigo Aurora, Op. Cit., p.113.

⁴² Ibidem., p. 156.

⁴³ Emmerich Gustavo Ernesto, Op. Cit., p.49.

consignó que las leyes electorales fueran las encargadas de normar las elecciones de Diputados, Senadores y Presidentes de la República.⁴⁴

En la reforma constitucional de 1847, no hubo cambios significativos para el Sistema Electoral Mexicano, porque se adoptó nuevamente la “Constitución de 1824”.

1.6.3 Ordenamientos que regularon la materia electoral de 1847 a 1857.

Antes de la promulgación de la “Constitución de 1857” fueron expedidos varios ordenamientos jurídicos para regular las cuestiones electorales:

- El 3 de junio del 1847, Antonio López de Santa Anna expidió la “Ley sobre las elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación”.⁴⁵ A partir de 1830 se comenzaron a expedir leyes que reglamentaban cada elección que se celebraba en nuestro país, con el único propósito de darle legalidad a los resultados obtenidos por éstas. Aunque en muchas ocasiones los resultados de las elecciones no eran aceptados y recurrían a las armas para imponer a los gobernantes, así lo hizo en varias ocasiones Antonio López Santa Anna.
- En 1854 firmaron el “Plan de Ayutla”, Juan Álvarez, Nicolás Bravo y Tomás Moreno con la única intención de destituir al General Antonio López de Santa Anna y poner fin su dictadura.⁴⁶
- Posteriormente se publicó el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” de 1856, dicho ordenamiento fue *“tomado de la Constitución de 1824 así como de las Bases Orgánicas de 1843.”*⁴⁷ El estatuto de 1856 sirvió de base para la redacción de la Constitución de 1857.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el pueblo no participaba en las elecciones presidenciales, porque la mayoría de los ordenamientos jurídicos facultaban a los miembros del Congreso o a las Juntas Departamentales para elegirlos. De ahí que los

⁴⁴ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. 18.

⁴⁵ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Arnáiz Amigo Aurora, Op. Cit., p. 82.

Presidentes de la República en muchas ocasiones era impuestos por la sociedad a través de las armas y por lo tanto cuando llegaban al poder carecían de legitimidad.

1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el mandato del presidente Juan Álvarez se instauró un nuevo Congreso Constituyente, el cual inició sus actividades en febrero de 1856 para redactar la nueva constitución. Dicho cuerpo normativo, fue promulgado por Ignacio Comonfort el 5 de febrero de 1857; quedó integrado por 8 títulos y 128 artículos, apegándose en la mayoría de sus disposiciones a la Constitución de 1824. En ésta se consignaron los derechos del hombre y de los ciudadanos; estableció en el artículo 39, que la soberanía nacional residía en el pueblo y el Supremo congreso sería el encargado de ejercitarla; en el numeral 40, mencionaba que nuestro país había adoptado como forma de gobierno la republica, democrática y federal, los dos preceptos antes referidos fueron redactados para permanecer casi intactos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

En la constitución de 1857 se redactó el primer párrafo del artículo 41,⁴⁸el cual, pasó intacto a la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; dicho precepto, actualmente constituye el fundamento constitucional de la materia electoral vigente y de la presente investigación. Este ordenamiento también estableció en el artículo 5, la obligación de los ciudadanos de desempeñar funciones electorales, cargos concejiles y de jurado de forma gratuita. Aunado a lo anterior, por primera vez, se establecieron las bases para que la división territorial se hiciera en distritos, medida que se adoptó para facilitar la organización de las elecciones.

Así mismo, dividió a los poderes de la nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Presidente de la República era electo por las juntas de distrito de forma indirecta en dos grados, duraba en su encargo seis años, no podía ser reelecto en el período inmediato, así lo señalaba el artículo 78, en caso de que el presidente se ausentara el

⁴⁸ Tena Ramírez José de Jesús, Op. Cit., p. 613.

vicepresidente lo suplía. El Supremo Poder Legislativo se depositó en una asamblea denominada Congreso de la Unión, éste se renovaba cada dos años, adoptó el sistema bicameral, los diputados eran electos de forma indirecta, en tres grados; se reestableció la autocalificación de las elecciones. El Poder Judicial estuvo integrado por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de distrito y los de circuito.⁴⁹

La “Constitución de 1857” se convirtió en la máxima ley que regiría al país y ninguna otra ley podía estar por encima de ella, sufrió más de 30 reformas y además sentó precedente para la redacción de la Carta Magna de 1917.

Después de la promulgación de la “Constitución de 1857”, se expidieron diversos ordenamientos en materia electoral que sirvieron para regular de forma detallada la celebración de las elecciones.

1.7.1 Ley Orgánica Electoral de 1857.

La “Ley Orgánica Electoral”, *expedida el 12 de febrero de 1857, dividió a la República electoralmente; señaló que los electores deberían ser nombrados por secciones; creó el padrón electoral; estableció los lineamientos para las elecciones de Diputados y Presidente de la República, así como los periodos en los que se celebrarían las elecciones.*⁵⁰ En las juntas de distrito se elegía a los diputados, al Presidente de la República y a los magistrados de la Suprema Corte. Dicha ley señaló detalladamente la forma como iban a celebrarse las elecciones.

En 1861 las tropas francesas invadieron México para imponer una monarquía en nuestro país con apoyo de la corriente conservadora, quedando al frente del imperio mexicano Maximiliano de Habsburgo, quien fue nombrado por Napoleón III en 1864.⁵¹

⁴⁹ Emmerich Gustavo Ernesto, Op. Cit., p. 50.

⁵⁰ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. p.20.

⁵¹ Cosío Daniel, Bernal Ignacio, Moreno Alejandra, González Luís, Blanquel Eduardo, Meyer Lorenzo “Historia mínima de México”, 5ª Edición, México, Editorial Colegio de México, 1996, p. 116.

1.7.2 Ley Electoral del Ayuntamiento de 1865.

Mientras estuvo al frente del imperio, Maximiliano de Habsburgo impulsó la “Ley Electoral del Ayuntamiento” porque buscaba que los ayuntamientos fueran electos de mediante el sufragio directo de la ciudadanía.⁵² Sin embargo, las leyes que se dictaron durante su imperio nunca entraron en vigor porque al terminar la guerra civil, el ejército liberal derrumbó el imperio de Maximiliano de Habsburgo y en 1867 Benito Juárez logró restaurar la República.⁵³

El 15 de julio del mismo año, el presidente Benito Juárez hizo su entrada triunfal a la ciudad de México para organizar las elecciones de los titulares del poder Ejecutivo y los diputados. En 1871 se realizó una contienda electoral para elegir al Presidente de la República; la disputa fue entre Porfirio Díaz, Sebastián Lerdo de Tejada y el propio Juárez⁵⁴, a pesar de que la situación era compleja, los comicios favorecieron a Benito Juárez, sin embargo, estuvo muy poco tiempo en la presidencia porque murió en 1872. A Juárez lo sucedió en el poder, Sebastián Lerdo de Tejada, quien al terminar su mandato quiso reelegirse pero no lo logró, porque en las elecciones de 1877, Porfirio Díaz resultó electo Presidente de la República.

Cabe mencionar que en los regímenes electorales del siglo XIX, las elecciones en nuestro país no significaron un mecanismo de participación ciudadana para la elección de los gobernantes, si no más bien se convirtieron en un mecanismo para legitimar las imposiciones de los representantes populares.

La presencia de campañas electorales durante el siglo antes referido, fue inexistente, quizás obedeció a que los representantes populares eran electos de forma indirecta; por esta razón, lo único que se analiza durante este periodo, son las situaciones de hecho y no de derecho porque la regulación de la materia electoral a penas estaba construyendo.

⁵² Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p. 21.

⁵³ Cosío Daniel, Bernal Ignacio, Moreno Alejandra, González Luís, Blanquel Eduardo, Meyer Lorenzo, Op Cit., pp.116-121.

⁵⁴ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

Los partidos políticos aparecieron a finales del siglo XIX y principios del XX, la mayoría de éstos eran dirigidos por militares y no prosperaron. A mediados del siglo XX nuestro Sistema Político Mexicano se caracterizó por ser multipartidista, con una oposición débil, debido a que el control absoluto del acceso al poder lo ejerció el partido oficial hasta el año 2000.

1.7.3 Ley Electoral de 1901.

La ley electoral de 1901 se estructuró en ocho capítulos, los cuales regularon “*la renovación de los poderes, la elección de Diputados, Senadores y del Presidente de la República y la nulidad de las elecciones*”⁵⁵ y a pesar de que ya existían los partidos políticos en ningún capítulo fueron reglamentados. En este ordenamiento le otorgaron facultades electorales a las legislaturas de los Estados, porque los órganos electorales de esta época eran locales, pues aún no existía un organismo nacional encargado de la organización de las elecciones,⁵⁶ tampoco había instancias jurisdiccionales encargadas de la legalidad en las elecciones, porque en general las leyes electorales del siglo XIX facultaron a las juntas electorales, a la Cámara de Diputados o a la de Senadores para calificar la validez de las elecciones y en caso de que se presentara alguna irregularidad podían anularlas. Como podemos observar no realizaron cambios importantes en la materia electoral. Cabe mencionar que de 1877 a 1911 estuvimos gobernados bajo la dictadura de Porfirio Díaz.

Sin embargo, el escenario político comenzó a cambiar en las elecciones de 1910, porque fue la primera contienda en la que participaron partidos políticos; todavía en esa contienda se reeligió Porfirio Díaz, sin embargo ya no pudo gobernar por mucho tiempo porque el 20 de noviembre del mismo año el pueblo mexicano se levantó en armas para destruir el régimen porfirista.⁵⁷

⁵⁵ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p.23.

⁵⁶ Serrano Migallón Fernando, “Legislación Electoral Mexicana, génesis e integración”. 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1991. p.61.

⁵⁷ Cosío Daniel, Bernal Ignacio, Moreno Alejandra, González Luís, Blanquel Eduardo, Meyer Lorenzo, Op. Cit., pp.137-138.

Francisco I. Madero formó el Partido Nacional Anterreeleccionista y en 1910 inició su campaña electoral para la elección de la Presidencia de la República, haciendo giras en todo el país para darse a conocer; su campaña fue la primera en la historia de nuestro país. De igual manera, la elección de 1910 fue la primera contienda democrática del siglo XX, la cual se desarrolló fuera de un marco legal que regulara las actividades de los partidos políticos.⁵⁸ Madero no participó en dicha contienda porque estaba encarcelado; sin embargo al salir de la cárcel se convirtió en presidente provisional a través de la firma del “Plan de San Luís Potosí”, el cual también sirvió para denunciar el fraude electoral de dicha elección, así como para desconocer los poderes constituidos.⁵⁹

1.7.4 Ley Electoral de 1911.

En nuestro país, el vínculo legal entre partidos políticos y elecciones, se encuentra establecido históricamente a partir de la promulgación de “ley electoral de 1911”, porque fue la primera ley que comenzó a regular el funcionamiento y la organización de los partidos políticos.⁶⁰ Fue promulgada por Francisco I. Madero y reguló la vida de los partidos políticos en el capítulo octavo de la ley antes mencionada. Antes de la promulgación de la ley electoral de 1911, ya se habían formado algunas organizaciones políticas como: el partido científico, el partido liberal, el partido democrático y el partido reeleccionista.

Uno de los avances más importantes de la ley electoral de 1911, fue el hecho de haber señalado los requisitos que deberían cubrir los partidos para participar en los procesos electorales, los cuales fueron: contar por lo menos con 100 personas afiliadas, tener un programa político y de gobierno, así como haber celebrado una asamblea constitutiva debidamente protocolizada.⁶¹

⁵⁸ Larrosa Manuel y Guerra Yanelly, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004) ¿Hacia una ley de partidos?”, Revista Polis2005, vol. I, núm.2, p. 241.

⁵⁹ Cosío Daniel, Bernal Ignacio, Moreno Alejandra, González Luís, Blanquel Eduardo, Meyer Lorenzo, Op. Cit., pp. 139-140.

⁶⁰ Núñez Jiménez Arturo, “La reforma electoral de 1989-1990, una visión de la modernización de México”, 1ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, p.43.

⁶¹ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p.68.

*“Dicha ley fue avanzada para su época, porque contiene disposiciones que impactan hasta nuestros días: estableció la secrecía del voto, reguló la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, implementó la fórmula para renovar los poderes federales, creó el Censo Electoral, dispuso que las boletas electorales fueran hechas por los partidos, reglamentó las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la República, aportó capítulos especiales en lo referente a la nulidad de las elecciones.”*⁶² Conservó el carácter de indirecto en las contiendas; además por primera vez se consignaron garantías y medios de impugnación en caso de que se presentarán irregularidades en las distintas etapas del proceso electoral.

En 1910 ya existían indicios de las primeras campañas electorales y pesar de que en cada elección el número de campañas iba en aumentó, éstas fueron reguladas hasta la segunda mitad del siglo XX.

En 1912 se reformó la constitución para establecer la forma de elección directa para los diputados y senadores,⁶³ sin embargo la ley electoral no hizo ninguna mención al respecto.

1.7.5 Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916.

Fue promulgada por Venustiano Carranza, *“normó todo lo concerniente a la jornada electoral, el Censo electoral, la manera en que se emitiría el voto, la Nulidad de las elecciones, así como las actividades que desempeñarían las Juntas empadronadoras y las Juntas computadoras, estas últimas, sustituyeron a los Colegios Electorales.”*⁶⁴ El capítulo quinto contenía la regulación de los partidos políticos; con respecto a los requisitos para la constitución de los partidos políticos, mantuvo en lo esencial los mismos requisitos que la “ley electoral de 1911”, sólo adicionó dos restricciones: *“la primera, hacía referencia a que los partidos políticos no podían utilizar*

⁶² Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p. 68.

⁶³ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. p.26.

⁶⁴ Núñez Jiménez Arturo, Op. Cit., p 44.

alguna denominación religiosa y la segunda fue la prohibición de formarlos a favor de individuos de una determinada raza o creencia".⁶⁵ Cabe mencionar, que únicamente fue promulgada para reglamentar la elección del Congreso Constituyente y el mérito de este cuerpo normativo fue la separación de la materia electoral con las cuestiones religiosas.

1.8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza entregó el "Proyecto de reforma de la Constitución de 1857", al año siguiente se le hicieron algunas modificaciones y finalmente fue proclamada la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", el 5 de febrero de 1917,⁶⁶ en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro. Desde su entrada en vigor se constituyó como *"el máximo ordenamiento jurídico, donde están contenidas las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que regulan la vida en sociedad."*⁶⁷

La Carta Magna de 1917 propugno los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, los cuales quedaron plasmados en las garantías individuales, además les reconoció derechos sociales a todos los mexicanos.

Así mismo, estableció como forma de gobierno la república, representativa, democrata y federal; consignó en el artículo 41, que la soberanía residía en el pueblo y se ejercitaría por medio de los poderes de la Unión cuando tuvieren competencia éstos y por los estados en lo referente a sus regímenes interiores; es menester destacar que la redacción de este párrafo ha quedado intacto hasta la constitución que rige en la actualidad. También refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo. El poder legislativo adoptó el sistema bicameral, constituido por una cámara de Diputados y una de Senadores; decretó el principio de no reelección; adoptó el sistema

⁶⁶ "El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX", Op. Cit.

⁶⁷ Patiño Camarena Javier. "Nuevo Derecho Electoral Mexicano" 6ª Edición, México, Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 54.

de elecciones directas para los representantes del poder ejecutivo y legislativo; suprimió la vicepresidencia; el periodo presidencial se disminuyó de 6 a 4 años; el voto era secreto; comenzaron a realizar el empadronamiento de los electores,⁶⁸ así mismo les otorgó más soberanía a los estados. Las disposiciones antes mencionadas, fueron tomadas de la “Constitución de 1857”, porque el Congreso Constituyente de 1916, lejos de crear una nueva ley fundamental sólo reformó la que se encontraba en vigor.

Resulta claro ver que la organización y celebración de las elecciones, así como la actuación de los partidos políticos todavía no estaban reguladas a nivel constitucional, tampoco se habían establecido los lineamientos del financiamiento para los partidos políticos, a pesar de que los partidos seguramente recibían recursos de sus simpatizantes, miembros del gabinete y del gobierno para financiar sus actividades proselitistas. El sistema de elección directa, les permitió a los ciudadanos tener mayor inclusión en la votación de sus representantes populares.

Al tenor de la “Constitución de 1917”, se promulgaron las siguientes leyes en materia electoral.

1.8.1 Ley Electoral de 1917.

Fue expedida por Venustiano Carranza, el 6 de febrero de 1917. Constituyó el primer ordenamiento legal *“que establecía la elección directa del Presidente de la República y sujetó el triunfo a la mayoría absoluta de voto,”*⁶⁹ reguló la instalación de las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, facultó a sus miembros para el cómputo de los votos y la calificación de la elección para Presidente de la República;⁷⁰ refrendó como forma de gobierno la república, democrática, federal y representativa; esta ley no incluyó ninguna disposición sobre los partidos políticos. Una aportación novedosa, fue el derecho que les otorgó a los ciudadanos para reclamar la

⁶⁸ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

⁶⁹ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p.64

⁷⁰ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. p.29.

nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados, en caso de que se hubiere presentado alguna irregularidad en éstas.

*“Con respecto a la formación de partidos políticos solo les exigía como requisito, que su denominación no hiciera alusión a alguna religión y que no se formara para favorecer a una determinada religión o raza.”*⁷¹ Su aportación más importante fue la inclusión del sistema de elección directa.

1.8.2 Ley Electoral de 1918.

En 1918 Venustiano Carranza promulgó la “Ley para la Elección de los Poderes Federales”, este ordenamiento dispuso que el Estado tuviera la obligación de vigilar el proceso electoral; les concedió mayor participación a los partidos políticos en el proceso electoral; continuó con el sistema de votación directo y secreto; consignó nuevamente el principio de reelección; centralizó el poder en el Presidente de la República y en el Partido Nacional Revolucionario; estableció las juntas computadoras de las entidades federativas y un padrón permanente en cada estado.⁷² Cabe mencionar que la “ley electoral de 1917” reguló con mayor detalle la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

En 1929 se formó uno de las fuerzas políticas más importantes de nuestro país, el Partido Nacional Revolucionario. Desde que lo fundó el Presidente de la República Plutarco Elías Calles, se convirtió en un partido de Estado que perseguía dos fines principalmente: *“superar el caudillismo y servir de base institucional para la continuidad del régimen de revolución.”*⁷³ En 1938, cambió de nombre a Partido Revolucionario Institucional, con el cual subsiste actualmente.

Mientras el Partido Revolucionario Institucional estuvo en el poder, las elecciones fueron celebradas para legitimar la permanencia en el poder del partido oficial, porque

⁷¹ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p. 68.

⁷² Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. p.29.

⁷³ Lorenzo Meyer, “La revolución mexicana y las elecciones presidenciales de 1911-1940,” verlo en: “Las elecciones en México: evolución y perspectivas”, 1ª Edición, México, Editorial siglo XXI, 1985, p.85.

el Presidente de la República saliente era el que designaba a la persona que le sucedería en el poder. De allí que durante el tiempo que gobernó el partido oficial, no se regularon las campañas electorales, toda vez que en el PRI únicamente hacía proselitismo político el candidato designado por el presidente, quien desde antes de los resultados electorales ya sabía que ocuparía la presidencia y por su parte, los partidos de oposición en algunas ocasiones realizaban campañas para promover a sus candidatos, pero no lo hacían con frecuencia porque no contaban con recursos suficientes para financiarlas.

1.8.3 Ley Electoral Federal de 1946.

Se expidió mediante decreto publicado el 7 de enero de 1946, fue la ley reglamentaria de los artículos 36 fracción I, 60, 74 fracción I, y 97 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” vigente en esa época. Se estructuró en doce capítulos.⁷⁴

Constituyó el primer ordenamiento jurídico que definió a los partidos políticos, de la siguiente manera: como las asociaciones constituidas conforme a la ley, integrados por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política, concepto que fue plasmado en el artículo 22. Por otro lado, el precepto 23 consignó que sólo serían reconocidos los partidos políticos nacionales.

Es importante destacar que *“fue a partir de la Ley de 1946, cuando se reguló con mayor precisión la existencia de los partidos políticos, dicho ordenamiento consignó el carácter de nacional para todos estos y señaló como requisitos para su constitución los siguientes:*

1. *Contar por lo menos con 300,000 afiliados y en cada una de las entidades federativas deben tener por lo menos mil ciudadanos en cada una.”*⁷⁵

⁷⁴ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p. 30.

⁷⁵ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit p. 68.

2. No podían afiliarse a ningún partido político extranjero, ni sumisión con una organización extranjera.
3. Así como tampoco podrán tener principios basados en la religión.
4. Era su deber actuar de forma pacífica y con base en un programa político.
5. Celebrar una asamblea en cada entidad federativa en presencia de un notario público.
6. Los estatutos de cada partido debían protocolizarse ante notario público.
7. Cada partido tenía la obligación de estructurarse en una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad.
8. Estaban obligados a presentar la declaración de principios.
9. El registro de candidatos se hacía ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Antes de la reforma de 1946 la organización de las elecciones era responsabilidad de los jefes políticos municipales y locales, ellos también se encargaban de normar la organización de los comicios, esta situación con el tiempo se convirtió en disfuncional para la conformación del nuevo Estado Democrático, por esta razón, la ley de 1946 *“federalizó la cuestión electoral.”*⁷⁶ Así mismo creó el primer órgano electoral de carácter federal, al cual se le denominó Comisión Federal de Vigilancia Electoral, dicho organismo fue el encargado de la organización y desarrollo de los procesos electorales federales; estaba integrado por el Secretario de Gobernación, un miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos comisionados de los partidos políticos más importantes. De igual manera se crearon las Comisiones locales para vigilar el proceso electoral y las Comisiones distritales se encargaban de preparar los comicios. La Cámara de Diputados calificaba sus elecciones y las del Presidente de la República, por su parte la Cámara de Senadores calificaban los resultados de su elección.⁷⁷

“El artículo 25 de la ley de 1946, determinaba la necesidad de un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenía en las

⁷⁶ Covarrubias Dueñas, José de Jesús Op. Cit. p.30.

⁷⁷ Ibidem, p. 30

elecciones,⁷⁸ el cual, quedó regulado en los estatutos de los partidos políticos. Esta determinación puede considerarse el primer antecedente de la regulación que hace el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de los procesos de selección interna que organizan actualmente los partidos políticos.

En 1949 se introdujeron a la “ley electoral de 1946” en materia de partidos políticos, las siguientes reformas: en primer lugar los legisladores establecieron como requisito para su constitución, contar con por lo menos mil afiliados y en segundo término, la ley fijó como sanción, la cancelación del registro temporal cuando no cumplan con los requisitos que establece la ley y del registro definitivo en caso de que sean quebrantados los preceptos constitucionales.⁷⁹

1.8.4 Ley Federal Electoral de 1951.

Fue expedida el 4 de diciembre de 1951 durante el mandato del Presidente Miguel Alemán, su estructura era similar a la de la “Ley Electoral Federal de 1946.” Dentro de las reformas más relevantes se encuentran: el cambio de denominación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral por la Comisión Federal Electoral; la nueva comisión intervenía en el registro de los partidos políticos y en el otorgamiento de constancias de mayoría. Así mismo se creó el Registro Nacional de Electores, organismo público que tenía la función permanente de controlar el padrón electoral.⁸⁰ Para distinguir a los partidos de cualquier otro tipo de asociaciones, estableció como requisito para su constitución, la declaración de principios y su programa político. También les otorgó a los partidos políticos garantías y recursos aplicables en materia electoral; por su parte a los candidatos les concedieron el derecho de pedir la nulidad de las elecciones en las que participaron, en caso de que se hubiesen presentado irregularidades.

⁷⁸ Cárdenas Gracia Jaime “Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos” 1ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, p. 163.

⁷⁹ Larrosa Manuel y Guerra Yanelly, Op. Cit. 247.

⁸⁰ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, “La Reforma Electoral de 1996”, una descripción general, 1ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 24-25.

*“En el artículo 6, estableció por primera vez que la responsabilidad de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral correspondería por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la ley,”*⁸¹ esta reforma responsabiliza a todos los actores que participaban en los procesos electorales de lo que suceda en dichos procesos y no sólo al Estado como anteriormente sucedía.

La “ley de 1951”, fue reformada el 7 de enero de 1954 para incorporar el voto de la mujer, dicha acción constituyó un gran paso para la democracia en México, porque amplió significativamente el padrón electoral al incluir a las mujeres en la vida política del país. De igual manera en esta reforma, se incrementó a 75,000, el número mínimo de afiliados para la constitución de un partido político.⁸²

Es importante mencionar que las legislaciones electorales de la primera mitad del siglo XX, no fijaron límites de ninguna índole a las actividades que realizaban los partidos políticos y sus candidatos durante las campañas electorales, lo anterior en virtud de que su regulación comenzó apenas en la “Ley Electoral Federal de 1951”, con la prohibición de que la propaganda difundida en las campañas hiciera alusión a algún símbolo religioso, fuera contraria a la moral o sea hiciera sobre el pavimento, carreteras o monumentos públicos.⁸³ La regulación de las campañas electorales fue escueta, porque exclusivamente estableció reglas sobre el contenido de la propaganda electoral.

1.9 Reforma Constitucional de 1963

La reforma constitucional de 1963 se concretó, a través del proyecto de reformas en materia electoral propuesto por el Presidente de la República Adolfo López Mateos, las cuales entraron en vigor el 28 de diciembre del mismo año, para adicionar en la

⁸¹ Galván Rivera Flavio, “Derecho Procesal Electoral Mexicano”. 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2002.p. 6

⁸² “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

⁸³ Núñez Jiménez Arturo, Op. Cit., p. 102.

Constitución Federal “la figura de *los diputados de partido*”,⁸⁴ con la finalidad de alentar la participación de las minorías en el Congreso de la Unión. Por otro lado, el artículo 54 consignó que el sistema de elección de los diputados sería directo. Estas inclusiones fueron las primeras referencias expresas de los partidos políticos en la ley fundamental.

Para obtener las diputaciones de partido, los partidos políticos debían tener por lo menos el 1.5% de la votación total en el país en la elección de diputados respectiva y con ello, tenían derecho a 5 diputados de partido pudiéndoles otorgar hasta 20 diputaciones de partido⁸⁵.

La reforma de 1963 convirtió a la “Ley Electoral de 1951”, en el primer marco normativo que les otorgó el financiamiento público indirecto para los partidos nacionales legalmente registrados, *“a través de exenciones en los pagos de los impuestos: por contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; por rifas y eventos para obtener recursos; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, así como, los que se originen por la venta de los impresos relacionados con la difusión de sus principios , programas y estatutos.”*⁸⁶ De igual forma les concedió prerrogativas postales y telegráficas, además tuvieron acceso a la radio y televisión en los tiempos de campaña. Dichas exenciones constituyen el primer antecedente del régimen de prerrogativas para los partidos políticos, consignado en la legislación electoral federal vigente.

Para apoyar el desarrollo de la democracia interna los legisladores establecieron como causal para la pérdida de registro como partido político, la no celebración de elecciones internas para designar candidatos a elección popular.

⁸⁴ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p. 64.

⁸⁵ Larrosa Manuel y Guerra Yanelly, Op. Cit. p. 250.

⁸⁶ Lujambio Irazabal Alonso. “Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México” disponible en la pagina www.ife.org.mx/wwwcai/elecMex5finan_fiscal.html

1.10 Ley Federal Electoral de 1973.

*“El poder legislativo federal, por decreto de 30 de diciembre de 1972 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973, expidió la “Ley Federal Electoral.”*⁸⁷La ley en referencia tuvo un contenido semejante a las anteriores, se estructuró en siete títulos: el primero hablaba de los objetivos de la ley y del derecho al voto activo, el segundo reguló a los partidos políticos nacionales, el tercero establecía las facultades de los organismos electorales, el cuarto contenía todo lo relacionado con el registro nacional de electores, el quinto mencionaba las reglas de los procedimientos electorales, el sexto regulaba la nulidad de las elecciones, el séptimo consignaba las garantías y recursos con los que contaban los partidos políticos para impugnar las irregularidades en el proceso electoral.⁸⁸“Conviene mencionar que la “ley federal electoral de 1973”, *“fue un ordenamiento que contó con mayores precisiones metodológicas.”*⁸⁹

La *“ley electoral de 1973”*, consignó que los ciudadanos que integraban a los partidos políticos deberían de tener pleno ejercicio de sus derechos políticos; por otro lado, estableció como requisito para constituir un partido político, registrarse ante la Secretaría de Gobernación; también estableció mayores requerimientos para que los partidos políticos obtuvieran el registro definitivo, pues señala que para tener el carácter de nacional debería de: contar con 2000 afiliados en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas, haber celebrado una Asamblea Nacional en presencia de un Juez o Notario, registrarse en la Secretaría de Gobernación y tener por lo menos 65,000 afiliados.⁹⁰Así mismo, les otorgó personalidad jurídica y además consignó que los partidos deberían perseguir fines electorales, de educación cívica y orientación en la política.

⁸⁷ Galván Rivera Flavio Op. Cit., p.8.

⁸⁸ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. p.32

⁸⁹ Ibidem., p. 32.

⁹⁰ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit., p. 68.

*“Esta ley también determinó expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales eran los responsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. Para que pudieran cumplir con su responsabilidad, los facultó para integrar una serie de organismos permanentes encargados de la organización de los comicios, los cuales fueron la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales y las mesas directivas de casilla (art. 41).”*⁹¹A la Comisión Federal Electoral le confiere el carácter de máximo órgano en materia electoral, autónomo, con personalidad jurídica propia, tenía como funciones la preparación y coordinación de los procesos electorales de toda la República. Del mismo modo, convirtió al Registro Nacional de Electoral en una entidad administrativa dotada de autonomía.

En materia de prerrogativas para los partidos políticos, les concedió el acceso a los medios de comunicación para difundir sus programas de acción dentro de un mismo programa en el que participarían todos los partidos que lo hubiesen solicitado, reafirmó el otorgamiento de las exenciones fiscales y de las franquicias postales así como telegráficas.

Durante esta época, la competencia política comenzó a estar cada vez más reñida, porque los partidos de oposición estaban tomando cada vez más fuerza en las entidades federativas, sin embargo, aún no habían podido arrebatarle la Presidencia de la República al partido oficial, porque el gobierno todavía intervenía en la organización de las elecciones y por tanto en los resultados de éstas.

1.11 Reforma constitucional de 1977.

La reforma constitucional de 1977, fue un parte aguas para el régimen jurídico de los partidos políticos imperante en nuestro país, porque adicionó a la Constitución Federal las disposiciones necesarias para formar un sistema de partidos moderno.

⁹¹ Galván Rivera Flavio, Op. Cit., p. 8

En el marco de la reforma electoral de 1977, se hizo la constitucionalización de los partidos, mediante la incorporación en el artículo 41 constitucional de los siguientes elementos: *las normas relativas a su definición, fines, funciones y prerrogativas en los medios de comunicación, así como en el otorgamiento del financiamiento para solventar sus gastos de los partidos políticos.*⁹² Reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y por ello el Estado se comprometió a proporcionarles los recursos económicos para realizar sus actividades. Al convertirse en entidades públicas, tenían la obligación de promover la participación política del pueblo y contribuir a la integración de la representación nacional para hacer posible el acceso de los partidos al poder. Conviene destacar que la reforma constitucional de 1977, consolidó la constitucionalización de los partidos políticos al haberlos reconocido como entidades de interés público.

Con respecto a la forma de elección de los diputados y senadores, introdujo la figura de la representación proporcional en el sistema electoral mexicano, incrementando 100 curúles para la cámara de diputados.

En materia de justicia electoral, esta reforma facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias que se pudiesen suscitar en los procesos electorales.

Las reformas electorales a las normas constitucionales obligaron a modificar la reglamentación que había sobre el registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos, por ello fue necesario expedir la “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”.

1.11.1 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

José López Portillo Presidente de la República en 1977, consciente de la situación política que se estaba viviendo en el país, en su discurso de toma posesión prometió

⁹² Núñez Jiménez Arturo Op. Cit., p. 45

realizar una reforma política-electoral. En abril de 1977, se comenzó a discutir el proyecto de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el que finalmente fue aprobado por el Congreso y publicado en el Diario Oficial el 30 de Diciembre de 1977.⁹³ Esta reforma electoral *“surgió de la necesidad de incorporar nuevos actores y fuerzas sociales al escenario político electoral, a fin de legitimar el Sistema Político Mexicano. La sensación de que el país avanzaba por una vía, que imposibilitaba a los miembros de la sociedad para satisfacer sus necesidades de participación política y el surgimiento de grupos que se expresaban al margen de las estructuras institucionales le planteó al régimen, la necesidad de realizar una reforma capaz de regularizar la confrontación política y conferirle credibilidad a los procesos electorales”*.⁹⁴

El ordenamiento en referencia, estaba orientado a ampliar el sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso, por ello introdujo el sistema mixto de representación proporcional, con el que incrementó a 400 el número de diputados, distribuidos entre 300 uninominales y 100 plurinominales,⁹⁵ este sistema se basó en los resultados obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediata anterior para otorgarles diputaciones y senadurías de forma proporcional, a los que habían ganado en las elecciones por mayoría relativa. La implementación de dicho sistema resultó muy benéfico para el Partido Revolucionario Institucional porque obtuvo la mayoría de curules en el Congreso de la Unión, situación que generó descontento y desconfianza en los partidos políticos y la ciudadanía, por lo que exigieron la creación de un órgano capaz de garantizar imparcialidad en los comicios.

Con respecto a la regulación de los partidos, esta ley estableció un régimen normativo detallado de los partidos políticos desde el procedimiento para constituirse, los derechos, obligaciones y prerrogativas, además reconoció la personalidad a las asociaciones políticas; estos cambios políticos, fueron los que comenzaron a abrir

⁹³ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

⁹⁴ Alcocer V. Jorge, “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México”, Verlo en: Dineros y Partidos, p.79.

⁹⁵ Ibidem, p. 79.

gradualmente mayores espacios para los partidos de oposición y fomentaron su participación en los procesos electorales posteriores.

La LOPPE, consignó dos formas distintas de ser reconocido legalmente como un partido político:

a) La primera fue *“el registro definitivo, para el cual necesitaban cubrir los siguientes requisitos: contar con 3000 afiliados, en por lo menos la mitad de las entidades federativas o cuando menos en la mitad de los distritos electorales, 65,000 afiliados por lo menos en todo el país, celebrar asambleas públicas certificadas por funcionario público acreditado por la Comisión Federal Electoral y realizar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido.”*⁹⁶y

b) El registro condicionado; para obtener este tipo de registro, los partidos políticos debían tener como porcentaje mínimo en cada elección, el 1.5% del total de los votos y lo perdían cuando de manera consecutiva en tres elecciones obtenía menos porcentaje de votos.

La Comisión Federal Electoral, se encargó de *“resolver las solicitudes para este tipo de registro; una vez que los partidos políticos habían presentado su declaración de principios, programa de acción y estatutos, además de haber acreditado la representación de una corriente de opinión, la realización de actividades políticas permanentes durante cuatro años y haber obtenido por lo menos de 1.5% de la votación en alguno de los comicios.”*⁹⁷El registro condicionado formó parte de las innovaciones más importantes de la reforma de 1977.

En el rubro de prerrogativas, dispuso que durante los procesos electorales los partidos contarían en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del voto, consistentes en subsidios estatales tales como, recursos financieros o materiales; además les otorgaron franquicias

⁹⁶ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., p.61.

⁹⁷ Ibidem, p. 61.

fiscales y telegráficas; también autorizó a todos los partidos el acceso de forma permanente a la radio y la televisión;⁹⁸ esta prerrogativa, les permitió promocionar a sus candidatos y sus respectivas plataformas políticas a un mayor número de electores de todo el territorio nacional.

Así mismo, les otorgó la exención en el pago de los impuestos del timbre; de los originados por la celebración de los contratos de arrendamiento, compraventa, donación; de las cargas impositivas relacionadas con rifas y sorteos; del pago del impuesto sobre la renta y de los que originaban por adquirir inmuebles ya fuera por compra-venta o donación.

La organización y vigilancia de los comicios fue responsabilidad de un organismo centralizado del poder ejecutivo federal, denominado “Comisión Federal Electoral”, el cual, estaba integrado por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y por representantes de los Partidos Políticos, estos últimos eran designados en función de los resultados electorales anteriores. Una aportación de la LOPPE, fue otorgar el derecho a los partidos y los ciudadanos en general para interponer los recursos de revisión, inconformidad, queja, revocación y protesta⁹⁹ en materia electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las irregularidades que se suscitaban en los procesos electorales.

Respecto a la regulación de las campañas electorales, la “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales” introdujo un capítulo en el que se fijaron las reglas para la difusión de la propaganda y las reuniones públicas de los candidatos durante las campañas.¹⁰⁰ Estas disposiciones nos muestran que la regulación de las campañas electorales hasta el año de 1977 era parca, debido a que los legisladores únicamente se habían limitado a reglamentar el uso de propaganda en

⁹⁸ Chuayffet Chemor Emilio, “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos,” verlo en: Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”. Serie Doctrina Jurídica, Número 102, S/e, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 37.

⁹⁹ Larrosa Manuel y Guerra Yanelly, Op. Cit., p.253.

¹⁰⁰ Núñez Jiménez Arturo, Op. Cit., p.102.

las campañas electorales, dejando sin regulación aspectos tan importantes de las éstas como son: su duración, los actividades que las constituyen, así como el origen y monto del dinero que utilizan para financiarlas.

La reforma electoral de 1977, impulsó la participación de la oposición para fortalecerla, porque si bien es cierto que en un régimen democrático las mayorías deben gobernar, también es necesaria la participación política de las minorías para hacer contrapeso. Conviene mencionar que la ley antes referida de igual manera *“tuvo por objetivo que todas las fuerzas sociales e ideológicas de esta nación estuvieran representadas en la Cámara de Diputados.”*¹⁰¹

1.12 Reforma constitucional de 1986-1987.

La reforma electoral de 1987, hizo modificaciones a los artículos 52, 53, 54, 56, 60, y 77 de la Constitución Federal, fue promovida por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, como consecuencia de la serie de impugnaciones que los partidos políticos hicieron en relación con los resultados de las elecciones de 1985. Esta reforma electoral se concretó con propuestas de la ciudadanía, las cuales se plasmaron en la iniciativa de reforma constitucional que el Presidente de la República envió al Congreso, la cual, fue aprobada en diciembre de 1986.

En la reforma de 1986 se suprimió el registro condicionado, fórmula que los partidos políticos habían utilizado a partir de 1977. Por otro lado, determinó que la renovación de la mitad del senado se haría cada 3 años y aumentó de 100 a 200 los diputados electos por el principio de representación proporcional, con el propósito de fortalecer el pluralismo político.

La reforma en referencia, introdujo la cláusula de gobernabilidad en el artículo 54 de la Constitución, dicha disposición establecía que cuando el partido mayoritario no

¹⁰¹ Carpizo M. Jorge, “Estudios constitucionales mexicanos”, 5ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1996, p.403.

alcanzará el 51% de los votos, se le asignarían los diputados de representación proporcional necesarios para llegar a la mayoría absoluta de la cámara.

En 1986 se consignó por primera vez en el artículo 41 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para realizar las actividades tendientes a la obtención del voto. A partir de entonces y sobre esta base constitucional, en el Código Electoral Federal se establecieron una serie de disposiciones con propósito regular de manera más precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales.

1.12.1 Código Federal Electoral de 1987.

El Código Federal Electoral fue aprobado y publicado el 12 de febrero de 1987, con el objeto de subsanar las lagunas de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Se estructuró en ocho libros:

En el Libro Primero se regularon los derechos, obligaciones político-electorales y requisitos de elegibilidad de los ciudadanos para las elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo.

El Libro Segundo reglamentó a las organizaciones políticas; de igual forma, estableció la función, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos. En el mismo apartado estaban contenidas las reglas con las que se regiría la distribución del financiamiento público y el régimen fiscal a través del cual, administrarían sus ingresos y egresos los Partidos Políticos.

Las disposiciones contenidas en este capítulo constituyeron las aportaciones más importantes de este Código, porque proveyeron a todos los partidos políticos de recursos económicos para financiar sus actividades proselitistas y los situó en un plano de igualdad en los procesos electorales. Aunque es importante referir, que las disposiciones sobre el sistema de financiamiento fueron precarias, toda vez que no

establecieron detalladamente para que tipos de actividades el Estado les otorgaría recursos públicos.

El otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos contribuyó a fortalecer a los partidos de oposición, principalmente al Partido de la Revolución Democrática y al Partido Acción Nacional que eran la oposición con más fuerza, los cuales, al contar con mayores recursos económicos pudieron promover sus plataformas electorales a nivel nacional a través de los medios de comunicación, haciéndolos ganar cargos de elección popular en las entidades federativas y años después la Presidencia de la República.¹⁰² En síntesis, sin estas reformas electorales no hubiera sido posible vencer al Partido Oficial.

Este ordenamiento, dispuso que la Comisión Federal Electoral se encargara de asignar el financiamiento público que le correspondía a cada partido político y sería otorgado en función del costo mínimo de campaña para diputado, el cual era multiplicado por el número de candidatos a diputados de mayoría registrados por los partidos políticos en la campaña federal anterior y el resultado era dividido en dos partes, el 50% del monto de financiamiento que autorizaba la autoridad electoral, se distribuía de acuerdo con el número de votos alcanzado por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos.

La distribución del financiamiento público se hizo de manera proporcional a su fuerza política y era un ingreso complementario, porque no era la única fuente de recursos económicos para los partidos políticos, pues también podían allegarse de aportaciones realizadas por los afiliados, además del dinero obtenido mediante la realización de otras actividades. El Código Federal Electoral fue el primer ordenamiento que reguló el financiamiento público para los partidos políticos porque a nivel constitucional aún no se había reglamentado.

¹⁰² Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit. 35.

Un elemento de gran relevancia para el control del dinero de los partidos, *“fue que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento del Estado. Esta norma simboliza el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo no existe registro alguno de la entrega de informes por parte de los Partidos Políticos. Pues la ley no establecía si la autoridad revisaría el informe y su documentación para poder determinar el buen uso de los recursos públicos, tampoco menciona si se sancionarían las conductas indebidas”*.¹⁰³ Con esta medida, se comenzó a fiscalizar el dinero que ingresaba en los partidos, ya que por mucho tiempo habían manejado con total libertad sus finanzas.

Es importante señalar que el financiamiento público y el principio de representación proporcional contribuyeron al fortalecimiento de los partidos de oposición con menor fuerza electoral, porque les permitió tener representación en el Congreso de la Unión.

*“Otra innovación introducida por el Código Federal Electoral fue haber autorizado como mínimo 15 minutos de transmisión con cargo a los tiempos oficiales del Estado para los programas de cada partido en las frecuencias de radio y canales de televisión.”*¹⁰⁴

El Libro tercero normó el Registro Nacional de Electorales desde su integración, atribuciones y la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral.

El cuarto contenía las disposiciones que regulaban el proceso electoral, así como las atribuciones de la Comisión Federal Electoral y las Comisiones Locales.

El quinto, reglamentó todo lo relativo a la elección, comenzando con los actos preparatorios de la elección, tales como: el registro de candidatos, integración de las mesas directivas de casilla, la documentación y el material electoral; en la jornada

¹⁰³ Lujambio Irazabal, Alonso Op. Cit.

¹⁰⁴ Núñez Jiménez Arturo, Op. Cit., p.48.

electoral, reguló la apertura y el cierre de casillas, el escrutinio y cómputo de los votos, además de la remisión del paquete electoral.

El sexto contenía las disposiciones que regirían los resultados de las elecciones, los cuales se obtenían mediante los cómputos distritales de las entidades federativas, así como los cómputos de cada circunscripción.

El libro séptimo, determinaba los supuestos en los que procedería la interposición de los recursos de apelación, queja, revocación y revisión.

Una de las aportaciones más importantes de dicha reforma constitucional, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, dicho órgano sustituyó la competencia que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral. Fue un órgano de carácter administrativo dotado de autonomía; se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa; estuvo integrado por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, funcionaba únicamente durante los procesos electorales; tenía competencia para resolver sólo dos recursos el de apelación y el de queja, únicamente funcionaba durante los procesos electorales, lo cual perjudicaba a los partidos políticos, porque las irregularidades que se pudiesen presentar antes y después de los procesos electorales no podían impugnarse; sus resoluciones era inatacables pero no definitivas, porque podían ser modificadas por los Colegios Electorales; su regulación quedó plasmada en el artículo 60 constitucional.¹⁰⁵ Anteriormente la calificación de las elecciones federales le correspondía a la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral, pero a partir de esta reforma, la facultad de calificarlas la tendrá Tribunal en referencia. La competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba regulada en el libro octavo del ordenamiento en referencia.

Dentro del rubro de justicia electoral se hicieron reformas importantes como fue la eliminación de la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia en la materia electoral.

¹⁰⁵ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., pp. 130-131

Dicho ordenamiento les otorgó a los partidos políticos el acceso permanente a los medios electrónicos de comunicación, el uso de franquicias postales, así como, telegráficas, además les otorgó financiamiento público para realizar sus actividades.

Con respecto a la regulación de las campañas electorales, el Código Federal Electoral sólo fijó reglas sobre la propaganda electoral, porque hasta el año de 1988, las campañas electorales solo habían sido ritos protocolarios utilizados para acceder al poder político, debido a que el Presidente de la República en turno era quien designaba a la persona que lo sucedería en el poder, además de que el Partido Revolucionario Institucional era el único partido que había estado gobernando nuestro país de forma ininterrumpida, por estas razones, los legisladores no habían considerado necesario regularlas.

A partir de que inició el proceso de transición a la democracia, las campañas electorales empezaron a ser más competidas y se transformaron en mecanismos legítimos utilizados por los actores políticos para acceder al poder público.

1.13 Reforma constitucional de 1990.

La reforma electoral de 1990, fue producto de la desconfianza que provocó la caída del sistema de cómputo al momento de realizar el conteo de votos de la elección presidencial de 1988, este hecho restó credibilidad al proceso electoral. El escenario que se vivió después de dar a conocer los resultados de la contienda se volvió riesgoso para nuestro país y en la búsqueda de despejar la duda sobre la legalidad de las elecciones, pero sobre todo para generar confianza en las instituciones electorales *“la Cámara de diputados a finales de 1989 presentaron un proyecto de reformas y adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3 de la Constitución Federal;”*¹⁰⁶ proyecto que finalmente fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. A través de esta reforma, se regularon en el artículo 41 constitucional cuatro instituciones

¹⁰⁶ Galván Rivera Flavio Op. Cit., p. 13-14.

que en la actualidad son piezas fundamentales para el desarrollo de los procesos electorales: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, el Registro Federal de Electores y el Servicio Profesional Electoral; el estudio de los dos últimos órganos no tiene relevancia para la presente investigación, por esta razón omito analizarlos.

El Instituto Federal Electoral surgió cuando *“se planteó la necesidad de un cambio en la forma de concebir a la institución que organizaba las elecciones; pues lo que se busca ahora es una instancia descentralizada de la Secretaría de Gobernación”*¹⁰⁷ y en general del poder ejecutivo, ya que por mucho tiempo la organización de las elecciones federales había sido una función del Poder Ejecutivo, de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, sin embargo las contiendas ya no podían ser controladas por los actores políticos que participan en las mismas, porque le restaba imparcialidad a los procesos electorales; siendo esta una de las razones por las que se creó un organismo independiente de los poderes federales, el cual se encargaría de la organización de las elecciones.

Fue consagrado en el Carta Magna como un organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; encargado de: elaborar el padrón electoral, preparar y verificar el desarrollo de la jornada electoral, realizar el escrutinio, cómputo, así como del otorgamiento de constancias; también responsable de la capacitación electoral y de la educación cívica, de imprimir el material electoral y cuidar que no se quebranten los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Esta integrado por: órganos de dirección, órganos de vigilancia integrados en su mayoría por representantes de los partidos políticos nacionales, órganos ejecutivos y técnicos; que serán designados por el poder legislativo y los partidos políticos. Fue creado para brindarle a la ciudadanía certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia durante los procesos electorales.

¹⁰⁷ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., p.27.

En materia de justicia electoral, fue incorporado al artículo 41 constitucional, el Tribunal Federal Electoral, el cual fue dotado de plena autonomía y se le dio el carácter de órgano jurisdiccional en materia electoral; podía funcionar en pleno o en salas regionales y resolvía en una sola instancia sesionando públicamente. Estaba integrado por una sala central formada por cinco magistrados y cuatro salas regionales formadas por tres magistrados cada una. Sus resoluciones tenían el carácter de obligatorias y sólo podían ser revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Tenía competencia para resolver los recursos de apelación y de inconformidad.¹⁰⁸

La creación del Tribunal Federal Electoral logró darle certeza y credibilidad a la ciudadanía sobre los resultados de los procesos electorales. La reforma electoral de 1990, renovó la materia contenciosa electoral, al haber creado un sistema de medios de impugnación capaz de garantizar que los actos y resoluciones electorales estén sujetos al principio de legalidad.

En 1990 se reformó el Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero común para adicionar el título XXIV, que contenía la regulación de los delitos cometidos en materia electoral.¹⁰⁹

“Las reformas electorales de 1990, tuvieron por objeto: instituir el servicio profesional electoral, garantizar los derechos político electorales de los ciudadanos, la creación de un organismo público que en forma objetiva e imparcial organizará las elecciones, el establecimiento y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, el perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral, el mantenimiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales, el servicio profesional electoral y se creó la

¹⁰⁸ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., pp. 132- 133.

¹⁰⁹ Ibidem, p.189.

credencial para votar con fotografía.”¹¹⁰También, fortaleció a las instituciones partidistas e incrementó su competitividad en los procesos electorales.

1.13.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobado el 15 de Agosto de 1990, *“fue producto de la voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedimientos que garanticen la vigencia de la soberanía popular, por esta razón, en los últimos años se han realizado en distintas ocasiones reformas a la legislación electoral que han permitido la ampliación del derecho del sufragio a mayor número de mexicanos, la construcción de un sistema de partidos y su perfeccionamiento progresivo, una mayor y más plural participación ciudadana en la representación nacional, así como la consolidación del carácter institucional de las autoridades electorales. Por estas razones el Constituyente permanente aprobó reformas y adiciones a los artículos 5, 36, 41, 54, 60 y 73 de nuestra Carta Magna y también obligó a los legisladores a expedir una ley electoral que respondiera a las profundas innovaciones introducidas al marco constitucional que regula el régimen político electoral.”*¹¹¹Ciertamente la realidad política de nuestro país estaba exigiendo constantemente ajustes en la legislación electoral porque en cada proceso electoral surgían situaciones que quedaban pendientes de reglamentar.

El COFIPE introdujo algunas modificaciones respecto a los partidos políticos, por principio de cuentas, insertó nuevamente la figura del registro condicionado, pero sin lugar a dudas, la aportación más importante fue la adición de disposiciones que regularían el desarrollo de las campañas electorales.

Así mismo, fue el primer ordenamiento que determinó los criterios para distribuir el financiamiento público entre los partidos políticos:

¹¹⁰ Serrano Migallón Fernando, Op. Cit. p.14

¹¹¹ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., p.168.

a) Para las actividades electorales, el financiamiento se otorgaba con base en el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.

b) Para las actividades generales o propias de los partidos políticos, el financiamiento era distribuido en montos iguales entre todos los partidos políticos.

c) El financiamiento obtenido por subrogación del Estado, eran las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos, era asignado en relación directa con el número de diputados y senadores que conforman la representación parlamentaria de cada partido.

d) Con respecto a las actividades específicas que realizaban los partidos políticos tales como: educación, capacitación política, investigaciones políticas y tareas editoriales, la autoridad electoral les devolvía anualmente una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobados por cada partido político, con el propósito de ayudar a los partidos con los gastos erogados en este tipo de actividades.¹¹²

Dicha clasificación, sirvió como base para aplicar la nueva fórmula de distribución de los recursos que el estado les otorgaba a los partidos políticos, en donde el 90% del financiamiento público era repartido en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección inmediata anterior y el 10% restante lo asignaba de manera igualitaria para todos los partidos.

Con respecto al financiamiento otorgado a los partidos políticos para las actividades ordinarias *“a cada uno de los partidos políticos le asignaría anualmente un equivalente al 50% del ingreso anual de sus diputados y senadores, pero también el Instituto Federal Electoral les reembolsaba a los partidos políticos el 50% de los gastos*

¹¹² Núñez Jiménez Arturo, OP. Cit. pp. 53-54

que hubieren realizado para financiar las actividades específicas” ¹¹³entre la que se encuentran la educación, capacitación e investigación, entre otras.

El Código Electoral de 1990 amplió las prerrogativas de los partidos políticos, porque *“en el se establecieron las reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, el uso de franquicias postales y telegráficas; también les brinda mayor equidad a los partidos políticos de oposición,”* ¹¹⁴*“al incrementarles las transmisiones partidistas en radio y televisión durante las campañas electorales en proporción a la fuerza de votos de cada organización política,”* ¹¹⁵*ya que* antes de dicha reforma electoral, el partido gobernante era el único que tenía acceso a la publicidad difundida en medios electrónicos.

Las campañas electorales fueron reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el propósito de *“salvaguardar la libertad política y la imparcialidad de los organismos públicos logrando un proceso electoral democrático donde las elecciones sean libres y competitivas;”* ¹¹⁶*mantener* la igualdad de oportunidades en las contiendas electorales y asegurar el respeto a las libertades de los partidos políticos.

La reforma electoral de 1990, es la de mayor trascendencia para la presente investigación, porque fue el primer ordenamiento que reglamentó de forma pormenorizada las campañas electorales.

1.14 Reforma constitucional de 1993.

Después del proceso electoral de 1991, habían quedado algunos temas pendientes de regular y a pesar de que las reformas en materia electoral estaban muy recientes, el 3 de septiembre de 1993, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari ordenó publicar una nueva reforma constitucional en materia político-electoral.

¹¹³ Lujambio Irazabal, Op.Cit.

¹¹⁴ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Op. Cit., p. 38

¹¹⁵ Ibidem, p. 54.

¹¹⁶ Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), "Tratado de derecho electoral comparado en América Latina", 1ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998, p.434.

Los cambios fundamentales que sufrió la Constitución Federal fueron los siguientes: en el artículo 41, dispuso que fuera en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos, donde se establecieran las reglas a las que se sujetarían el financiamiento público y privado de los partidos políticos en las campañas electorales, así mismo amplió las facultades del IFE en la proclamación de candidatos y para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones;¹¹⁷ éstas modificaciones a la legislación electoral constituyeron un esfuerzo inicial para transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos y propiciaron mayores condiciones de equidad para la competencia partidista.

La reforma constitucional de 1993 modificó la fórmula para integrar la Cámara de Senadores, pues ahora se elegirían 4 senadores por cada entidad federativa, lo que daba un total de 160 integrantes; con respecto a la Cámara de Diputados se fijó que el número máximo de diputados por partido era de 315 por ambos principios, el de mayoría y el de representación proporcional; otra reforma trascendente para la vida democrática de nuestro país, fue la eliminación de la autocalificación de las elecciones por parte del Colegio Electoral.¹¹⁸ A partir de esta reforma, la calificación de la elección presidencial era la facultad de la Cámara de diputados.

En el rubro de las prerrogativas, la reforma constitucional de 1993 autorizó a los partidos contratar tiempo en radio y televisión para promocionar sus campañas electorales y por su parte, el Instituto Federal Electoral se encargaba de vigilar que fueran aplicadas tarifas iguales para todos los partidos.

Una aportación en materia de justicia electoral, fue otorgarle la plena autonomía al Tribunal Federal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral federal, convirtiéndolo en la máxima autoridad jurisdiccional de esta materia. Por otro lado, la integración del Tribunal quedaría a cargo de los tres poderes de la Unión. La gran novedad de la reforma de 1993, fue el

¹¹⁷ "El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX", Op. Cit

¹¹⁸ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldemberg, Op. Cit. p.75

establecimiento de una sala de segunda instancia, que sólo se constituía exclusivamente en cada proceso electoral, la cual estuvo integrada por cuatro miembros de la judicatura federal que eran elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y era presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral; tenía competencia para conocer y resolver los recursos de reconsideración interpuestos en contra de las resoluciones de la sala central y las regionales del propio tribunal.

1.14.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993.

En el COFIPE se establecieron una serie de principios que buscaban mejorar las condiciones de competencia electoral, propiciar la equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio en la distribución del financiamiento a los partidos, el establecimiento de topes a los gastos de campaña y de mecanismos para controlar tanto los ingresos como los egresos de los partidos.

La reforma electoral aprobada en 1993, en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos, hizo cambios relevantes para esta investigación, entre los que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

- Se agrega una modalidad adicional al financiamiento público, orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.
- Se ratifica la disposición orientada en el sentido de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro.

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentó por primera vez, las fuentes privadas de financiamiento que los partidos políticos pueden recibir, clasificándolas en 4 grupos, atendiendo a la calidad de los aportantes y son las que a continuación se describen:

1. El financiamiento de la militancia comprende: las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político, asimismo, comprende las cuotas personales que los candidatos de cada partido aporten exclusivamente para sus campañas.

2. El financiamiento de simpatizantes, incluye los donativos o aportaciones que, en dinero o especie, hagan a los candidatos, los simpatizantes, en forma libre los cuales deben ser personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que tengan residencia en el país. En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. Las aportaciones de militantes y simpatizantes en dinero que hagan de forma individual no podrán ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a cada ente político; para las personas morales el límite era de 5% y las realizadas en forma anónima no podían exceder del equivalente al 10% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos.

3. El Autofinanciamiento, esta formado por los ingresos que captan los partidos políticos en sus actividades promocionales, tales como: conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, venta de bienes, propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad que realicen para allegarse fondos.

4. El financiamiento por rendimientos financieros, es el que se genera de las utilidades obtenidas de los fondos o fideicomisos que crean los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente permitida por la ley. Por último, prescribe que, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.¹¹⁹

Por otro lado, el COFIPE señala de manera exhaustiva que los poderes federales, entidades federativas, ayuntamientos, dependencias, entidades públicas, extranjeros, ministros de culto, asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles, están impedidos legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo a los partidos políticos.

La reforma electoral de 1993 fue significativa para el sistema electoral, porque introdujo cambios en el marco regulatorio de los partidos políticos; en primer lugar contribuyó a transparentar el origen de los recursos de los partidos, así mismo propició un contexto más equitativo en la competencia partidista. Consignó las primeras normas para regular el financiamiento privado, *“fijó los límites a los gastos de campaña y establecieron la obligación para los partidos políticos de presentar informes de sus ingresos, gastos anuales y de campaña,”*¹²⁰ facultades que quedaron en manos del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Además constriñe a los partidos políticos a contar con un órgano interno, el cual debía estar consagrado a nivel estatutario y era responsable de la administración de su patrimonio, de los recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante una instancia especializada del organismo depositario de la autoridad electoral.

¹¹⁹ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldemberg José, pp. 99-100.

¹²⁰ Chuayffet Chemor Emilio, Op. Cit., p. 38.

Los avances en materia de fiscalización fueron de tal importancia, que actualmente son la base del sistema de fiscalización que utiliza el Instituto Federal Electoral para controlar los recursos erogados por los candidatos y los partidos políticos en las campañas electorales.

1.15 Reforma constitucional de 1994.

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari hubo tres reformas electorales: la de 1989-1990, la realizada en 1993 y la última fue aprobada el 19 de Abril de 1994 para reformar el artículo 41 de la Constitución Federal. Esta reforma constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales porque *“refrenda en el cuerpo constitucional, el carácter autónomo e independiente del Instituto Federal Electoral,*”¹²¹ convirtiéndolo en autoridad en la materia, además lo ciudadanizo, porque a partir de esta reforma, el Instituto de referencia estará integrado por consejeros ciudadanos electos a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia cámara y también por representantes de cada uno de los partidos políticos.¹²² La ciudadanización del máximo órgano electoral, el IFE, fue sin duda una de las decisiones más importantes de estos acuerdos.

A partir de la reforma de 1994, el Instituto Federal Electoral se encargó de la organización de las elecciones federales, tratando de brindarle a la ciudadanía certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en los procesos electorales.

Por otra parte, el Tribunal Federal Electoral contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, independientes de los otros poderes que responderán sólo al mandato de la ley.

Una aportación muy importante de la reforma electoral en comento, fue la adición de mayores conductas ilícitas realizadas durante el proceso electoral en el Código

¹²¹ Becerra Ricardo, “Las campañas electorales, una agenda de acción ciudadana”, S/e, Editorial Asociación Mexicana de derechos Humanos, 1997, p.326.

¹²² Ver el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Penal Federal, con el propósito de evitar que dichas prácticas vulneren los principios rectores de la materia electoral.

1.15.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994.

El 18 de Mayo de 1994 se publicaron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éstas fueron mínimas y para esta investigación ninguna resultó relevante. Dentro de las innovaciones que se contemplan en la legislación electoral se encuentran la creación de la figura de los observadores electorales, la cual se encuentra consignada en el artículo 5 del ordenamiento antes referido, como un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como espectadores el día de la jornada; de igual forma, se les permitió a los visitantes extranjeros la observación del proceso electoral. Es importante destacar que esta prerrogativa le ha dado a la ciudadanía mayor confianza en los resultados electorales.

*“Las reformas de 1994 dejaron pendientes de discutir los temas del financiamiento a los partidos, el acceso a los medios electrónicos y los topes a los gastos de campaña,”*¹²³ por ello a unos meses de dicha reforma, se comenzaron a escuchar voces clamando una nueva reforma electoral que regulara todos los aspectos que habían quedado pendientes.

1.16 Reforma constitucional de 1996.

La reforma de 1996, inició con un acuerdo político nacional firmado por el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León y los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión PRI, PAN PRD y PT, que contenía los puntos fundamentales para la reforma electoral, los cuales, posteriormente se convirtieron en la base para las modificaciones y adiciones que posteriormente se le hicieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicha reforma fue publicada en el Diario

¹²³ Pacheco Méndez Guadalupe, “Calidoscopio Electoral”, S/e, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 18.

Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, con la idea de que sería una reforma definitiva.

*“La reforma electoral de 1996 es un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose en nuestro país,”*¹²⁴ pues a partir de la segunda mitad del siglo XX la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada constantemente tratando de suplir la deficiencias de nuestro sistema electoral.

Las aportaciones más importantes de esta reforma, recayeron en dos rubros principalmente: en el régimen de partidos políticos y en las autoridades electorales.

Con respecto al régimen de los partidos políticos, la reforma electoral de 1996 introdujo innovaciones en la Constitución Federal que trataron de propiciar mayores condiciones de equidad en la contienda interpartidista, del mismo modo, aseguraron una mejor fiscalización y transparencia en el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. En este sentido, entre los cambios más importantes al marco regulatorio que rige el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes: la prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento regulados por la ley, convirtiéndolo en el componente principal de los recursos partidistas; tiene por objeto procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos. También suprime las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público, que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud de que en esta reforma se estableció un procedimiento único para obtener el registro como partido político nacional.¹²⁵

Así mismo, en el artículo 41 constitucional establece las bases constitucionales para calcular el financiamiento público, al consignar un nuevo esquema de distribución

¹²⁴ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., p.7.

¹²⁵ “El Sistema Electoral Mexicano en el siglo XIX y XX”, Op. Cit.

del financiamiento público, el cual clasificó las actividades de los partidos políticos para su otorgamiento en tres tipos:

1.- Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes les asignará el 30% de forma igualitaria a todos los partidos políticos con representación en el congreso, en tanto que el 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso. Esta forma de distribución buscó establecer mayor equidad en la repartición de los recursos a los partidos políticos.

2.- Para los gastos de campaña, a cada partido se le otorgará en el año de la elección, un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

3.- Cuando los partidos políticos realicen actividades específicas tales como: la educación, capacitación política, tareas editoriales, investigación socioeconómica y política, el Consejo General les reembolsará hasta el 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.¹²⁶

Por su parte, los partidos políticos que obtuviesen su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a recibir por concepto de financiamiento público el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, también se les dará una cantidad idéntica que será adicional para gastos de campaña en el año de la elección y por último les suministrarán el financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

Como ya se había mencionado anteriormente, la reforma electoral de 1996 recayó principalmente en dos autoridades, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, al primero le otorgó plena autonomía en sus acciones para independizarlo totalmente

¹²⁶ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldemberg José, Op. Cit. p.110.

del poder ejecutivo; lo constituyó como un organismo de carácter permanente, que se organiza bajo un esquema desconcentrado a través de órganos ubicados en cada una de las 32 entidades federativas, así como en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en los que se encuentra dividido el territorio mexicano para efectos electorales. Esta reforma, trata de reforzar la autonomía del Instituto Federal Electoral al desligarlo por completo del Poder Ejecutivo y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

En tanto que, al Tribunal Electoral lo incorporaron al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndolo en un órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, otorgándole competencia para resolver las impugnaciones interpuestas en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, cuando el resultado pueda ser determinante para el desarrollo o el resultado final del proceso electoral, también es competente para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones interpuestas en contra de actos o resoluciones finales de las autoridades electorales locales, así como las de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.¹²⁷ Le transfiere la facultad para calificar las elecciones de Presidente de la República, la cual anteriormente le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con el objeto de resguardar el orden jurídico electoral.

Otra aportación importante en materia de justicia electoral fue la creación del juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, así como el juicio de revisión constitucional en materia electoral, para efecto de garantizar que las resoluciones y actos de las autoridades electorales locales se apegarán a lo establecido en la Constitución. De igual manera, los legisladores aprobaron la ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, para asegurar la constitucionalidad y legalidad en los actos, así como de las resoluciones de las autoridades electorales, ordenamiento que además busca garantizar la protección de

¹²⁷ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldemberg José, Op. Cit., p.145.

los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el rubro en referencia, se faculta únicamente a los partidos políticos con registro, para promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que se podrán interponer en contra de las leyes electorales promulgadas a nivel federal y local.

Es importante destacar que *“dicha reforma cumplió con la tarea de eliminar la desconfianza de la ciudadanía y los Partidos Políticos respecto a los resultados en los procesos electorales, además ayudó a que nuestro país alcanzara un sistema electoral transparente equitativo y confiable eliminando cualquier posibilidad de manipulación o control del voto ciudadano.”*¹²⁸

1.16.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1996.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que nos rige actualmente, *“fue resultado de una serie de acuerdos, negociaciones y alianzas políticas que se condensaron en la reforma política más avanzada que se haya logrado en la historia electoral de México.”*¹²⁹.

La reforma de 1996 introdujo ajustes e innovaciones que trataron de responder al doble imperativo de propiciar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar una mayor fiscalización para transparentar sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. En este sentido, entre los cambios incorporados como resultado de la más reciente reforma que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes:

¹²⁸ Salazar C. Luís, “México 2000, Alternancia y Transición a la Democracia”, 1ª Edición, México, Editorial Cal y Arena, 2001, p. 31.

¹²⁹ Pérez Fernández del Castillo Germán, consultarlo en “El 2 de julio: reflexiones posteriores”, 1ª Edición, México, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 32.

En primer término, el COFIPE suprimió el registro condicionado dejando únicamente el procedimiento del registro definitivo para constituirse como partido político nacional, pero con nuevos requisitos: pues ahora exigía contar con una afiliación de 3000 miembros en 10 entidades o en 300 distritos, es decir, era necesario contar con el 0.13% del padrón electoral de la elección inmediata anterior a la contienda para la cual se había solicitado el registro; además tenía que presentar sus estatutos, la declaración de principios, programa de acción y acreditar la celebración de las asambleas que la ley electoral le exige.

Otro aspecto relevante en la reforma de 1996 fue el señalamiento del 2% de la votación nacional emitida como porcentaje mínimo para conservar el registro como partido político nacional.

Para controlar el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos para sus actividades permanentes como en las campañas, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, facultó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para recibir y dictaminar los informes anuales, así como los de campaña presentados por dichos entes sobre sus gastos, además vigilará el uso de los recursos públicos a través de la práctica de auditorias y visitas de verificación para corroborar la veracidad de los informes de finanzas; estas medidas se convirtieron en instrumentos eficaces para propiciar condiciones equitativas en el proceso electoral.

También mediante la reforma de 1996, se obtuvo una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral). Dicha Comisión, tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con el propósito de controlar los recursos utilizados por los partidos políticos, el COFIPE facultó al Consejo General para determinar los topes máximos de gastos de campaña en las elecciones federales para senadores y diputados, esta medida ayudo a eliminar la disparidad en el uso de recursos durante las campañas y redujo en un 50% el tope de gastos fijado para la elección de diputados. También los legisladores establecieron que las aportaciones privadas no podían superar la cantidad equivalente al 10% del financiamiento total que hayan recibido los partidos para sus actividades ordinarias; por su parte las aportaciones de las personas físicas no podían ser mayores al 0.5% del monto autorizado para las aportaciones privadas.

La reforma de 1996, creó mayores condiciones de equidad entre los partidos políticos al transparentar los recursos que ingresan y egresan en las campañas electorales. Así mismo, determinó que los partidos políticos no podían recibir financiamiento: de los estados, ayuntamientos, dependencias públicas, de origen extranjero, de los ministros de culto, de las asociaciones religiosas y de organizaciones internacionales, empresas mercantiles y tampoco aportaciones anónimas, estas prohibiciones tratan de evitar que cuando llegue al cargo puede ser presionado por alguno de los aportantes para favorecerlo.

Para un mejor control en la fiscalización de los recursos de los partidos, en la reforma de 1996 se aprobó el *“Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos en la presentación de sus informes, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1988.”*¹³⁰

El acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos quedaron reguladas en el título tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; dicho título señala que la Dirección de prerrogativas y partidos políticos será la encargada de tramitar ante los concesionarios de los medios de comunicación,

¹³⁰ Gaceta Electoral 62. Instituto Federal Electoral, disponible en Internet: www.ife.org.mx/dirsecre/gaceta_elec/Gaceta62/Directorio_62.pdf.

los tiempos otorgados al gobierno, los cuales serán transferidos a los partidos políticos y consigna” *que los partidos políticos son las únicas figuras posibilitadas para contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales*”.¹³¹ Otra innovación fue el incremento del espacio en radio y televisión, cuya distribución siguió la fórmula de: 30% de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. De igual forma en el COFIPE se determinó que el financiamiento destinado al pago de promocionales en los medios de comunicación no podía ser mayor al 12% del financiamiento público determinado para las campañas electorales. Cabe mencionar que dicha reforma, otorgó mayor equidad en la contienda porque les permitió a todos los entes políticos acceder de forma gratuita a la radio y la televisión durante periodos electorales.

La reforma electoral de 1996 logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad encargada de regular los procesos electorales en México, dicha reforma comprendió importantes cambios e innovaciones en el ámbito constitucional como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de los cuales destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo, la creación de mayores condiciones de equidad en la contienda electoral, la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del Instituto Federal Electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral.

Esta reforma representa la culminación de un esfuerzo que ha contribuido al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas, de la vida política y de la vida democrática de nuestro país; porque dio solución a la mayoría de los temas que conformaban la agenda de la discusión electoral, los cuales no habían sido tratados en anteriores reformas.

¹³¹ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit., p. 119.

CAPITULO SEGUNDO

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

En México la elección de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo se realiza mediante un proceso electoral, el cual se encuentra dividido en cuatro etapas: la primera, es la preparación de la elección, la cual, inicia con la primera sesión que celebra el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la primera semana del mes de octubre del año previo a la elección federal ordinaria y concluye al iniciarse la jornada electoral; la segunda abarca únicamente todas las actividades que se llevan a cabo el día de la jornada electoral hasta el cierre de casillas; en la tercera etapa, dan a conocer los resultados y se hace la declaración de validez de las elecciones; comienza cuando es remitida la documentación electoral a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto Federal Electoral o con las resoluciones que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como última instancia; en la última etapa del proceso electoral, se realiza el dictamen y la declaración de validez de la elección del presidente electo, una vez que hayan sido resueltos todos los medios de impugnación interpuestos en contra de las irregularidades de la elección que se trate o cuando no se hayan presentado ninguno y la Sala Superior del TEPJF apruebe el dictamen del cómputo final de los votos, así como las declaraciones de validez de la elección, así como del presidente electo. Tal y como lo regula el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Luego entonces, las campañas electorales forman parte de las actividades que se desarrollan durante la primera etapa del proceso electoral ubican dentro del proceso electoral, porque comprenden todas las actividades de proselitismo político realizadas por los partidos políticos y candidatos, con el propósito de promover sus candidaturas y conquistar el voto ciudadano para tratar de obtener o conservar el poder.

Su marco regulatorio lo encontramos en los artículos 8, 9, 14, 19 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los preceptos 182 a 191 del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en lo que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y el reglamento aplicable al financiamiento público de las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, capacitación política y de inversión socioeconómica y política.

2.1 Concepto de campaña electoral.

“El vocablo campaña es de origen francés, se utilizó primero para denotar la cantidad de tiempo que un ejército podía mantenerse en el campo. En el siglo XVIII en Inglaterra, la campaña era definida como la forma de sucesión del cuerpo legislativo, después se convirtió en la etapa donde los candidatos a un cargo de elección popular realizaban proselitismo con el fin de obtener el voto del electorado.”¹²¹ “Las campañas, en su versión moderna, surgieron a principios del siglo XIX como consecuencia del voto universal masivo y del desarrollo de las comunicaciones, que hizo necesaria la aparición pública de los candidatos en distintos lugares y por diversos medios de comunicación.”¹²²

En el diccionario electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, se definen las campañas electorales como: *“un conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de votos a través de la difusión,”¹²³ de su plataforma política.*

El Instituto Nacional de Estudios Políticos, las conceptualiza como: *“el conjunto de acciones lícitas, coordinadas y escalonadas que tiene el propósito de persuadir a los electores para que emitan su voto a favor de un candidato. Estas constituyen una fase del proceso electoral que se realiza en el periodo previo a la elección, durante el cual los candidatos compiten por el apoyo popular.”¹²⁴*

¹²¹ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, “Manual de campaña”, México 2002, 3ª. Edición., Editorial. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C, p. 3.

¹²² Ibidem., p.5.

¹²³ “Diccionario Electoral”, serie ediciones y democracia, 1ª Edición, Costa Rica, Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)- Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, p. 121

¹²⁴ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto “Diccionario Electoral”, S/E, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 2000, p.48

También se consideran: *“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 los electores registrados en una división electoral y su propósito es influir en su elección a la hora de emitir el voto.”*¹²⁵ La persuasión la realizan los candidatos y su equipo de campaña mediante el discurso político y la propaganda que promueve su plataforma política.

Las campañas electorales se regularon en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, para *“salvaguardar la libertad política y la imparcialidad de los organismos públicos logrando así, un proceso electoral democrático donde las elecciones fueran libres y competitivas; para garantizar dichas condiciones, también era indispensable asegurar que los partidos políticos que tengan un interés de participar en la contienda electoral estuvieran en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado.”*¹²⁶

Actualmente la base primera del artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las define como: *“el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto del electorado.”*¹²⁷

Los fines que persiguen los candidatos en las campañas electorales son: el acercamiento personal y a través de los medios de comunicación, con la ciudadanía, la búsqueda de aportaciones para solventar los gastos durante la campaña, pero el objetivo principal, es dar a conocer a los electores su plataforma política y convencerlos para obtener su voto.

Existen dos tipos de campañas: las denominadas internas o precampañas, las cuales, constituyen todos los actos que de forma tácita o expresa realizan los ciudadanos antes del proceso electoral con el propósito de obtener una candidatura,

¹²⁵ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, Op. Cit., p. 3

¹²⁶ Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op Cit., p.434.

¹²⁷ Artículo 182, base primera del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

mediante su participación en el proceso de elección interna que organiza cada partido político para designar al candidato a un cargo de elección popular. Inician cuando el aspirante anuncia o expresa de forma pública su intención de buscar una candidatura. El segundo tipo son las campañas electorales, éstas se realizan con el fin de promover a los candidatos a un cargo de elección popular e inician un día después de que los candidatos son registrados ante el Instituto Federal Electoral y declaran públicamente su propósito de participar en la contienda de manera personal o bien transmiten mensajes por diferentes medios ya sea radio o televisión.

En nuestros días, las campañas electorales se han transformado en ejercicios proselitistas donde se invierten grandes sumas de dinero, tiempo y recursos humanos para alcanzar o conservar el poder.

2.2 Temporalidad de las campañas electorales.

Las campañas electorales en nuestro país duran aproximadamente 162 días, inician al día siguiente de haber sido registradas las candidaturas para la elección respectiva y deberán terminar tres días antes de la jornada electoral, así lo establece el artículo 190 numeral 1 del COFIPE. En el proceso electoral del 2006, las campañas electorales comenzaron el 19 de enero del presente año, una vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el registro de los candidatos presidenciales, así como las respectivas plataformas electorales de cada uno de ellos y concluyeron el 29 de junio de 2006.

El comienzo de las campañas electorales puso fin a la tregua decretada por el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos durante el mes de diciembre del año previo a la elección presidencial, dicha tregua se hizo con el propósito de frenar los actos de precampaña que habían estado realizando los aspirantes a la candidatura presidencial durante el 2005 y también para dejar transcurrir un intervalo de tiempo entre los actos de precampaña y el inicio de las campañas para no saturar al electorado con tanta propaganda electoral.

2.3 Definición de candidato.

*“Un candidato es alguien propuesto para ocupar a través de la elección un cargo público;”*¹²⁸ que forzosamente debe de estar afiliado a un partido político y tiene el compromiso de sostener la plataforma electoral del partido político que representa durante su campaña.

Según el Diccionario Jurídico Espasa, los candidatos son *“las personas físicas respecto de las cuales se elige,”*¹²⁹ a través del voto popular en una elección. En nuestro país, los partidos políticos son los únicos que pueden registrar a los candidatos que participan en las contiendas electorales.

El Diccionario de la lengua española lo conceptualiza como *“la persona propuesta o indicada para un cargo, aunque no lo solicite.”*¹³⁰ Dicho concepto hace referencia a que el candidato debe estar en aptitud de ser sujeto susceptible de derechos político-electorales para cuando sea postulado por su partido.

En nuestro sistema político podemos definir al candidato como el ciudadano postulado por un partido político para ocupar un cargo de elección popular. La definición antes referida, consigna que los partidos políticos son el único medio para participar en las elecciones, es decir, los partidos políticos tienen el monopolio para registrar las candidaturas a los cargos de elección ante la autoridad electoral, de ahí que los partidos sean los únicos entes con facultades para postular candidatos, debido a que en la legislación electoral mexicana, no se encuentran reguladas las candidaturas independientes. Sin embargo, este es un tema que debe analizarse con detenimiento, porque al no permitir las candidaturas independientes se dejan fuera de control todas las actividades de proselitismo que realizan los ciudadanos de forma individual, cuando buscan un cargo de elección popular sin estar afiliados a algún partido. Por ejemplo en países como: Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú,

¹²⁸ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, “Manual de Campaña”, Op. Cit., p. 7.

¹²⁹ “Diccionario Jurídico Espasa”, Siglo XXI, Nueva Edición Actualizada, Madrid, Editorial Espasa Calpe S.A., 2001, p.262.

¹³⁰ “Diccionario de la Lengua Española”, 22ª Edición, España, Editorial Real Academia Española, 2001, p. 284

República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en algunos puestos de elección popular se permiten las candidaturas independientes para dar mayor apertura a la acción ciudadana.

El registro de los candidatos para Presidente de la República se realiza del 1 al 15 de enero del año de la elección, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal como lo establecen los artículos 177 inciso e) y 82 inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad con el artículo 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el registro de candidatos en la elección presidencial se requiere la manifestación de los siguientes datos: apellido paterno, apellido materno y nombre completo, lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo, ocupación, clave de la credencial para votar y cargo para el que se le postule. Asimismo, se exige acompañar a la solicitud de registro la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento, copia de la credencial para votar y constancia de residencia.

En el Diario Oficial de la Federación se publicará la lista con los candidatos a solicitud del Consejo General del Instituto Federal Electoral, una vez que éstos fueron registrados. Sin embargo, también debería difundirse en los periódicos de circulación nacional, para que les permita a la mayoría de ciudadanos estar enterados de los candidatos que participarán en las contiendas electorales.

Las funciones de los candidatos son: representar a su partido durante el proceso electoral, promover las plataformas políticas para solucionar la agenda política del momento, persuadir a los electores para que aporten recursos, tiempo, esfuerzo y sobre todo votos a su favor, así mismo compiten por tener un espacio en los medios de información para darse a conocer entre los electores.

Los partidos políticos actualmente carecen de credibilidad frente al electorado, debido a todos los escándalos de corrupción en los que se han visto involucrados sus militantes, esto ha provocado que los candidatos adquieran mayor fuerza que los partidos; de ahí, que los candidatos en los últimos años movilicen directamente al electorado, llegando a organizar sus campañas de forma independiente a la estructura partidista, por ello, los medios informativos prestan mayor atención a las personalidades que al partido político o sus propuestas políticas.

2.3.1 Requisitos constitucionales de elegibilidad para ser Presidente de la República.

El ejercicio del Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, el Presidente de la República, su elección se realiza en forma directa y a través del sufragio popular. Por mandato constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe ser electo cada seis años por el principio de mayoría relativa; esto significa que obtendrá el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total emitido, independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total.

Podemos considerar que los requisitos consignados en el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ser Presidente de la República; también deberán ser cubiertos por los candidatos que participen en la elección presidencial, porque de no cumplir alguno de los requisitos antes señalados, el candidato electo no podrá ocupar la presidencia.

El mismo precepto establece los siguientes impedimentos temporales: estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República o Gobernador de alguna entidad federativa. Estos impedimentos dejan de surtir efecto si el interesado se separa del cargo seis meses antes del día de la elección. Así mismo, señala como impedimentos permanentes: la

pertenencia al estado eclesiástico o el ministerio de algún culto y la ocupación previa del cargo, ya sea por elección popular o en carácter de interino, provisional o sustituto.

Se propone reformar dicho precepto para exigir el cumplimiento de las prohibiciones temporales y las permanentes a los candidatos a la Presidencia de la República, a efecto de evitar que los servidores públicos de alta investidura, los ministros de alguna religión y los miembros del ejército promuevan sus candidaturas haciendo valer el poder que le concede el cargo que desempeñan.

2.3.2 Candidatura.

Otro concepto relacionado con las campañas electorales y los candidatos, son las candidaturas, éstas constituyen *“la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores, es la condición para que se materialice la elección de representantes,”*¹³¹ pues sin ellas no habría elección, es como la *conditio sine qua non*, para que la elección pueda realizarse.

Dieter Nohlen las define como *“las ofertas políticas diferenciadas sobre las que hay que decidir los electores.”*¹³² Con base en lo anterior, podemos decir que las candidaturas son: las propuestas de solución a la problemática nacional que presentan los candidatos para convencer a los ciudadanos de emitir el voto a su favor el día de la contienda electoral.

Un rasgo característico del Sistema Electoral Mexicano es el monopolio que se le otorga a los partidos político para registrar a los candidatos que participarán en cualquier tipo de elección ya sea municipal, local o federal.

2.4 Actos de campaña.

Son reuniones públicas, asambleas, marchas y en general todos aquellos actos en los que candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para

¹³¹ “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit., p. 127.

¹³² Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op. Cit, p. 339.

promover sus candidaturas; así lo señala en su base segunda el artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es decir, son todas las actividades que realizan los partidos en coordinación con los candidatos para inducir a los electores a emitir su voto en favor de un candidato y lograr el triunfo en la contienda electoral.

De igual forma los actos de campaña son: *“las acciones de reforzamiento, persuasión y disuasión para influir en el voto de los electores que realizan los candidatos y promotores de campaña.”*¹³³ Se realizan para exponer los programas y acciones que los partidos políticos proponen para solucionar los problemas que enfrenta nuestro país en un momento determinado.

La base segunda del artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe la realización de actos de campaña 3 días antes de la jornada electoral, incluyendo el día de la elección, es decir una vez concluida la campaña electoral no se podrán hacer actos públicos de campaña, actos de proselitismo ni tampoco difundir propaganda de algún candidato, con el propósito de que los electores reflexionen su voto y así lograr una elección libre. Grosso modo, los actos de campaña es la promoción que hacen los candidatos y los integrantes de los partidos políticos de su imagen y proyecto político.

2.4.1 Reglas para los actos de campaña.

La ley electoral establece algunas reglas a las que deberán ajustarse los partidos políticos, los miembros del equipo de campaña y los candidatos al realizar actos de campaña:

- Deberán avisar a las autoridades y darle su itinerario, cuando realicen marchas donde se interrumpan temporalmente la vialidad.
- Las reuniones públicas no tendrán más límite que el respeto a terceros y a las disposiciones que se dicten para el ejercicio de la garantía de reunión.

¹³³ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto “Diccionario Electoral”, Op. Cit., p. 61.

- Las autoridades deberán otorgarle un trato equitativo a los partidos políticos en el uso de locales públicos.

2.5 Definición de propaganda electoral.

*“La propaganda electoral es uno de los mecanismos que utilizan los partidos para dar a conocer su plataforma política, programas e ideas.”*¹³⁴ De ahí, que la propaganda se haya convertido en un elemento que en los últimos años es de suma importancia para la difusión de los candidatos en las campañas electorales, toda vez que, supeditan el triunfo a la cantidad de dinero que se invierte en publicidad principalmente en los medios de comunicación electrónica.

El Instituto de Estudios Políticos A.C., puntualiza que la propaganda electoral, es *“el medio para hacer llegar al electorado, de modo resumido, el mensaje de un candidato y constituye la única manera de garantizar que este mensaje se comunique a los electores en forma persuasiva para obtener el voto en determinado sentido. Procede conforme a un plan deliberado que incluye la producción y transmisión de textos y mensajes específicamente estructurados, utilizando todos los medios de comunicación disponibles para llegar a la audiencia más amplia y provocar los efectos calculados.”*¹³⁵ Tiene como propósito fundamental promover la imagen de los candidatos, así como sus propuestas para solucionar la problemática nacional.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la base tercera del artículo 182, define a la propaganda electoral como: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar al electorado las candidaturas registradas. De lo anterior, se desprende que la propaganda es el medio material mediante el cual, se hace llegar al electorado ideas, planes y soluciones que

¹³⁴ “Diccionario del “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit. p. 1031.

¹³⁵ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto “Diccionario Electoral”, Op. Cit., p.580.

ofrece el candidato. En la propaganda igualmente se deben exponer la plataforma electoral, los programas y acciones de los partidos políticos.

Tomando en cuenta los medios a través de los que se difunde la propaganda, se clasifica en: propaganda impresa, propaganda en radio y televisión, propaganda telefónica, propaganda vía internet y la propaganda que se realiza mediante las encuestas.

Atendiendo al tipo de información que se difunde, la propaganda se clasifica en: propaganda positiva y negativa; la primera, busca promover a los candidatos y sus propuestas de trabajo; la segunda, también es conocida como propaganda negra, porque comunica información negativa de los candidatos o partidos de oposición, para desprestigiarlos o crear una mala imagen de ellos ante el electorado. En muchas ocasiones se enfocan al desempeño profesional de los candidatos en los puestos, ya sea en la administración pública o en los cargos de elección popular anteriores, cuando su desempeño fue deficiente, a su patrimonio personal y como último recurso critican las plataformas políticas creando una mala imagen del candidato para restarle votos el día de la elección.

En el proceso electoral del 2006, los candidatos a la Presidencia de la República Felipe Calderón Hinojosa, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo Pintado, se dedicaron el mayor tiempo a hacer campañas de desprestigio en contra de sus adversarios, en lugar de que el tiempo en los medios fuera ocupado para promover sus plataformas políticas. A unos meses de la última jornada electoral, la difusión de propaganda negra fue en aumento en contra del candidato Andrés Manuel López Obrador, por esta razón el Partido de la Revolución Democrática interpuso varias quejas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las cuales, los magistrados resolvieron que el Partido Acción Nacional retirara de los medios electrónicos todos los spots que denostaran al candidato presidencial del PRD.

En los últimos comicios se ha observado que los partidos políticos confían en que la victoria la obtienen con una prolongada campaña propagandística en los medios, por ello, los candidatos no han dudado en emplear cuantiosos recursos públicos y privados en toda clase de propaganda porque tienen la idea de que el triunfo en una elección obedece a la cantidad de dinero que se invierta en publicidad, tal circunstancia, ha encarecido las campañas, porque durante éstas, se intensifica la difusión de propaganda política y el costo de los spots se incrementa a medida que se acerca el día de la jornada electoral.

Para robustecer lo anterior, a continuación muestro un cuadro que contiene los gastos que erogados por cada partido en la propaganda de este tipo, durante el periodo del 19 de enero al 15 de mayo del 2006:

“PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	ANUNCIOS ESPECTACULARES	SALAS DE CINE	PAGINAS DE INTERNET	TOTAL
PAN	\$26,862,861.91	\$2,962,756.90	\$2,751,736.77	\$32,577,355.58
COALICIÓN ALIANZA POR MÉXICO	\$52,643,957.20	\$0.00	\$1,453,416.12	\$54,097,373.32
COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS	\$20,347,282.68	\$0.00	\$0.00	\$20,347,282.68
NUEVA ALIANZA	\$3,098,893.36	\$0.00	\$4,698.00	\$3,103,591.36
ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00 ¹³⁶

De la información vertida en la cuadro anterior, podemos darnos cuenta que en la actualidad, los instrumentos más utilizados para difundir la propaganda electoral son: las páginas de Internet, las salas de cine, los espectaculares, la radio, televisión y los mítines; cabe mencionar que la mayoría de éstos medios de difusión recientemente empezaron a ser utilizados para difundir propaganda electoral, por ello aún no se encuentran regulados en el COFIPE, sin embargo, por la desconfianza que ha

¹³⁶ Informe especial de gastos de los candidatos a la Presidencia de la República 2006, verlo en: www.ife.org.mx.

generado las cuantiosas cantidades que invierten los partidos en la propaganda difundida en dicho medios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios respecto al uso de la difusión de la propaganda en dichos medios.

2.5.1 Reglas para el uso de propaganda electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos, candidatos y la ciudadanía en general, no podrán organizar reuniones o actos públicos de campaña, realizar proselitismo político y tampoco repartir propaganda electoral 3 días antes de la jornada, incluyendo el día de la jornada electoral.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 182-A del ordenamiento jurídico antes referido, consigna que los partidos sólo podrán gastar hasta un 50% del financiamiento público en la propaganda para promover a sus candidatos y difundir sus plataformas electorales en radio y televisión. Esta medida se fijó para limitar los gastos excesivos que los partidos políticos y candidatos destinan a este rubro.

La propaganda impresa que se utiliza durante la campaña electoral, deberá contener una identificación del partido político al que está representando, es un requisito señalado en el artículo 185 numeral 1 del COFIPE.

Por otro lado, la propaganda electoral difundida en los medios electrónicos debe ajustarse a las siguientes reglas: en primer lugar los miembros de los partidos y los candidatos están obligados a respetar a las autoridades, terceros, a las instituciones, a los valores democráticos y a la vida privada de los candidatos, evitar realizar ofensas, difamaciones o calumnias en contra de los candidatos, ya que de no hacerlo será prohibida su difusión.

La propaganda electoral gráfica, se regirá por las normas consignadas para la propaganda difundida en los medios de comunicación. Así mismo, el COFIPE les

otorga a los candidatos y partidos políticos el derecho de aclaración o réplica, cuando los medios declaren información equivocada o que le cause perjuicio a algún candidato.

La propaganda telefónica y la difundida en Internet, hasta este momento no han sido reglamentadas en ningún ordenamiento jurídico, toda vez que son medios de difusión muy novedosos, pero no obstante ello, deberán apegarse a las reglas generales para la difusión de la propaganda electoral.

Por otro lado, la colocación de la propaganda electoral en la vía pública estará sujeta a las siguientes normas:

- 1.- Podrá colocarse en el transporte público, siempre y cuando no se dañe el vehículo y tampoco se impida la visibilidad del conductor.
- 2.- Permite fijar en inmuebles de propiedad privada, siempre que exista autorización escrita del propietario.
- 3.- De igual manera, podrán colgarse en lugares de uso común ya sea propiedad de los ayuntamientos, de los gobiernos locales o del Distrito Federal. Estos serán repartidos por las Juntas Locales, Distritales y Ejecutivas del IFE, entre los partidos políticos registrados.
- 4.- Los partidos políticos deberán solicitar permiso por escrito ante las autoridades competentes con anticipación, cuando pretendan realizar actos de campaña y exista la necesidad de interrumpir temporalmente la vialidad, tal como lo señala el artículo 184 del COFIPE.

Adicionalmente, el Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales establece las siguientes prohibiciones con respecto al uso de propaganda durante las campañas electorales: en primer lugar *“impide a los funcionarios públicos y a las autoridades eclesiásticas realizar actividades políticas durante el tiempo de campaña; difundir propaganda electoral anónima. Con respecto al contenido de la propaganda, los partidos deberán abstenerse de emplear símbolos patrios, incitar a la abstención electoral, incumplir las leyes, provocar la discriminación étnica y religiosa. En relación*

*con los lugares de donde se coloca la propaganda proselitista el COFIPE señala que no podrán realizarse actos proselitistas en oficinas públicas, monumentos y escuelas;*¹³⁷ tampoco está permitido fijar o pintar propaganda en equipamientos urbanos, carreteros o ferroviarios.

Con el fin de salvaguardar el principio de equidad en el último proceso electoral federal, el Instituto Federal Electoral expidió un “Acuerdo de neutralidad” a través del cual, exhortó a los funcionarios públicos y a los titulares del poder ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal para abstenerse de: promocionar obras públicas o de desarrollo social en los medios de comunicación, manifestar públicamente su apoyo por algún candidato, realizar acciones para promover el voto a favor de algún candidato, aportar recursos del erario público a los partidos políticos o candidatos, condicionar obra pública o recursos a cambio de la promesa del voto y de realizar campañas publicitarias para promocionar la imagen de algún servidor público, 40 días antes de los comicios incluyendo el día de la jornada electoral, dicho plazo comenzó el 23 de mayo del 2006 y terminó el 3 de julio del mismo año; esta medida fue tomada para garantizar que el voto fuera libre y auténtico.

2.6 Franquicias postales y telegráficas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otorga a los partidos políticos las franquicias postales y telegráficas necesarias para el desarrollo de sus actividades, las cuales, serán aplicables únicamente en el territorio nacional. Estas son utilizadas por los comités nacionales, regionales, estatales y municipales para enviar correspondencia ordinaria, propaganda, publicaciones periódicas a los otros comités de las distintas demarcaciones territoriales. Las franquicias postales y telegráficas para los partidos políticos fueron de las primeras prerrogativas que se incluyeron en la legislación electoral mexicana.

¹³⁷ Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op. Cit., pp.442 y 443.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se encarga de realizar los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que le corresponden, así lo señala el artículo 93 inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por su parte los partidos políticos deberán designar ante dicho órgano dos representantes autorizados por cada uno de los comités, para que ellos sean los encargados del manejo de las franquicias en sus respectivas demarcaciones.

2.7 Las campañas en los medios de comunicación masiva.

Se encuentran regulados en la fracción segunda del artículo 41 constitucional, la cual, establece que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales garantizará a los Partidos Políticos el uso permanente de los medios de comunicación social para dar a conocer su proyecto político a gran parte de la sociedad mexicana en condiciones de equidad.

Dicho precepto constitucional también reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos, la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este sentido, los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, pero no podrán realizar contrataciones directas con las televisoras, con las radiodifusoras ni con ningún otro medio de comunicación.

Con respecto a los spots contratados los candidatos independientes en los medios, no existen preceptos jurídicos que los regulen, por lo que resulta necesario realizar una reforma electoral donde se normen todas las actividades de los candidatos independientes; así mismo, es importante establecer mecanismos para fiscalizar los recursos erogados en las actividades de proselitismo realizadas antes del inicio de las campañas electorales, incluidos todos los spots contratados en los medios electrónicos, porque es en este rubro donde incluso se erogan más recursos que los permitidos en las campañas.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se encargará de realizar las actividades necesarias para que los partidos políticos puedan contratar tiempo en radio y televisión. De igual manera, le corresponderá determinar las fechas, horarios, canales y estaciones de las transmisiones en los dos medios electrónicos antes referidos.

El tiempo en los medios electrónicos será distribuido por *“el Instituto Federal Electoral de la siguiente forma: el 70% del tiempo de transmisión y los promocionales de forma proporcional a la fuerza electoral y el 30% lo repartirá de forma igualitaria a todos los partidos políticos que tengan representación en el Congreso de la Unión y les dará el 4% del total del tiempo a los partidos políticos nuevos.”*¹³⁸ Esta forma de distribución, benefició principalmente al Partido Acción Nacional, al Partido Revolucionario Institucional y al Partido de la Revolución Democrática porque al convertirse en las fuerzas políticas con más apoyo del electorado, gozan de mayor tiempo en los medios para promocionar a sus candidatos, dejando en desventaja a los partidos de reciente creación, tales como, Nueva Alianza y el Partido Alternativa Social y Democrática, los cuales, no pueden competir con los partidos antes referidos, porque las prerrogativas que se les otorgan a éstos últimos son mucho menores.

También el Estado le otorga a cada partido político, 15 minutos mensuales en radio y televisión, tiempo que podrá ser utilizado en dos programas semanales. Además dos veces al mes tendrán derecho a participar en el programa especial organizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, donde abordarán asuntos relacionados con el proceso electoral.

Adicionalmente durante las campañas electorales para la elección de Presidente de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales les concede a los partidos políticos: 250 horas en radio, además de las 200 horas que les

¹³⁸ Alcántara Manuel y Barahona Elena M. "Política, Dinero e Institucionalización Partidista en América Latina", 1ra Edición, Editorial. Universidad Iberoamericana, México 2003, p. 87.

otorga en televisión; adicionalmente el Instituto Federal Electoral adquirirá 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión para ponerlos a disposición de los partidos en forma mensual, los cuales, serán distribuidos de forma proporcional a su fuerza electoral; la duración de las transmisiones dependerá de la fuerza electoral, tal como lo establece el artículo 44 del COFIPE. El tiempo aire en los medios electrónicos lo podrán contratar en dos periodos: el primero abarca del 1 de febrero al 31 de marzo y el segundo del 1 de abril y hasta tres días antes de la jornada electoral. La ley electoral consigna que los partidos políticos deberán utilizar por lo menos la mitad del tiempo que les corresponda en los procesos electorales para promover su plataforma política.

Dada la importancia que tiene la elección presidencial para nuestro país, cada seis años se destinan mayores espacios en los medios para permitirle a los partidos dar a conocer a sus candidatos y propuestas en todo el territorio nacional.

Para evitar la disparidad del tiempo y los precios en los medios, la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicita a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y a los medios impresos, un catálogo de las tarifas y horarios, los cuales se ponen a disposición de los entes políticos, para que estos una vez que decidan las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de transmitir sus spots, se lo comuniquen por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual, posteriormente les dará a conocer a los partidos políticos, los tiempos en los que podrán contratar en televisión y radio, de igual manera les comunicará a los concesionarios de los medios de comunicación el tiempo que le corresponderá a cada partido político. En el supuesto de que dos o más partidos deseen contratar los mismos horarios en un canal o estación, el tiempo disponible se dividirá en forma igualitaria.

La contratación de espacios para la difusión de la propaganda está regida por tres principios básicos: equidad, derecho a la información e igualdad de trato en el cobro de sus servicios; con el principal objetivo de dar la oportunidad a todos los partidos de utilizar los medios para presentar a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Sin embargo, resulta difícil garantizar el cumplimiento de

dichos principios, porque existen varias causas que obstaculizan el acceso equitativo a los medios de comunicación, una de ellas es el hecho de que los dueños de los medios de comunicación frecuentemente tienen interés de promover a determinados candidatos, porque pactan acuerdos con ellos, que deberán ser cumplidos cuando estén en el cargo; de ahí que las tarifas se apliquen discrecionalmente dependiendo del partido político que se trate.

Además, en muchas ocasiones los concesionarios de la radio y la televisión también realizan aportaciones en especie para las campañas, es decir, les obsequian espacios en radio o televisión a los candidatos, los cuales, no son reportados por los partidos.

Con el propósito de que la cobertura de las campañas tengan el mismo tratamiento en los medios y sea igual para todos los candidatos, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá con la Comisión de Radio Difusión y a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, para establecer los lineamientos que deberán seguir los noticieros en la difusión de las actividades de las campañas electorales.

Para fiscalizar los recursos utilizados en los medios de comunicación electrónicos, el Instituto Federal Electoral creó el programa de “Monitoreo de la cobertura de las campañas electorales federales en radio y televisión”, con el propósito de garantizar un trato equitativo a todos los candidatos, así mismo buscó controlar el número de spots que transmite cada partido, de igual manera se hizo para transparentar los gastos de los partidos políticos, siendo la primera vez, que se puso a disposición del público la información sobre el número de promocionales difundidos en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares en la vía pública, utilizados para la promoción de los candidatos a la Presidencia de la República durante sus campañas electorales.

Además el monitoreo en los medios, permite darnos cuenta que hay inequidad en la distribución de los tiempos que dedican algunas televisoras a las campañas de ciertos candidatos, tal como se observa en el siguiente cuadro, la cobertura en los noticieros de las campañas de los candidatos a la Presidencia de República en la elección de 2006.

“TELEVISORAS	PAN	PRI	PRD
<i>TV Azteca</i>	20.2%	17.8%	20.6%
<i>IPN</i>	13.8%	25.4%	23.5%
<i>TELEvisa</i>	22.6%	18.4%	19.3%
<i>PROYECTO40</i>	8.5%	12.2%	19.8%
<i>Cablevisión</i>	3.3%	1.2%	38.6% ¹³⁹

La información vertida en el cuadro, muestra que los dos grupos televisivos más importantes en nuestro país, Televisa y TV Azteca, le dieron mayor seguimiento a la campaña de Felipe Calderón Hinojosa. La disparidad en la cobertura de las campañas entre una televisora y otra, obedeció al interés que tenían dichas televisoras de que ganara la elección un candidato determinado, porque en muchas ocasiones existen compromisos de por medio, que deberán cumplir una vez que lleguen a la Presidencia del a República.

Por la influencia que ejercen en la sociedad en general, los medios de comunicación electrónicos se han consolidado como los principales intermediarios entre los candidatos y la ciudadanía, toda vez que, son los que proveen de la mayor información a los electores sobre los candidatos y sus propuestas, y se aprovechan de ello, para orientar el sentido del voto de los ciudadanos indecisos.

La inversión que hacen los partidos en la propaganda difundida en los medios de comunicación en los últimos 12 años ha aumentado considerablemente; por ejemplo en 1994 los partidos políticos canalizaron el 25% de sus finanzas al pago de espacios en

¹³⁹ Aguayo Quezada Sergio y Acosta V. Miguel, “Televisión y campañas”, Enfoque, n.639, México, 18 de junio del 2006, p.4.

los medios de comunicación, en 1997 este porcentaje representó un 50% del total de sus fondos y en la elección del 2000 se gastó más del 50% del financiamiento otorgado para sus gastos de campaña. *“Este aumento de los gastos electorales ha correspondido también al uso de técnicas publicitarias y de medios de comunicación cada vez mas sofisticados para difundir sus plataformas, programas políticos y propaganda electoral igualmente influyó la contratación de los servicios de expertos políticos en la elaboración y desarrollo de las estrategias de campaña. Dichas demandas económicas han llevado a los partidos a recibir aportaciones de los grupos con mayor capacidad económica, lo que ha ocasionado que los que llegan al cargo velen más por los intereses de dichos grupos que por los de toda la sociedad.”*¹⁴⁰ Lo preocupante es que el Instituto Federal Electoral tiene el reporte de las cantidades de dinero que gastan los partidos en el pago de publicidad en los medios y no ha tomado ninguna medida para evitar el dispendio; vasta analizar el siguiente cuadro, en el cual, se encuentran las cifras del último informe que rindió el Instituto Federal Electoral con respecto al monitoreo realizado sobre los gastos propaganda y el número de spots difundidos en el periodo comprendido del 19 de enero al 28 de junio del 2006:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	PROMOCIONALES EN T.V.	PROMOCIONALES EN RADIO	ESPECTACULARES	PRENSA
PAN	\$96,941,469.73	\$85,470,957.70	\$26,862,756.90	\$944,571.36
COALICION ALIANZA POR MÉXICO	\$207,065,137.72	\$20,395,477.56	\$52,643,957.20	\$2,536,958.3
COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS	\$143,210,745.73	\$34,502,680.45	\$20,347,282.68	\$304,616.23
NUEVA ALIANZA	\$18,784,020.90	\$2,614,414.60	\$3,098,893.36	\$33,998.90
ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA	\$4,881,474.00	\$1,752,036.70	\$0.00	\$0.00 ¹⁴¹

¹⁴⁰ De Andrea Sánchez José Francisco, “Los Partidos Políticos”, 1ª Edición, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, 2002, pp. 249 -250.

¹⁴¹ Informes especiales de gastos de las campañas electorales a la presidencia de la república 2006, Op. Cit.

Los informes de gastos de campaña presentados por los candidatos a la Presidencia de la República, muestran que la propaganda electoral se ha convertido en una importante fuente de ingresos para los dueños de las televisoras y concesionarios de la radio, toda vez que, las transmisiones de los spots pagados por los candidatos, les produce ingresos mayores que ningún otro evento. Pues simplemente para el proceso electoral de 2006 fue destinado aproximadamente el 70% del financiamiento otorgado a los partidos políticos para el pago de la publicidad en medios electrónicos; lo preocupante, es que la mayoría de esos recursos fueron recibidos por las dos empresas que dominan los medios electrónicos Televisa y T.V Azteca y el restante se fue a *“casas encuestadoras, publicistas, productoras de spots cadenas radio fónicas, algunas de ellas también propiedad de Televisa; gastos que rebasaron en inversión publicitaria a los medios impresos,”*¹⁴² así lo señaló en entrevista el especialista en medios Raúl Trejo Delarbre.

Tomando como base los informes anticipados que los partidos políticos entregaron respecto de sus gastos en televisión al Instituto Federal Electoral en el periodo comprendido del 15 de enero al 15 de marzo del año de la última elección presidencial, podemos afirmar que la mayor parte del financiamiento público otorgado a los partidos políticos fue acaparado por las dos televisoras más importantes de nuestro país, Televisa recibió \$382, 690,365 (trescientos ochenta y dos millones seiscientos noventa mil trescientos sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.) y T.V. Azteca obtuvo \$20, 249, 590 (veinte millones doscientos cuarenta y nueve mil quinientos noventa pesos); aunque esta información sólo es un cálculo estimado, porque a pesar de que el IFE firmó un convenio con Televisa para transparentar los gastos de los partidos en los medios, hasta este momento, dicha televisora no ha reportado a cuanto asciende el gasto de los spots transmitidos por el Partido Acción Nacional en dicha empresa, aunque era de suponerse porque dicha televisora hizo notorio el apoyo al candidato del PAN, ello explica porque ocultan el tiempo aire que se le obsequió a Felipe Calderón en apoyo a su campaña.

¹⁴² Villamil Jenaro, "El negocio del encono", Revista Proceso, México, No. 1548, 4 de Julio de 2006, p. 45.

Otras formas de promocionar la propaganda para promocionar el voto durante las campañas, es a través de las páginas de Internet y los mensajes en los teléfonos celulares, sin embargo a pesar de que estas nuevas formas de hacer propaganda son utilizadas cada día con mayor frecuencia, las cuales, todavía no se han regulado en el COFIPE. Aún cuando, que el internet se ha convertido en una herramienta estratégica para las campañas políticas *“porque tiene una utilidad potencial para multiplicar la capacidad logística y administrativa de una campaña,”*¹⁴³ además se ha convertido en un medio de comunicación económico para promover el voto. *“Ante la falta de normas respecto del uso de Internet, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consignó que las páginas de los candidatos deberán bloquearse 3 días antes de la jornada electorales, así lo señala la tesis S3EL/035/200,”*¹⁴⁴ para permitirle al electorado decidir libremente su voto alejado del bombardeo propagandístico.

Hacer política en México se ha vuelto una actividad muy costosa, sobre todo por el incremento de gastos de las campañas electorales, cuyos costos se disparan por el uso de medios electrónicos de comunicación y de organización, así como la contratación de asesores extranjeros de marketing político¹⁴⁵ Y con toda razón, porque en nuestro país los partidos políticos destinan la mayor parte de los recursos de que disponen para pagar espacios en medios electrónicos, pues los candidatos tienen la idea de que entre más propaganda se difunda mayores son las posibilidades de ganar una elección.

2.8 Encuestas.

El Diccionario del Centro Interamericano de Derechos Humanos, define a la encuesta *“como una técnica de investigación social que permite conocer opiniones y actitudes de una colectividad por medio de un cuestionario que se aplica a un reducido grupo de sus integrantes al que se le denomina muestra.”*¹⁴⁶ Dicho estudio lo realizan

¹⁴³ De Andrea Sánchez José Francisco, Op. Cit., p 298.

¹⁴⁴ Zárate Arturo, “Ven riesgos en propaganda electoral vía celular y mail”, El Universal, México, Martes 6 de diciembre del 2005, p. A8.

¹⁴⁵ Cordero, Luis Alberto, “La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: Un asunto de conciencia crítica”, Revista Jurídica Jalisciense, Año 8. Enero- Abril, núm. 1, 1998, Guadalajara, Jalisco, México, pp.

¹⁴⁶ “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit. p. 484.

las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral a efecto de conocer las preferencias político-electorales de la ciudadanía en un tiempo determinado.

De igual manera, es considerado *“un método sistemático en el cual se le pregunta a los electores su opinión sobre asuntos o tópicos particulares. De la líneas anteriores se desprende que las encuestas son una radiografía de la opinión del electorado”*¹⁴⁷.

En la doctrina se conocen los siguientes tipos de encuestas:

1.- Las encuestas que se realizan antes de las campañas electorales, *“tienen como propósito obtener indicios acerca de las oportunidades existentes para realizar con éxito una campaña, así como la información necesaria para planearla.”*¹⁴⁸ Este tipo de encuestas permiten a los partidos políticos elegir adecuadamente al candidato.

2.- Las encuestas realizadas durante la campaña, *“miden el impacto de las estrategias y sugieren áreas donde procede hacer ajustes, se trata de medir el impacto de determinado candidato.”*¹⁴⁹ Consisten en un sondeo de electores, el cual sirve para ver como está posicionado el candidato, de igual manera permite medir sus posibilidades de triunfo.

3.- Las encuestas de salida, son realizadas por las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, para conocer la preferencia electoral de los ciudadanos que así deseen manifestarlo, después de que han emitido su voto.

5.- Los conteos rápidos, se realizan el día de la votación; éstos se hacen para dar conocer de manera parcial o total al posible candidato triunfador y se obtienen sumando los resultados electorales publicados en el exterior de las casillas. Dichos resultados no tendrán el carácter de oficiales.

¹⁴⁷ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto “Diccionario Electoral”, Op. Cit., p.292.

¹⁴⁸ Ibidem., p. 298.

¹⁴⁹ Idem., p. 299.

La base III del artículo 41 constitucional, establece que el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa la facultad de regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

En los últimos años las encuestas de opinión pública sobre asuntos electorales se han incrementando considerablemente en los tiempos de elecciones, debido a que los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación las utilizan como parámetro para medir el apoyo electoral de los candidatos y también para definir el curso de las campañas. Actualmente, en nuestro país hay un abuso en la aplicación de las encuestas de opinión pública, porque es un tema que aún no se ha regulado eficazmente en el COFIPE.

En la elaboración de encuestas participan centros de investigación científica, empresas nacionales y extranjeras, los cuales, son contratados principalmente por los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación (escritos y electrónicos) e institutos de investigación en materia política para medir las preferencias del voto, porque tienen intereses científicos, comerciales o políticos. De todas las encuestas y sondeos sobre asuntos electorales difundidas por cualquier medio de comunicación durante las campañas, deberá entregarse el estudio completo de las mismas, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad encargada de establecer los criterios generales de carácter científico que deberán adoptar las personas físicas o morales que realicen encuestas por muestreo, para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación. Para el proceso electoral de 2006, se firmó un acuerdo donde obliga a todas las personas que realizan encuestas o sondeos en la materia electoral a adoptar los criterios estadísticos de carácter científico, que a continuación menciono:

- 1.- Deberán presentar los datos que permitan identificar fehacientemente a la persona física o moral que patrocinó y ordenó la publicación de la encuesta o sondeo de opinión.
- 2.- Mencionar a través de que medio se difundió,
- 3.- Los criterios cumplidos por la encuesta,
- 4.- Las características generales de la encuesta, en las que se detalle la metodología para que los usuarios puedan determinar la precisión de los datos y
- 5.- Los principales resultados que incluyen normalmente el margen de error, el tamaño de la muestra y la información demográfica de quienes respondieron (edad, ubicación, género, ocupación, etc).

Algunos especialistas en la materia consideraron insuficientes estas medidas y proponen estandarizar las metodologías entre las encuestadoras.

La publicación de los resultados de las encuestas o sondeos de opinión que dan a conocer las preferencias del electorado a través de cualquier medio de comunicación, deberá evitarse 8 días antes de la elección y hasta el cierre de las casillas el día de la contienda, para efecto de que los resultados no influyan en las preferencias electorales de la opinión pública e incluso incidan en los resultados de la elección. En el proceso electoral de 2006, el último día para difundir las encuestas fue el 23 de junio del 2006 y las personas que con fecha posterior den a conocer estudios de opinión, serán acreedoras a la pena de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años impuesta por el artículo 403 del Código Penal Federal, porque dicha conducta se encuentra tipificada como delito en la fracción III del precepto antes citado.

2.9 Los debates.

La reforma electoral de 1996, incorporó en el artículo 190 del COFIPE las reglas para la celebración de los debates entre candidatos, concretamente, establece que el IFE a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales, organizará debates públicos y apoyará su difusión.

Los debates entre candidatos y también los que se realizan entre precandidatos, son parte imprescindible de los procesos electorales, porque a través de ellos, dan a conocer su plataforma política, además permite a la ciudadanía compararlos y tomar una decisión consciente sobre el sentido de su voto. En la última elección presidencial se realizaron 2 debates con los cinco candidatos presidenciales; para organizarlos el Instituto Federal Electoral integró una mesa de trabajo con los representantes de cada uno de los candidatos, en la que se firmó el 10 de abril del 2006, un acuerdo que contenía los lineamientos generales a seguir en los debates, tales como: la temática que se abordará en cada uno, su duración, lugar, fecha, hora y el lugar que ocupará cada candidato.

El 25 de abril del 2006, se realizó el primer debate con los candidatos a la presidencia de la república: Patricia Mercado representó al Partido Convergencia, Roberto Madrazo Pintado al Partido Revolucionario Institucional, Felipe Calderón Hinojosa al Partido Acción Nacional, Roberto Campa Cifrán al Partido Nueva Alianza y el único ausente fue el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador. El segundo encuentro se realizó el 6 de Junio del 2006 con los cinco candidatos por la presidencia de la república. Los dos debates al ser transmitidos por televisión, ejercieron un gran magnetismo sobre los votantes particularmente porque la contienda se vislumbraba muy cerrada.

2.10 El financiamiento a los partidos políticos.

Cuando se habla de financiamiento en las elecciones se hace referencia *“a los medios necesarios para que un sistema electoral pueda cumplir sus objetivos con eficiencia, facilidad de acceso, ausencia de corrupción, pluralismo político y una amplia libertad y participación electorales. Señala Hugo Alfonso Muñoz que, para que el financiamiento del proceso electoral adquiera mayor vigencia jurídica, tiene que elevarse a rango constitucional mediante fórmulas que regulen, con garantías suficientes, la independencia económica del órgano electoral, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la contribución del Estado en las campañas políticas*

*para que la contienda se desarrolle en condiciones de libertad e igualdad.*¹⁵⁰ De ahí que en nuestro país, primero se elevó a rango constitucional el financiamiento público y el privado, prevaleciendo el primero sobre el segundo para ejercer mayor control sobre los recursos utilizados por los partidos en los procesos electorales.

Para Berlín Valenzuela el financiamiento *“es un proceso por medio del cual se canalizan relaciones económicas, bienes o servicios hacía los partidos políticos para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas dentro de un estado de derecho.”*¹⁵¹ Efectivamente el Estado les proporciona recursos a los partidos políticos para que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Por su parte Xiomara Navas lo define *“como la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para las actividades electorales como las permanentes.”*¹⁵² Es decir el financiamiento incluye tanto las aportaciones que otorga el Estado como los recursos privados, pero también el uso y destino de éstos.

El marco regulatorio del financiamiento otorgado a los partidos políticos, lo conforman la fracción segunda del artículo 41 de la Ley Fundamental, los artículos 49, 49A y 49B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, por el “Reglamento en el cual se establecen los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos en la presentación de sus informes”.

El sistema de financiamiento instaurado en México es mixto, porque por un lado, el Estado les proporciona recursos para sus actividades ordinarias y de igual manera para sus gastos de campaña y por el otro, les permite a los partidos políticos allegarse de aportaciones privadas; las cuales, deberán ajustarse al principio que establece la

¹⁵⁰ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, “Diccionario Electoral”, Op. Cit., p.330.

¹⁵¹ “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit., p.303.

¹⁵² Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op. Cit., p. 455.

Constitución Federal, del predominio de los recursos públicos sobre los privados. Con respecto a lo anterior, Emilio Chuayffet Chemor menciona que la *ratio legis* de esta disposición no es otra que *“la de proteger la actividad política y la competencia electoral de la influencia del narcotráfico.”*¹⁵³ De igual manera, la dualidad del financiamiento público y privado garantiza que los candidatos velen por los intereses de la colectividad y no sólo de los que aportan recursos para las campañas.

Para la organización del proceso electoral del 2006, el Cámara de Diputados autorizó al IFE un presupuesto de *“\$11, 892,000,000. (once mil ochocientos noventa y dos millones de pesos 00/100 M.N.).”*¹⁵⁴ De los cuales \$6,932,000,000 (seis mil novecientos treinta y dos millones de pesos) se destinaron para gastos de operación, \$4,136,751,227.46 (cuatro mil ciento treinta y seis millones setecientos cincuenta y un pesos veintisiete mil doscientos veintisiete pesos 46/100 M.N.), se otorgaron para el financiamiento de las actividades de los partidos políticos y \$1,062,000,000 (mil sesenta y dos millones de pesos 00/100 M.N) para sufragar los gastos del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

2.10.1 Financiamiento público.

Se compone de ministraciones destinadas para sufragar los gastos de las actividades ordinarias permanentes, así como de los originados durante las campañas electorales y de los necesarios para la realización de actividades específicas tales como: la educación, capacitación, investigación y publicación en materia política.

Para captar el voto en las elecciones federales del 2006, los partidos políticos recibieron \$4,136,751,227.46 (cuatro mil ciento treinta y seis millones setecientos cincuenta y un mil doscientos veintisiete pesos 46/100 M. N.), para distribuirlo como financiamiento público entre los partidos políticos. Dicho se distribuirá entre las tres actividades que realizan los partidos:

¹⁵³ Chuayffet Chemor Emilio, verlo en “Partidos Políticos. Democracia y financiamiento de precampañas”, Op. Cit, p. 45.

¹⁵⁴ Rocha Menocal Carolina, “El peso de los votos”, “La revista”, México, lunes 31 de julio del 2006, p.20.

a) El financiamiento para las actividades ordinarias permanentes de los partidos, será determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en los resultados obtenidos del cálculo de los costos mínimos de campañas de Diputados, Senadores y Presidente de la República.

Para el último proceso electoral, el Consejo General determinó que el costo mínimo de los gastos de campaña de diputados fuera de \$1,140,223,329.06 (mil ciento cuarenta millones doscientos veintitrés mil trescientos veintinueve pesos 06/100 M.N.), el de senadores lo fijó en \$590,041,691.97 (quinientos noventa millones cuarenta y un mil seiscientos noventa y un pesos 97/100 M.N.) y el de Presidente de la República lo calculó en \$258,557,684.48 (doscientos cincuenta y ocho millones quinientos cincuenta y siete mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 48/100 M.N.), dichos montos se sumaron y *dieron como resultado \$1,988,822,705.51 (mil novecientos ochenta y ocho millones ochocientos veintidós mil setecientos cinco pesos 51/100 M.N.),*¹⁵⁵ cantidad que fue designada para el financiamiento público del 2006 de las actividades ordinarias permanentes y será distribuida de la siguiente manera: el 30% de la cantidad total que resulte del cálculo, se repartirá de forma igualitaria entre los que tengan representación en las cámaras del Congreso de la Unión y el 70% restante se distribuirá con base en el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; en relación con los partidos políticos que se hayan registrado en fecha posterior a la última elección, se les otorgará el 2% del financiamiento total, le corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, así lo señala el artículo 49 del COFIPE.

A continuación presento un cuadro que detalla todos los elementos que consideró el Consejo General para determinar los recursos que le correspondieron a cada uno de los partidos políticos.

¹⁵⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrado por el que se determina el monto del financiamiento público por actividades ordinarias y gastos de campaña de los partidos políticos para el año 2006", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de febrero de 2006, verlo en: www.dof.segob.gob.mx.

PARTIDO	VOTOS	% DE VOTOS OBTENIDOS EN LA ELECCIÓN ANTERIOR.	30%	70%	TOTAL
PAN	8,238,392	0.3278503847681230	\$99,441,135.28	\$456,425,402.46	\$555,866,537.74
PRI	9,276,958	0.3691805694336600	99,441,135.28	513,964,289.24	\$613,405,424.52
PRD	4,715,868	0.1876700135555190	99,441,135.28	261,269,668.87	\$360,710,804.15
PT	643,120	0.0255932394880063	99,441,135.28	35,630,291.06	\$135,071,426.34
PVEM	1,646,624	0.0655281166480577	99,441,135.28	91,226,664.37	\$190,667,799.64
CONVERGENCIA	607,549	0.0241776761066344	99,441,135.28	33,659,577.85	\$133,100,713.12 ¹⁵⁶

b) El financiamiento para las actividades tendientes a la obtención del voto, consiste en una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político, para sus actividades ordinarias de ese mismo año, así lo establece el artículo 49 en la base séptima, inciso b) de la fracción primera del COFIPE.

El 31 de enero del 2006 en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el monto que por concepto de financiamiento público le asignaron a cada partido político para los gastos de campaña para el proceso electoral que se estaba llevando a cabo, el cual, fue distribuido entre los partidos de la siguiente forma:

PARTIDO POLÍTICO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	TOTAL
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$613,405,424.52	\$613,405,424.52	\$1,226,810,849.04
ACCIÓN NACIONAL	\$555,866,537.74	\$555,866,537.74	\$1,111,733,075.48
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$360,710,804.15	\$360,710,804.15	\$721,421,608.3
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$190,667,799.64	\$190,667,799.64	\$381,335,599.28
DEL TRABAJO	\$135,071,426.34.	\$135,071,426.34.	\$270,142,852.68
CONVERGENCIA	\$133,100,713.12	\$133,100,713.12	\$266,201,426.24

¹⁵⁶ Ibidem.

NUEVA ALIANZA	\$39,776,454.11	\$39,776,454.11	\$79,552,908.22
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	\$39,776,454.11	\$39,776,454.11 ¹⁵⁷	\$79,552,908.22

El monto correspondiente al financiamiento para gastos de campaña, será dividido en seis ministraciones que serán entregadas durante los seis primeros meses de la elección federal correspondiente. Cada ministración será cubierta dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, excepto la mensualidad de enero, que será entregada junto con la de febrero.

c) Cuando los partidos políticos realicen actividades referentes a la educación, capacitación, investigación y publicación en las materias socioeconómica y política; el Instituto Federal Electoral les reintegrará un porcentaje de los gastos anuales erogados, el cual no podrá exceder del 75% de los gastos anuales comprobados por estos rubros. Para las actividades específicas del 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó otorgar un importe de “\$150,000,000 (ciento cincuenta millones de pesos 00/100 M.N).”¹⁵⁸

El artículo 93 del COFIPE, señala que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos será la autoridad encargada de ministrar el financiamiento que les corresponde a los partidos políticos y agrupaciones políticas.

Los recursos públicos que otorga el Estado a los partidos políticos, tiene los siguientes propósitos: obtener la credibilidad de la ciudadanía en el sistema electoral, controlar las operaciones financieras de los partidos políticos, transparentar el origen de los recursos, propiciar condiciones de equidad en la contienda, “*abrir la posibilidad a las pequeñas organizaciones políticas para participar en el juego proselitista,*”¹⁵⁹ evitar que los partidos políticos acepten aportaciones de origen ilícito o de personas físicas y

¹⁵⁷ “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrado por el que se determina el monto del financiamiento público por actividades ordinarias y gastos de campaña de los partidos políticos para el año 2006”, Op. Cit.

¹⁵⁸ Presupuesto del Instituto Federal Electoral 2006, p. 6.

¹⁵⁹ Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op. Cit., p. 480.

morales de gran capacidad financiera, *“proporcionar recursos públicos suficientes para que no recurran al financiamiento privado como principal fuente de ingresos y no permitir el ingreso de dinero del crimen organizado.”*¹⁶⁰ De igual manera, las ministraciones del Estado han brindado igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección para que exista confianza en los resultados de las elecciones y además *han sido un instrumento eficaz para democratizar, equilibrar y transparentar el financiamiento de los partidos políticos.*¹⁶¹

Por su parte, Ramón Coratelo sostiene que *“la financiación pública de los partidos políticos deben cumplir 3 premisas: igualdad, libertad y los derechos de los partidos pequeños para participar en la vida política,”*¹⁶² con el propósito de generar condiciones de equidad en las contiendas.

El financiamiento público ha contribuido a transparentar el dinero utilizado por los partidos políticos en los procesos electorales, pero también lo ha convertido en el sistema electoral más caro del mundo, así lo declaró en una entrevista Alejandro Poiré, ex director de prerrogativas y partidos Políticos del IFE. Esta situación comenzó a ser más notoria *“a partir de la reforma de 1996, porque el financiamiento público a los partidos políticos aumentó en un 870% y año con año ha tenido un incremento del 10% en el presupuesto del Instituto Federal Electoral.”*¹⁶³

De lo anterior se desprende que actualmente es mucho dinero el que se destina a la materia electoral y se están dejando de atender otros rubros como son la salud, educación y seguridad pública; por lo que es conveniente disminuir el monto de financiamiento público que se les otorga a los partidos y fomentar que tengan mayor acercamiento con el electorado para incrementar las aportaciones privadas, condicionándolos a que el monto de aportaciones privadas que obtengan será el mismo que el estado les otorgará para sus actividades proselitistas, con el fin de que los

¹⁶⁰ Crespo José Antonio. “El Alto costo del voto”, El Universal, México, jueves 18 de Agosto del 2005. p. A19.

¹⁶¹ De Andrea Sánchez José Francisco, Op. Cit., p.249.

¹⁶² Coratelo Ramón, “Partidos Políticos y Democracia en: Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos,” UNAM. IJ, Serie B estudios comparativos, estudios especiales n.26, México, 1993, p.30.

¹⁶³ Rueda Rivelino, “IFE soporte de los comicios más caros del mundo”, “El Financiero”, México, lunes 10 de febrero de 2003, p.57.

partidos políticos no despilfarren el dinero público; ello porque se han visto involucrados en actos de corrupción, por el mal manejo de los recursos que el Estado les aporta.

2.10.2 Financiamiento privado.

La ley electoral especifica que el financiamiento privado se integrará con todos los recursos que no provengan del erario. En México, el financiamiento privado es complementario de los recursos que el estado les otorga a los partidos políticos. Tiene su fundamento jurídico en el numeral 11 del artículo 49 del COFIPE, en dicho precepto señala que este tipo de financiamiento se integra por las siguientes aportaciones:

a) De los militantes, están constituidas por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias de los candidatos para sus campañas.

b) De los simpatizantes, se componen de donativos o aportaciones en dinero o en especie, que hacen las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y con residencia en el país, a los partidos políticos en forma libre. Esta modalidad de financiamiento deberá estar sujeta a las siguientes reglas:

- Las aportaciones anuales de los simpatizantes para cada partido no podrán exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado a todos los entes políticos para sus actividades ordinarias permanentes, monto que para las actividades ordinarias permanentes autorizadas para el año 2006, no podrá ascender de \$206,837,561.37 (doscientos seis millones ochocientos treinta y siete mil quinientos sesenta y un pesos 37/100 M.N.).
- Por cada aportación el partido deberá expedir un recibo foliado, en el que se pondrán los datos de identificación de aportante.
- Las aportaciones de las personas físicas en el 2006, tuvieron un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público autorizado a los partidos

para sus actividades ordinarias, aún cuando dichas aportaciones se hagan en parcialidades, no podrán exceder de \$103,418,781.00 (ciento tres millones cuatrocientos dieciocho mil setecientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.)

“Los límites que se fijaron sobre el monto de dichas contribuciones persiguen dos objetivos: ampliar la base del apoyo financiero, promoviendo muchas contribuciones de cantidades pequeñas y no pocas contribuciones de grandes cantidades, de igual manera busca disminuir la dependencia de las personas físicas y morales de gran capacidad financiera.”¹⁶⁴

En las campañas de la última elección presidencial, la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral autorizó el uso del servicio telefónico 01800 y 01900, a efecto de que los partidos políticos a través de este servicio puedan recibir aportaciones de simpatizantes para financiar sus campañas, dicha propuesta fue realizada por el Partido de la Revolución Democrática.

c) El Autofinanciamiento, es todo el dinero que los partidos políticos obtienen de las actividades organizadas para allegarse de fondos, los cuales, estarán sujetos a las leyes correspondientes.

d) El Financiamiento obtenido a través de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Esta modalidad se crea cuando los partidos políticos invierten las aportaciones recibidas de otras fuentes de financiamiento para crear fondos o fideicomisos, los cuales, serán manejados por el órgano responsable del financiamiento de cada partido político.

El artículo 41 constitucional señala que en la ley electoral se establecerán los criterios para determinar los límites de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y los montos máximos que los partidos podrán recibir como

¹⁶⁴ De Andrea Sánchez José Francisco, Op. Cit., p. 245.

aportaciones privadas. En relación con las líneas anteriores, *Hugo Alfonso Muñoz manifestó que “se ha insistido en la necesidad de controlar el financiamiento privado, porque las aportaciones de los particulares condicionan el actuar de los candidatos, también es necesaria la participación del Estado por medio del órgano electoral, con mayores auditorías, para evitar nuevas distorsiones en los procesos políticos una vez superados los fraudes y la corrupción electoral y por su parte los partidos políticos deberán crear instancias internas para evaluar las ayudas para las campañas electorales.”*¹⁶⁵ Estoy de acuerdo en la necesidad de implementar mayores controles de los recursos privados, con el propósito de evitar que los candidatos adquieran compromisos con los dueños de los grandes capitales y también es necesario reducir los límites de las aportaciones públicas y privadas para evitar el dispendio.

Por su parte en el artículo 49 establece del COFIPE, consignó que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia las siguientes entidades:

- a) Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el ámbito federal, estatal y municipal, salvo los establecidos en la ley,
- b) Las dependencias, entidades u organismos de las administraciones públicas federal, estatal o municipal, centralizadas o paraestatales y los órganos de gobiernos 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,
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

¹⁶⁵ “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit., pp.333-334.

De igual manera, se les prohíbe solicitar créditos a la banca de desarrollo para financiar sus actividades, así como recibir donaciones anónimas con excepción de las recibidas en mítines

Respecto de las prohibiciones antes referidas, propongo una reforma al Código Penal Federal, para tipificar las siguientes conductas: la intervención de la iniciativa privada en los procesos electorales a través de la contratación de spots para favorecer o desprestigiar a los candidatos (que también se conoce como propaganda negra), las importantes cantidades de dinero que aportan, así como la exigencia de los empresarios a sus subordinados de que voten por determinado candidato entre otras.

“El objetivo de estas prohibiciones consiste en salvaguardar la soberanía nacional, así como evitar la injerencia de capitales multinacionales y de los detentadores del poder en nuestro país en los asuntos internos”.¹⁶⁶

*“Con esta medida también se busca salvaguardar la independencia, especialmente de los candidatos que resulten elegidos respecto a las personas físicas o morales que hayan realizado aportaciones para las campañas”,*¹⁶⁷ De igual forma sirvieron para desligar los intereses que pudiesen tener personas con determinado poder económico.

Aún cuando existen prohibiciones para las aportaciones privadas en la ley; en México los partidos políticos se han allegado de financiamiento ilegal durante mucho tiempo, a continuación hago referencia de dichas fuentes, con el propósito de que los legisladores las tomen en consideración y establezcan sanciones más severas para las personas que las aportan, así como para los partidos y los candidatos que las reciben:

1.- Las aportaciones de los servidores públicos para financiar la precampañas y campañas electorales, es un fenómeno que se presenta con el partido que esta en

¹⁶⁶ Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (comp.), Op. Cit., p.468.

¹⁶⁷ Ibidem., p .440.

el poder para apoyar a los candidatos de su partido a través del desvío de recursos públicos en las campañas electorales.

2.- Las aportaciones de las dietas de los legisladores a las campañas les permiten a los partidos políticos contar con mayores recursos del erario público.

3.- Las donaciones de la delincuencia organizada.

4.- Las contribuciones de empresarios extranjeras entregadas a los candidatos o a sus colaboradores, las cuales no son contabilizadas por los partidos. Estas aportaciones en muchas ocasiones comprometen a los candidatos a favorecer los intereses de las personas que los aportan.

El control de financiamiento privado en nuestro país es deficiente, por ello es necesario otorgarle al Instituto Federal Electoral mayores facultades de fiscalización, también se deben consignar en el COFIPE sanciones más severas que obliguen a cumplir la presentación de cuentas detalladas con indicaciones del origen y monto de los aportaciones, para efecto de contribuir a esclarecer las fuentes de financiamiento sospechosas en los procesos electorales.

En la búsqueda constante de lograr la equidad y neutralidad en los comicios el Instituto Federal Electoral aprobó el 19 de febrero de 2006, un acuerdo que constriñe al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y en general a todos los servidores públicos a suspender, durante los 40 días anteriores a la jornada electoral, la difusión de programas gubernamentales de comunicación social sobre obra pública y programas sociales, abstenerse de promover el voto, no aportar recursos del erario público a los partidos políticos, o candidatos, tampoco brindarles apoyo gubernamental distinto de los permitidos en los artículos 183 y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no deberán asistir en días hábiles a cualquier acto de campaña de los candidatos a cargos de elección popular federal, se abstendrán de condicionar la realización obra pública o la entrega de recursos de programas gubernamentales a cambio del voto en favor de determinado partido político o candidato y por último se les prohíbe realizar antes de la

jornada electoral y durante la misma cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública, de desarrollo social o de promoción de la imagen personal del servidor público en los medios de comunicación.

Sobre el mismo rubro, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido tesis y dictado sentencias relevantes, en las que se ha pronunciado en el sentido de limitar las libertades de expresión y asociación a los funcionarios de alta investidura, durante las campañas, porque a través de sus atribuciones de mando y de su liderazgo político propio del cargo, logran influenciar a la ciudadanía e incluso pueden romper con el ejercicio libre, auténtico y pacífico del sufragio.

2.10.3 Órganos responsables de la administración del financiamiento que reciben los partidos políticos.

El artículo 27 fracción IV inciso c) del COFIPE consigna que los partidos políticos deberán contar con un órgano interno encargado de la administración de sus recursos financieros y el IFE será el encargado de supervisar el manejo de los recursos que reciben los partidos políticos.

Este órgano también se encargará de presentar un informe sobre sus gastos anuales, además deberá entregar un informe detallado sobre todos los gastos erogados en la campaña y en caso de que se practique auditoria a algún partido, también deberán presentar informes especiales al concluir la misma e informes especiales; dichos documentos deberán especificar el origen, monto y empleo de los recursos recibidos por los partidos políticos a través de cualquier tipo de financiamiento.

Al respecto Cecilia Navas señala que *“la presentación de informes financieros de los funcionarios partidistas es visto generalmente como una necesidad administrativa*

*para establecer los límites de los gastos y de las contribuciones por parte de individuos y grupos designados y la adjudicación de subsidios públicos.*¹⁶⁸

2.10.4 Fiscalización a los recursos de los partidos políticos.

La fiscalización aplicada al proceso electoral, es *“el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios se realicen conforme la legislación electoral y se traduzcan en el voto libre, espontáneo y auténtico de los ciudadanos.”*¹⁶⁹ La actividad fiscalizadora fue creado por el Estado para vigilar el origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos.

*También es entendida como “el ejercicio de todos aquellos medios establecidos y aceptados por la ley, tienen el objeto de asegurar que los comicios traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos. Es realizada por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos trabajando todos ellos en conjunto. Puede realizarse antes, durante y después del proceso electoral”*¹⁷⁰

Los partidos políticos por el hecho de ser entidades de interés público y además por recibir financiamiento para realizar sus actividades, están obligados a informar el monto, origen y aplicación de dichos recursos. Luego entonces, el COFIPE le otorga al IFE una serie de atribuciones, instrumentos y herramientas para realizar eficazmente su función fiscalizadora.

El marco constitucional de la fiscalización de los recursos de los partidos, es el artículo 41 de la Ley Fundamental, el cual señala que la ley electoral, será la encargada de determinar los procedimientos para el controlar el origen y uso de los recursos utilizados por los partidos políticos, así mismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

¹⁶⁸ “Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)”, Op. Cit., p.325

¹⁶⁹ Ibidem., p. 594.

¹⁷⁰ Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, “Diccionario Electoral”, Op. Cit. p. 330.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Nacionales, es el órgano del IFE, que se encarga de revisar los informes que los entes políticos presenten sobre el origen, monto y aplicación de todos los ingresos recibidos por cualquier tipo de financiamiento. Sus actividades de fiscalización son permanentes, porque la Comisión, además de controlar los recursos a través de los informes que le entregan los partidos, podrá solicitar informes a otras instituciones para cotejar la información presentada por los entes políticos e incluso tiene la facultad de ordenar la práctica de auditorias, con el objeto de verificar el manejo de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.

El procedimiento de fiscalización inicia cuando la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Nacionales revisa los informes de cada partido, teniendo la facultad de solicitar la información o documentación que acredite la veracidad de lo informado e incluso podrá hacer visitas en el domicilio del partido, para efecto de solicitar los comprobantes de ingresos y egresos de los partidos que respalden la información reportada; una vez concluida la visita se emitirá un dictamen que contendrá los errores o en su caso las omisiones en las que incurrieron los partidos políticos al momento de reportar la aplicación de las aportaciones recibidas; posteriormente se dicta un proyecto de resolución, en el cual se detalla las irregularidades cometidas por los partidos en el manejo de los recursos y fija las sanciones correspondientes y por último dicha resolución se difunde públicamente para dar a conocer los resultados del procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. De igual manera, la fiscalización de la propaganda difundida en los medios de comunicación se realiza a través del monitoreo de spots en los medios de comunicación, la firma de convenios de colaboración con las televisoras a efecto que le informe el monto y el número de spots contratados por cada partido.

El Consejero Electoral Andrés Albo, afirmó que “en los últimos diez años ha habido avances importantes la materia de fiscalización, entre los que destaco: el hecho de que se está comenzando a sancionar a las personas físicas y no solamente a los partidos, además comentó que el Instituto Federal Electoral está trabajando en

coordinación con la Procuraduría General de la República, para perseguir los delitos que se cometan en los procesos electorales.

Por su parte, la magistrada María del Carmen Alanís, que en materia de fiscalización el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido algunos criterios que le otorgan mayores atribuciones al IFE para que puedan investigar el uso de los recursos que reciben los partidos, entre los que sobresalen los siguientes:

- Abrió el secreto bancario*
- Concedió la calidad de autoridad hacendaria al IFE, para efecto de que pueda solicitar informes sobre las cuentas de los partidos políticos.*
- Le otorga facultades sancionadoras al IFE.*
- Para determinar una sanción deberá ajustarse al principio del quantum, es decir, se deberá considerar la responsabilidad del infractor.*
- Estableció en la materia electoral el ilícito complejo, el cual es un conjunto de condiciones ilícitos que se dan en forma separada, pero que se orquesta para el mismo fin.”¹⁷¹*

La fiscalización es un tema novedoso en nuestro país, por esta razón, hay muchos aspectos que están pendientes de regularse, en primer lugar los expertos en materia electoral proponen: otorgar de mayores atribuciones al IFE, para efecto de que puedan solicitar informes a particulares; así mismo, se propone la creación de una Comisión Federal Electoral, como órgano superior de fiscalización, independiente de IFE, que garantice un control sobre el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos. La creación de dicho órgano, es una solución viable para evitar conflictos entre los partidos y el IFE, que se han venido presentando por la imposición de las cuantiosas sanciones a los partidos, las cuales han sido fijadas por la comisión de infracciones al COFIPE.

¹⁷¹ Conferencia de la mesa IV titulada “Fiscalización a los partidos políticos”, organizada por el Seminario “Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene”, organizada por el Instituto de Investigaciones jurídicas el 13 de febrero de 2007.

También se sugiere que la fiscalización se realice antes de la contienda electoral, para que la ciudadanía tenga acceso a los informes de gastos de los partidos antes de emitir su voto.

Ante la comisión de algún acto u omisión que atente contra las atribuciones fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral o ante la realización de un ilícito, debe haber un mecanismo que permita hacer enlazar con las sanciones que el Código Penal federal impone. Para lograrlo los legisladores deben ampliar el catálogo de delitos y de los sujetos imputables en materia de fiscalización, ya que en muchas ocasiones, la autoridad no puede hacer efectivas las sanciones porque tiene facultades para exigir su cumplimiento a otras autoridades y en la mayoría de los casos, sólo se imponen amonestaciones de carácter administrativo y cuando se cometan faltas administrativas más graves se imponen multas.

2.11 Régimen fiscal de los partidos políticos.

Independientemente del financiamiento público y privado del que disponen los partidos para realizar sus actividades permanentes, así como las de proselitismo político; el Estado les otorgará exenciones en el pago de los servicios postales y de algunos impuestos, a efecto de ayudar a disminuir los gastos de las campañas, de igual manera contribuye a eliminar las desigualdades entre los candidatos.

Por su parte el artículo 50 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, especifica las contribuciones y derechos a los que no serán sujetos del pago los partidos, los cuales son:

- 1.- Los relacionados con las rifas, sorteos, ferias, festivales y de los otros eventos que se realicen para allegarse de fondos.
- 2.- El impuesto sobre la renta en cuanto a las utilidades gravables originadas por la enajenación de bienes inmuebles que adquirieron para el ejercicio de sus funciones, así como los ingresos provenientes de donaciones ya sea en dinero o especie.

3.- Los relativos a la venta de impresos que se editen para difundir sus principios, programas, estatutos, además de los que se tengan que pagar por el uso de equipos y medios audiovisuales necesarios para la promoción de la propaganda y

4.- De los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Sin embargo, también señala los impuestos a los que no se les aplicarán exenciones: cuando se trate de contribuciones que las entidades federativas establezcan sobre la propiedad, su división, traslación, consolidación, mejora y de los derechos e impuestos que los Estados establezcan por la prestación de un servicio público, así como tampoco los eximirá del cumplimiento de las demás obligaciones fiscales

2.12 Gastos de campaña.

Son las erogaciones que se realizan en el periodo de las campañas electorales y se clasifican en:

- a) Gastos de propaganda en general, comprenden: toda la publicidad que se realizan en bardas, mantas, volantes, pancartas, renta de equipo de sonido y todos los gastos que originen los eventos públicos organizados en lugares arrendados y todo tipo de propaganda utilitaria.
- b) Gastos operativos de la campaña, incluye: los sueldos de las personas que participan en la campaña, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, con carácter de eventual, el gasto de transporte del material, así como del personal y viáticos.
- c) Gastos de propaganda en medios de comunicación, comprenden: las inserciones en la prensa, los anuncios y difusión de mensajes de los partidos políticos y candidatos en radio y televisión.

Las erogaciones que realicen los partidos por concepto de operaciones ordinarias y las referentes al sostenimiento de sus órganos directivos, no estarán sujetas a los topes de campaña. Por lo contrario, los gastos de las campañas electorales, los cuales

no podrán rebasar los topes que para cada elección fije el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.12.1 Topes de gastos para las campañas en el proceso electoral federal del 2006.

En los últimos años se ha encarecido de manera importante la democracia, de ahí que la principal preocupación de nuestro país sea el costo de las campañas electorales, por ello fue necesario establecer límites a las aportaciones públicas como privada que reciben los partidos públicos.

La fracción II inciso c) del artículo 41 constitucional, consigna que la ley fijará los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y es precisamente en el inciso m) del artículo 82 del COFIPE, donde le otorgan facultades al Consejo General del Instituto Federal Electoral para determinar los topes máximos de gastos en las campañas para Presidente de la República, Senadores y Diputados.

El precepto 182-A del COFIPE señala que el tope de gastos de campaña para Presidente de la República, será la cantidad que resulte de multiplicar: el costo mínimo fijado para la campaña de diputado, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, el resultado se dividirá entre los días que dura la campaña de diputado y se multiplicará por los días que vaya a durar la campaña para Presidente de la República.

Para las elecciones federales de 2006 *“el Instituto Federal Electoral aprobó la cantidad de \$651,428, 441 millones de pesos como tope máximo que podrá gastar cada candidato durante su campaña.¹⁷² Este monto en 12 años, se ha incrementado en un 400 % tomando en cuenta que el tope de gastos establecido para las elecciones presidenciales de 1994 fue de \$134.4 millones, para las elecciones del 2000 se determinó que el monto máximo a erogar fuera hasta por \$491 millones de pesos y se calcula que entre el tope de gastos establecido en el 2000 y el estimado para las*

¹⁷² Gastos de los candidatos 2006, verlo en: www.ife.org.mx.

*elecciones del 2006 hubo un incremento del 24%. Es decir que los partidos políticos dispusieron de \$149 millones de pesos más.*¹⁷³ Respecto al incremento exagerado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, como para promoción del voto, el Instituto Federal Electoral lo justifica, argumentando que se otorgan mayores recursos públicos, porque se busca garantizar que las elecciones estén libres de las presiones de los detentadores del poder económico en nuestro país.

Haciendo una comparativa de los topes de gastos aprobados en los procesos federales anteriores, nos damos cuenta que el tope de gastos fijado por el Congreso de la Unión para las elecciones federales del 2006, resulta ofensivo para el pueblo mexicano por las circunstancias económicas que estamos viviendo.

2.13 Rendición de cuentas.

*“La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente.”*¹⁷⁴ De ahí, que los partidos políticos como entidades de interés público, tengan la obligación de informar sobre el origen y destino de los recursos que reciben del Estado y de los particulares.

En palabras del Doctor Luís Carlos Ugalde, *“la rendición de cuentas es un elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia”*¹⁷⁵

¹⁷³ Zárata Arturo, “Se disparan gastos de los partidos para 2006”, El Universal, México, jueves 18 de agosto de 2005, p. A9.

¹⁷⁴ Del Castillo Arturo, “Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas”, S/e, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm.5, 2003, p.12.

¹⁷⁵ Ugalde Luís Carlos, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, 1° Edición, México, IFE, 2002, p. 10.

La rendición de cuentas también es entendida como: un instrumento que controla el uso de los fondos públicos y garantiza que los partidos políticos se conduzcan con transparencia. Esta se lleva a cabo a través de las siguientes actividades:

- a) Presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias.
- b) La divulgación pública de las finanzas de los partidos y de sus candidatos.
- c) La práctica de auditorías respecto a los informes financieros.
- d) El establecimiento de límites de las contribuciones hechas a los candidatos y así como a los partidos políticos y,

Los partidos deberán presentar 3 tipos de informes:

- 1) Los informes anuales de gastos, contendrán el origen, destino y monto total de los ingresos y egresos ordinarios que recibieron durante ese año y serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días posteriores al 31 de diciembre del año del ejercicio que se trate.
- 2) Los informes especiales, contendrán todos los ingresos y egresos de los partidos y serán solicitados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones políticas, a través de un procedimiento de revisión que se iniciará cuando exista la duda de que hay un mal manejo de los recursos por parte de un partido político.
- 3) Por último los informes de campaña, dan a conocer los ingresos y egresos efectuados por cada partido, a partir de que fue registrado su candidato y hasta la conclusión de la campaña. Contendrá los gastos operativos de campañas, así como los gastos que originó la difusión de propaganda en general, incluyendo la difundida en los medios de comunicación. Dicho informe deberá presentarse dentro de los 60 días siguientes, contados a partir de que concluya la campaña, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, la cual tendrá 60 días para revisar los informes anuales y 120 para los informes de campaña. Tomando en consideración que las campañas electorales deben terminarse días antes de la jornada electoral, estos informes deberían presentarse antes del día de la jornada electoral.

En el proceso electoral federal del 2006 , los primeros informes presentados por los partidos políticos sobre los gastos realizados en la contratación de medios y publicación de propaganda en (prensa, cine, espectaculares e Internet), durante las campañas de los candidatos a la presidencia de la república, fueron entregados el 30 de marzo, después el siguiente informe lo presentaron el 30 de mayo y el último reporte de gastos, el 31 de julio del presente año; cabe mencionar que todos los informes iban a ser publicados en la pagina de Internet del Instituto Federal Electoral, con el objeto de transparentar el origen y destino de los recursos utilizados en las campañas, sin embargo no todos los partidos enviaron su reporte de gastos.

El artículo 3.7 del “Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadota aplicables a los partidos políticos nacionales con registro de sus ingresos y egresos en la presentación de informes”, consigna que el órgano encargado de las finanzas de cada partido, deberá llevar un registro de las aportaciones de los afiliados, simpatizantes, de candidatos, organizaciones sociales, lo que permitirá conocer de forma detallada el nombre de las personas y el monto de las aportaciones. Cada aportación deberá ir acompañada de un recibo foliado que expedirá el partido político, para efecto de transparentar los gastos de los partidos políticos.

La presentación de los informes financieros ayuda no solo controlar montos y fuentes de financiamiento, sino también a transparentar el manejo de los recursos por parte de los partidos. Además de la presentación de dichos informes, la autoridad electoral podrá practicar a los partidos auditorias con el objeto de corroborar la información contenida en los informes de gastos.

Es una exigencia tanto de la ciudadanía como de los propios institutos políticos, la vigilancia de la procedencia de los recursos que emplean los candidatos en sus campañas electorales, por esta razón, se sugiere a los legisladores establecer sanciones para los candidatos, en caso de que no presenten los informes de gastos y

una de éstas puede ser, no darles financiamiento público el año inmediato posterior o incluso cancelar la candidatura, dependiendo de quien incurra en la infracciones, con el propósito de que los candidatos y los partidos políticos se sientan obligados a incluir en sus informes la totalidad de los recursos que recibió para apoyar las actividades tendientes a la obtención del voto.

La rendición de cuentas de los partidos políticos, sin duda otorgan al electorado elementos para reflexionar el sentido de su voto, por ello es necesario que los informes sobre gastos de campaña se publiquen en los diarios de circulación nacional, además de la pagina electrónica del Instituto Federal Electoral.

Respecto la rendición de cuentas, el Instituto Federal Electoral firmó un acuerdo para efecto de contabilizar los gastos de campaña, los erogados en las actividades realizadas ordinarias de los partidos políticos y los gastos de los precandidatos, así como los que se realicen el día de la jornada electoral, con la intención de tener un control total de todos el dinero que utilizan los partidos antes y durante el proceso electoral.

2.14 El costo del voto.

Es importante mencionar que la actividad política en nuestro país se ha vuelto cada vez más costosa, porque la participación de los ciudadanos en las contiendas ha disminuido y obedece a que los partidos se han olvidado de programas de gobierno que planteen soluciones a los problemas que aquejan a nuestro país, para convertirse únicamente en captadores de votos; de ahí que alrededor del 41.45% de los ciudadanos se abstuvieron de emitir su voto y ello ha provocado un incremento en el costo del voto en nuestro país.

Para determinar el costo del voto de cada mexicano, debemos tomar en cuenta la credibilidad, confianza y la transparencia que le generan al electorado, los partidos políticos, principalmente en el manejo de los recursos que se le otorgan para sufragar sus gastos.

Hago una comparación respecto del costo del voto entre países desarrollados y subdesarrollados, para ver en que lugar se ubica México. Advirtiéndole que *“en México el voto tiene un costo promedio de \$60.00, mientras en Estados Unidos y los países europeos cuesta entre \$10.00 y \$30.00 pesos, en los países de América Latina, con niveles similares de desarrollo es menos costoso, por ejemplo en Brasil el voto tiene un costo de \$23.00, en Costa Rica de \$18.00, en Chile de \$12.00, en la India de \$10.00 y en Ghana de \$7.00.”*¹⁷⁶ Sin embargo, en la elección federal del 2006, el sufragio se encareció aún más, costándole a los contribuyentes aproximadamente \$285.00, porque votaron sólo el *“58.55% de los ciudadanos que integran el padrón electoral”*,¹⁷⁷ convirtiéndolo en el país que más recursos gasta en los procesos electorales.

Lo peor es que, tal como lo señaló Rivelino Rueda *“la tendencia de este encarecimiento –a pesar del paulatino proceso de democratización del país a partir de la reforma de 1996- es a la alza, ya que en los últimos siete años ha incrementado el financiamiento a los partidos políticos en un 870%, y año con año ha ido aumentando aproximadamente el 10%, el presupuesto del IFE.”*¹⁷⁸ Estas cifras han generado descontento en la ciudadanía, porque por un lado ven las carencias que tiene el pueblo mexicano y por el otro el despilfarro de dinero que hacen los partidos, al invertir cantidades exorbitantes en propaganda en los medios electrónicos. Lejos convencer a la población de participar en la vida política de nuestro país, la ha alejado, produciendo año con año un incremento en el índice de abstencionismo en las elecciones de nuestro país.

2.15 Delitos en las campañas electorales.

Antes de analizar los delitos cometidos en las campañas, debemos entender que los delitos electorales *“son aquellas acciones u omisiones que una u otra forma,*

¹⁷⁶ Rocha Menocal Carolina, Op. Cit., p. 24.

¹⁷⁷ Verlo en: http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/m_part.html

¹⁷⁸ Rueda Rivelino, Op. Cit., p. 57.

*atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrática.*¹⁷⁹

Actualmente los delitos electorales se encuentran previstos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, concretamente en los artículos 401 a 413 y tienen las siguientes características: se persiguen de oficio, únicamente se podrán cometer de forma dolosa, no son considerados graves, se agrupan con base en la calidad del sujeto activo que los cometa.

Atendiendo a la calidad del sujeto activo, el Código Penal Federal clasifica los delitos que se cometen en las campañas de la siguiente manera:

- 1) Los funcionarios partidistas, cuando con pleno conocimiento del origen ilícito de los fondos, bienes o servicios de carácter público, los utilicen para apoyar a un partido político o candidato, se les impondrá prisión de 2 a 9 años.
- 2) Los servidores públicos que: compren votos; obliguen a los subordinados a emitir sus votos a favor de un candidato; proporcionen apoyo o servicio a los candidatos a través de sus subordinados; condicionen la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la realización de obras a la emisión de su voto por determinado partido o candidato; publiquen o difundan por cualquier medio de comunicación los resultados de encuestas o sondeos que den a conocer las preferencias del electorado 8 días antes de la elección, serán sancionadas con 200 a 400 días multa y prisión de 1 a 9 años, conforme a lo establecido en el artículo 407 del citado código.
- 3) Los ministros de culto cuando durante los actos públicos propios de su ministerio, traten de inducir al electorado a votar en favor o en contra de un partido político o candidato, o a abstenerse de votar por determinado partido político o candidato. Serán sancionados únicamente con hasta 500 días multa, toda vez que, para ellos no habrá pena corporal, así lo señala el artículo 404 del Código Penal Federal y,

¹⁷⁹ "Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)", Op. Cit., p. 334

4) Los candidatos que reciban financiamiento dinero proveniente de actividades ilícitas para sufragar los gastos de su campaña electoral, se les impondrá una sanción de cien a doscientos días multa y de uno a seis años de prisión, tal y como se encuentra establecido en la fracción VII del artículo 406 del ordenamiento antes referido.

De acuerdo con un estudio realizado por la FEPADE, los delitos electorales son cometidos principalmente por funcionarios públicos y las conductas que con mayor frecuencia realizan son: *“el desvío de recursos públicos y materiales a partidos políticos, presión a subordinados para apoyar a un candidato y el condicionamiento del voto de los superiores con sus subordinados.”*¹⁸⁰

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es el órgano de la Procuraduría General de la República encargado de la procuración de justicia de los ilícitos que se cometan en materia electoral. De ahí, que la FEPADE esté facultada para integrar y resolver las averiguaciones previas relacionadas con los delitos electorales, así como para intervenir en los procesos legales.

Los delitos en materia electoral pueden ser denunciados por cualquier persona y en cualquier Agencia del Ministerio Público Federal, siempre y cuando se trate de elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales o en agencias del fuero común, cuando la comisión de los delitos se haya realizado en alguna entidad federativa.

2.16 Infracciones administrativas en las campañas electorales.

Independientemente de que en el Código Penal Federal prevea los delitos en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula en los artículos 264 al 272, las infracciones administrativas en las que pueden incurrir los ciudadanos cuando participen como observadores electorales, los

¹⁸⁰ Otero Silvia, “FEPADE ha iniciado 224 indagaciones desde Octubre”, El Universal, México, jueves 25 de Mayo del 2006, p. A10.

funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, ministros de culto y los partidos políticos.

El Instituto Federal Electoral será la autoridad encargada de conocer y resolver las faltas administrativas que en materia electoral cometan las personas antes mencionadas. Sin embargo, en este apartado únicamente mencionaré las infracciones que se realizan durante las campañas electorales y son las siguientes:

- 1) Las violaciones que los servidores públicos cometan a las disposiciones del COFIPE.
- 2) El Instituto Federal Electoral le informará al Secretario de Gobernación de las infracciones que cometan los ministros de culto o asociación religiosa cuando realicen uno o varias de las conductas de las previstas en el artículo 404 del Código Penal Federal, para que tome las medidas conducentes, independientemente de que sean sancionados con una pena pecuniaria.
- 3) Los partidos políticos cometerán infracciones administrativas, cuando incumplan las obligaciones señalados en el COFIPE, reciban aportaciones prohibidas por el artículo 49 del mismo ordenamiento, acepten aportaciones o donativos superiores a los autorizados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y excedan durante la campaña electoral los topes de gastos.

Además de las penas que impone el Código Penal Federal para la comisión de los delitos electorales, el Instituto Federal Electoral establece para los partidos políticos las siguientes sanciones: amonestación pública, multa de 50 a 500 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; cuando no se trate de una infracción grave. Si la falta es reiterada y grave: les reducirán a los partidos políticos hasta el 50% del monto que por concepto de financiamiento público le corresponda, le suspenderán o incluso le podrán cancelar el registro como partido. Por su parte, los candidatos o partidos políticos que violen las restricciones establecidas para las

aportaciones privadas deberán pagar una multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente.

En cuanto el Instituto Federal Electoral tenga conocimiento de alguna infracción a las disposiciones del COFIPE, emplazará al partido para que en 5 días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y presente pruebas; por su parte el IFE formará un expediente, una vez realizadas todas las investigaciones necesarias, formulará un dictamen, el cual, será enviado al Consejo General para que determine si ha lugar a sanción o no. Las resoluciones que emitan el Consejo General, se podrán recurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El organismo en referencia, cuando tenga conocimiento de alguna infracción en la que incurran notarios públicos, por incumplimiento de sus obligaciones, remitirá el expediente al Colegio de Notarios para que sean sancionados conforme a su legislación aplicable.

Por otro lado, en el momento que al IFE le informen que algún extranjero tiene intervención en los asuntos políticos de nuestro país, deberá hacérselo saber a la Secretaría de Gobernación para que tome las medidas necesarias.

Se propone ampliar la lista de los sujetos imputables, para efecto de que la imposición de las sanciones por infracciones administrativas, no recaiga únicamente en los partidos políticos, sino también en los candidatos y en los responsables de la administración de los recursos que se utilizan en las campañas electorales.

CAPITULO TERCERO

LAS PRECAMPAÑAS Y SU REGULACIÓN JURÍDICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Actualmente en los procesos electorales federales que se celebran en nuestro país, es común que quienes aspiran a un puesto de elección popular se adelanten a los tiempos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral para realizar proselitismo político, toda vez que aprovechan el vacío constitucional y legal que existe respecto de las precampañas en el ámbito federal; por el contrario en el ámbito local, se encuentran reglamentadas en más de la mitad de las entidades federativas.

Las precampañas comenzaron a reglamentarse en las legislaciones electorales locales a partir del año 2001 y para el 2006, cerca de 20 entidades federativas adicionaron en su legislación electoral disposiciones para regularlas, a fin de evitar que los aspirantes a una candidatura se adelanten a los tiempos establecidos para promover su imagen y proyecto político, con el propósito de que sean postulados candidatos a un cargo de elección popular; lo anterior, ha constituido un avance importante en materia electoral.

En el presente capítulo se hace un análisis de los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas, que adicionaron el marco regulatorio de las precampañas al cierre del año 2006, con el propósito de identificar los elementos que contempla la legislación electoral de cada estado sobre dicha figura.

3.1 Aguascalientes.

La materia electoral en Aguascalientes se encuentra regulada en el artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes. Este precepto establece que los poderes legislativo y ejecutivo serán renovados a través de elecciones directas, en las cuales los ciudadanos podrán participar de forma independiente o a

través de los partidos políticos. En relación con la forma de elección de los candidatos a un cargo de elección popular, este cuerpo normativo no hace ninguna mención.

También dispone que únicamente los partidos políticos nacionales con registro tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, por lo tanto, los aspirantes a un cargo de elección popular deberán estar afiliados algún partido político, para poder obtener una candidatura. Cabe mencionar que la Constitución Política de Aguascalientes no prevé la regulación de las precampañas

El marco regulatorio de las precampañas se encuentra previsto en los artículos 138 a 142 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes; dichos preceptos fueron adicionados en la reforma que se publicó en el periódico oficial el 30 de septiembre de 2003, durante el mandato del gobernador Felipe González González.

Las precampañas en esta entidad las podrán realizar los ciudadanos de forma individual o agrupada en partidos políticos para promover el voto en la elección de candidato, pueden iniciar a partir del 1 de abril del año de la elección y deberá concluir al inicio de la campaña electoral que será entre el 31 de mayo y el 2 de junio.

Antes de que comiencen los procesos de elección interna, los partidos políticos deberán registrar a sus precandidatos ante el Consejo Electoral al día siguiente de la publicación de su respectiva convocatoria, para controlar las actividades y el dinero utilizado por cada precandidato.

El artículo 138, prohíbe a los servidores públicos utilizar al personal, los materiales de las oficinas, así como, emplear recursos públicos en favor de algún precandidato, porque se trata de actividades privadas que los precandidatos deben solventar, esta prohibición busca propiciar la igualdad de condiciones entre los aspirantes a una candidatura, evitar el uso de los recursos públicos para financiar los actos de precampaña e impedir que los funcionarios puedan hacer proselitismo a su favor, valiéndose del cargo que desempeñan e incluso puedan desviar fondos del erario

público, situación con la que se propiciaría condiciones inequitativas en el proceso electoral.

En relación con el dinero erogado en las precampañas, el Código Electoral de Aguascalientes determinó que los gastos de cada precandidato no deberán exceder del monto equivalente al 25% que por concepto de financiamiento anual recibe cada partido político.

La fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas es nula, toda vez que este ordenamiento no establece ninguna norma que rija las aportaciones otorgadas por las personas físicas o morales a los partidos políticos y los precandidatos; no instaure ningún mecanismo de control de los recursos erogados en los actos de precampaña y tampoco fija el monto máximo que cada persona pueda aportar; por lo tanto, en Aguascalientes no hay vigilancia de los gastos de los precandidatos.

El Código Electoral de la entidad, dispone que los partidos políticos que contravengan el marco normativo de las precampañas serán sancionados con penas que van desde la imposición de una multa, hasta la reducción del 50% del financiamiento público o incluso no otorgarle recursos a dicho partido.

Para difundir la propaganda en las precampañas, los precandidatos deberán sujetarse a las siguientes reglas: no podrán usar el equipamiento urbano para fijar su propaganda; se les prohíbe utilizar los medios de comunicación para publicitar su imagen, mediante inserciones pagadas en tanto en radio como en televisión y solo podrán aparecer en dichos medios cuando sean invitados, con fines meramente informativos; por último, la propaganda que se utilice en las precampañas no podrá ser usada para el período de la campaña electoral. Estas disposiciones, contribuyen a evitar los gastos excesivos en la publicidad, la saturación de propaganda en los medios de comunicación y en las vías públicas.

PRECAMPANA	ACTOS DE PRECAMPANA	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES
Es 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.	Son las reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda y en general todos aquellos en que los precandidatos se dirijan a sus militantes, simpatizantes y electores para promover la obtención del voto a su favor.	El tope de gastos no podrá exceder del equivalente al 25% del tope de gastos de campaña. Los partidos deberán enviar informes a la Comisión de Fiscalización de los Recursos del Consejo Estatal Electoral de la entidad, para que revisen el origen, monto y destino de los recursos utilizados en esta etapa.	*Se les prohíbe a los servidores públicos hacer uso de recursos, mobiliario y personal a su cargo así como utilizar el tiempo correspondiente a su jornada laboral para efectuar actos de proselitismo a su favor o de cualquier precandidato. * Utilizar recursos públicos o publicitar obra pública en beneficio de algún precandidato. * Usar equipamiento urbano para fijar su propaganda. * El uso de los medios de comunicación para publicitar la imagen de cualquier candidato.

3.2 Baja California

La ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, consigna que los partidos políticos son los únicos facultados para autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas cuando tengan la intención de participar en los procesos de elección interna que cada partido organiza para elegir a sus candidatos, luego entonces los ciudadanos que quieran postularse como candidatos solo podrán hacerlo a través de un partido, situación que deja fuera de las elecciones a los ciudadanos que de forma independiente busquen una candidatura sin estar afiliados a algún partido político.

Antes de iniciar las precampañas, los aspirantes a una candidatura deberán informar al menos con 5 días de anticipación al Consejo Estatal Electoral la fecha en que iniciará su precampaña y este les expedirá una constancia de registro; en caso de que no lo hagan del conocimiento, este organismo considerará que ha dado inicio una precampaña, cuando un ciudadano manifieste públicamente su aspiración a competir por una candidatura a un cargo de elección popular.

Con respecto a su duración, la ley electoral antes referida señala que las precampañas no podrán iniciar 120 días antes del inicio del proceso electoral correspondiente. En el presente año se van a celebrar las elecciones para gobernador del estado y el Instituto Electoral Estatal dispuso que las precampañas iniciaran a partir del 3 de febrero y concluyeron un día antes del inicio del periodo de solicitud de registro de candidatos.

El artículo 244 del ordenamiento en referencia define a las precampañas como el conjunto de actividades que antes de las campañas electorales realizan los aspirantes a una candidatura, las cuales deberán estar reguladas en la ley como en los estatutos de cada partido.

Por otra parte, este ordenamiento prevé que los actos de precampaña tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes que buscan obtener la nominación como candidatos de algún partido político o coalición, para después contender en una contienda electoral; no estoy de acuerdo con esta idea, porque en muchas ocasiones la propaganda también es utilizada para dar a conocer a un aspirante e incluso para promover sus propuestas. El concepto de actos de precampañas, fue una aportación novedosa, porque en algunas legislaciones electorales como la de Baja California Sur, Coahuila, Jalisco, Nayarit y Zacatecas no se encuentra previsto.

En la ley electoral de Baja California, se considerarán actos de precampaña los siguientes: las reuniones públicas o privadas, las asambleas, los debates, las entrevistas en los medios de comunicación y visitas domiciliarias, así como las que se realizan a los negocios.

La propaganda de precampaña electoral: es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos, su equipo de trabajo, así como sus simpatizantes para dar a conocer su proyecto político ante el electorado y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados. Su definición es similar al concepto de la propaganda en las campañas electorales y únicamente su diferencia estriba en que la primera se realiza antes de la elección de candidatos y la segunda dentro del proceso electoral.

El mismo precepto, señala que los aspirantes a candidato, son todos los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político con el

fin de alcanzar su nominación como candidato. Los cuales tendrán las siguientes obligaciones: respetar los estatutos de su partido político, presentar un informe financiero sobre el origen y destino de los recursos utilizados en las precampañas a los entes políticos, devolver a su partido el remanente del financiamiento que les hayan otorgado para las precampañas y por último no podrán rebasar el tope de gastos fijado para las precampañas.

En materia de financiamiento, los precandidatos podrán recibir aportaciones privadas, donativos en dinero o en especie de personas físicas o morales que residan en el país, las cuales no podrán exceder del equivalente a 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

A los funcionarios públicos se les prohíbe utilizar recursos públicos para realizar actos proselitistas en favor de su precampaña o la de otros. Esta disposición, es acertada porque los servidores públicos en ningún momento y bajo ninguna circunstancia deben utilizar los recursos del Estado para promover la precampaña de un particular, pues la naturaleza de esos recursos es otra.

Baja California es una entidad vanguardista, porque fue una de las primeras en haber adicionado en su legislación electoral la regulación de las precampañas y de la forma más completa, toda vez que la mayoría de las entidades federativas en el año 2000, todavía no las habían regulado, situación que estaba dejando sin control los actos de proselitismo previos a las campañas electorales y los recursos utilizados para financiar éstos.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Es el conjunto de actividades reguladas por esta Ley, y los estatutos, acuerdos y lineamientos emanados de los partidos políticos o coaliciones de conformidad con aquella, que realizan los precandidatos a ser postulados por un partido político a un cargo de elección popular, dentro de un proceso de elección interna convocado por aquel, con la finalidad de promover su imagen y capacidad como la mejor para obtener la candidatura.	<p>Son las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los precandidatos, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional.</p> <p>Entre otras, quedan comprendidas las siguientes:</p> <p>a) Reuniones públicas o privadas;</p> <p>b) Asambleas;</p> <p>c) Debates;</p> <p>d) Entrevistas en los medios;</p> <p>e) Visitas domiciliarias, y</p> <p>f) Demás actividades que realicen los precandidatos.</p>	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los precandidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante los militantes del partido por el que aspiran ser nominados.	Los ciudadanos que deciden contender al interior de un partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.	Los recursos obtenidos durante una precampaña electoral, estarán conformados por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados en favor de los precandidatos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.	<p>Los recursos destinados para la realización de actos de precampaña, no podrán rebasar los topes que determine el Consejo Estatal Electoral, los cuales no excederán del 20% del establecido para cada caso, en la elección inmediata anterior.</p> <p>Los precandidatos deberán informar regularmente sobre los recursos de que dispongan, su monto, origen, aplicación y destino. Al término de su precampaña electoral presentará un informe general de los ingresos y gastos que haya efectuado, conforme a los lineamientos que establezca el Consejo Estatal Electoral y este a través de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos, emitirá un dictamen sobre el informe financiero de las precampañas electorales, a más tardar 25 días a partir de su recepción.</p>	<p>* Los precandidatos que sean servidores públicos, se abstendrán de promover la recaudación de recursos para destinarlos a la realización de actos proselitistas a favor de su precandidatura o la de otros.</p> <p>* Se abstendrán de realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente u obtener recursos, cualquiera que sea su origen, antes de que aquella inicie;</p> <p>* No podrán utilizar para fines personales los recursos recabados al amparo de actos proselitistas de precampaña, salvo viáticos, alimentos y transportación, relacionados de manera directa;</p> <p>* Tampoco podrán utilizar los emblemas y lemas del partido político o coalición, incluso si fuera de manera estilizada;</p> <p>* No podrán hacer uso de la infraestructura pública, incluidos, teléfonos, faxes e internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña.</p>	Todas las precampañas electorales iniciarán el 3 de febrero del año de la elección, debiendo concluir a más tardar 1 día antes del inicio del periodo de la solicitud de registro de candidatos

3.3 Baja California Sur.

En la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, la materia electoral se encuentra regulada en el artículo 36; este precepto establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo local se hará a través de elecciones libres, auténticas y

periódicas, también señala que los partidos políticos nacionales y estatales perseguirán dos fines principalmente: promover la participación del pueblo sudcaliforniano en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en las esferas estatal y municipal. Sin embargo, cabe mencionar que respecto a la figura de las precampañas no hace mención alguna.

Las precampañas en Baja California Sur se regularon en el 2003, durante el mandato del gobernador Leonel Efraín Cota Montaño. Su marco normativo se ubica en el título quinto de la ley electoral de Baja California Sur, concretamente en los artículos 141 a 149.

Las definiciones de precampañas y de actos de precampaña consignados en este ordenamiento son muy semejantes a las analizadas en las anteriores legislaciones electorales, por esta razón omito mencionarlas.

Para que la ciudadanía distinga los actos de precampaña de los de campaña, la ley electoral de esta entidad, les prohíbe a los precandidatos utilizar emblemas de cualquier partido político en las precampañas, porque en esta etapa, los ciudadanos compiten en nombre propio por una candidatura, es decir, se promueven a título personal y no representando a su partido en una contienda electoral.

La ley electoral de Baja California Sur, también establece que los partidos tienen la obligación de informar al Consejo Estatal Electoral con 5 días de anticipación, los nombres de los ciudadanos que van a realizar precampaña.

Este ordenamiento, no precisa la fecha exacta en la que podrán comenzar a realizarse las precampañas, sólo consigna que éstas no podrán iniciarse 90 días antes del inicio del proceso electoral y en caso de que realicen proselitismo antes de ese tiempo, se les negará su registro como candidato. Al interpretar esta disposición, se concluye que la duración de las precampañas será por el mismo tiempo, aunque lo considero un tiempo excesivo, sumando el lapso temporal que utilizan los precandidatos para promover su imagen y proyecto político y el que disponen los candidatos para sus

actividades proselitistas, logrando con ello que la ciudadanía se sature con tanta propaganda hasta lograr su hartazgo; esta situación se ha visto reflejada con el aumento incesante del abstencionismo en la últimas elecciones.

De igual forma la ley en referencia permite a los precandidatos durante las precampañas difundir propaganda con el propósito de dar a conocer sus propuestas ante el electorado, pero principalmente está orientada para convencer a los simpatizantes y afiliados del partido político al cual pertenecen de emitir el voto a su favor.

En esta entidad, los gastos en las precampañas únicamente podrán ser financiadas a través de dos fuentes: 1) aportaciones privadas de persona físicas y morales residentes en el territorio nacional y 2) por autofinanciamiento.

A fin de evitar el dispendio durante esta etapa, los legisladores consignaron que las aportaciones no podrán exceder de un monto equivalente a 300 veces el salario mínimo general de la entidad, esta medida fue tomada para limitar los gastos excesivos en las precampañas. Así mismo, determinaron que el tope de los gastos autorizado durante dicha etapa no podrá exceder del 20% del monto máximo fijado para los gastos de las campañas electorales.

La ley electoral de Baja California Sur, prevé que los partidos políticos o en su caso los precandidatos que violen las disposiciones legales en materia de precampañas se harán acreedores a las siguientes sanciones: apercibimiento, multa y pérdida del derecho a registrar o ser registrado a una candidatura; así mismo tipifica los delitos y determina las faltas en materia electoral.

La fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas se hace a través de la entrega de un informe, en donde los precandidatos detallarán el origen y destino de los recursos erogados durante ésta etapa, el cual será entregado al partido político antes de que inicie el proceso de elección interno; cabe mencionar que los mecanismos

de fiscalización consignados en este ordenamiento jurídico son muy semejantes a los que controlan los recursos en las campañas electorales.

La reforma electoral de dicha entidad cobró importancia en 2003, porque el Partido del Trabajo interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando la ilegalidad de las normas reguladoras de las precampañas, logrando que el máximo tribunal de nuestro país pronunciara algunos precedentes al respecto.¹⁸¹ Concretamente, dicho partido impugnó la inconstitucionalidad de los artículos 142 y 148 de la ley electoral de Baja California Sur, porque desde el punto de vista de algunos de sus militantes, estos preceptos contravenían la *“libertad de expresión, de publicación de ideas y de asociación, toda vez que arguyen que los únicos límites a esas libertades, son el respeto a la moral, a terceros y al orden público.”*¹⁸²

A continuación transcribo la jurisprudencia que emitieron los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de institucionalidad que interpuso el Partido del Trabajo en contra de los artículos antes mencionados de la ley electoral de Baja California Sur.

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña electoral y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no violentan los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las

¹⁸¹ Córdova Vianello Lorenzo, “Sobre la posibilidad de regular las precampañas electorales: comentario a la sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2003,” Documento de Trabajo publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, enero 2005, p.3

¹⁸² Ibidem, p 5.

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, ya que los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, establecen, entre otros, los principios de equidad y certeza, con el objeto de garantizar condiciones de equidad que propicien la participación de los partidos políticos en igualdad de condiciones. Así, cuando los referidos preceptos legales imponen un límite de noventa días previos al proceso electoral, para el inicio de precampañas políticas, tienen como fin controlar, entre otras cosas, el origen, el monto y el destino de los recursos económicos que se utilicen, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos de elección popular y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

P./J. 3/2004

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XIX, Febrero de 2004. Pág. 633. Tesis de Jurisprudencia.

La tesis en comento, surge de la acción de inconstitucionalidad 26/2003, la cual fue interpuesta en contra de los artículos 142 y 148 fracción III de la ley electoral del Estado de Baja California Sur por el Partido del Trabajo, argumentando que las prohibiciones de producir y difundir la propaganda en la precampaña antes del plazo fijado por la ley y el hecho de establecer sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que

establece dicha ley, eran violatorias de sus garantías de expresión, de publicación de ideas y de asociación.

Después de un estudio minucioso, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció los siguientes razonamientos respecto de imposición de límites para producir y difundir propaganda antes del plazo fijado para las precampañas:

- En primer lugar, el voto de la mayoría de los ministros destacó que “las libertades de expresión, de asociación, de votar y ser votado contenidas en los artículos 6, 7, 9 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los ciudadanos que aspiren a obtener una candidatura deberán *“supeditarse a los derechos y obligaciones que el ordenamiento jurídico ante mencionado establece sobre la materia electoral”*¹⁸³ y *“advierte que cuando el ejercicio de dichas garantías individuales se este haciendo con el fin de obtener un cargo de elección popular, estas deberán interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, porque estos preceptos son los que regulan la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal. Lo anterior, toda vez que el ciudadano aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.”*¹⁸⁴
- *“También se debe de tomar en cuenta que los actos de precampaña no son actividades aisladas a los procesos electorales, pues se encuentran íntimamente ligadas con las campañas electorales, puesto que realizan las mismas actividades proselitistas, pero en diferente etapa del proceso electoral, de hecho tiene tanta relación que incluso pueden influir en los resultados de las elecciones,”*¹⁸⁵ por lo tanto el hecho de que impongan limite a los actos anticipados de campaña no es inconstitucional.

¹⁸³ Barragán Barragán José, “Lex Difusión y Análisis”, 3ª Época, México, Editorial Laguna, abril 2005, p.19.

¹⁸⁴ Ibidem, p.20.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 20.

- Además la Suprema Corte señala que cuando un ciudadano aspira a obtener un cargo de elección popular, también acepta voluntariamente someterse a las reglas que rigen la materia electoral, aunque esto signifique que se restrinjan sus libertades individuales para salvaguardar los principios rectores en las contiendas electorales.”¹⁸⁶

Coincido con la posición adoptada por el voto mayoritario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de limitar las actividades que se realizan de forma previa al proceso electoral, porque solo de esta manera se logran salvaguardar los principios de certeza y equidad en la competencia política.

*“Por su parte el voto minoritario se manifestó en el sentido de controlar el origen y monto del financiamiento utilizado para sufragar los gastos de la propaganda difundida en las precampañas eliminado la prohibición de difundir propaganda, porque resulta una violación a la libertad de expresión, además los ministros Genaro Góngora Pimentel y José Luís Pelayo Gudiño afirmaron que la regulación de las precampañas, es facultad de los partidos por ser una actividad interna, que no debe ser limitada en las legislaciones electorales porque violan las garantías de expresión y de asociación”.*¹⁸⁷

En su voto particular el ministro Gerardo Góngora Pimentel señala que los actos de precampañas sólo podrán ser controlados a través de la fiscalización de los recursos utilizados para sufragar dichas actividades.¹⁸⁸ No estoy de acuerdo en que las precampañas sean reguladas únicamente en los estatutos de cada partido político, porque la mayoría de precandidatos promueven su proyecto político no sólo con los simpatizantes y militantes de su partido, más bien lo hacen ante todo el electorado principalmente a través de propaganda difundida en medios de comunicación masiva y actos públicos, por lo que es necesario regularlas también en las legislaciones electorales.

¹⁸⁶ Córdova Vianello Lorenzo, Op. Cit., p. 6.

¹⁸⁷ Barragán Barragán José, Op. Cit., p. 23.

¹⁸⁸ Voto de minoría que formulan los ministros Genaro Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la Acción de Constitucionalidad 26/2003, promovida por El Partido del Trabajo, pp.3-4.

Es importante destacar que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, para resolver la constitucionalidad de los artículos 142 y 148 de la ley electoral de Baja California Sur, sentó precedente en materia de regulación de las precampañas en el ámbito federal.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Es 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	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes.	<ul style="list-style-type: none"> * Utilizar emblemas o lemas de algún partido político, sin previa autorización. * Utilizar recursos públicos o publicar obra pública en beneficio del aspirante a alguna candidatura. * Los precandidatos que sean servidores públicos no podrán utilizar los materiales y recursos económicos que por su función tengan acceso. 	90 días antes del inicio del proceso electoral.

3.4 Campeche

La Constitución Política de este Estado regula la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así mismo señala la función y la forma de participación de los partidos políticos en el proceso electoral, las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos, pero en ningún precepto señala la forma en que se regulará la participación de la ciudadanía y de los entes políticos antes del proceso electoral.

Asimismo, constriñe a los funcionarios públicos que aspiren a convertirse en gobernador a dejar el cargo 45 días antes de la jornada electoral, sin embargo considero que es necesario que abandonen el cargo, desde el momento en que hagan pública su aspiración por competir por una candidatura de un cargo de elección popular, porque si permanece en el cargo existen mayores probabilidades de que utilice el puesto para promover su imagen frente al electorado e incluso desvíen recursos públicos y materiales para sufragar los gastos de sus precampañas o de otros precandidatos. Esta disposición también se encuentra vigente en la legislación electoral de Baja California y Baja California Sur.

Por otro lado, durante el mandato del gobernador José Antonio González Kuri, fue abrogado el Código Electoral de Campeche, porque mediante el decreto 176, publicado

en el periódico oficial el 30 de septiembre de 2003 se aprobó la entrada en vigor del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual incluyó dentro de sus disposiciones el marco regulatorio de las precampañas en los artículos 293 al 296, dichos preceptos se ubican en el capítulo primero, como parte de los actos preparatorios de la elección.

El Código Electoral de esta entidad dispone que las precampañas son las actividades que realizan los partidos para elegir a sus candidatos que los representaran en las contiendas electorales, en otras palabras, es el proselitismo político que se realiza con el propósito de dar a conocer a los aspirantes a una candidatura que participan en el proceso de selección de candidatos que se hace al interior de cada partido.

En relación con el tiempo que durarán las precampañas, el artículo 293 del Código Electoral de referencia establece que podrán iniciar dentro de los 3 meses del año anterior al que tenga lugar la elección y deberán concluir antes del registro de las candidaturas. Una novedad plasmada por los legisladores en este ordenamiento jurídico, fue haber establecido la temporalidad de las precampañas, atendiendo al cargo de elección popular; de esta manera la precampaña de un aspirante a la candidatura para Gobernador Constitucional del Estado podrá durar hasta 60 días naturales; la precampaña de las aspirantes a ocupar un cargo en el Ayuntamiento y de los aspirantes a la candidatura de una diputación local, no excederá de 45 días naturales y la precampaña de los ciudadanos que buscan integrarse a las Juntas Municipales podrán realizarla hasta por 30 días naturales. Considero que la determinación de la duración de las precampañas obedeció a la importancia de la elección y el impacto que tiene en la ciudadanía. Dicha aportación debe de tomarse en cuenta por los legisladores de otras entidades al momento de regular las precampañas.

En relación con la propaganda difundida en las precampañas, este ordenamiento señala que la propaganda que se difunda para promover a los precandidatos entre los simpatizantes y afiliados de los partidos políticos, deberá contener una leyenda que

diga: "Proceso Interno de Selección de Candidatos", para que los ciudadanos distingan que se trata de la elección de candidatos.

Las legislaciones electorales de Campeche, Baja California, al igual que la de Baja California Sur señalan que los partidos políticos o coaliciones tienen la obligación de notificarle al Consejo General del Instituto Electoral del Estado que se trate, el inicio y conclusión de sus precampañas.

Con el objeto de controlar el dinero erogado durante las precampañas, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, determinará el tope de gastos de precampaña de cada elección, en septiembre del año anterior al de la elección, así mismo determinará los mecanismos de control de los recursos utilizados durante el periodo de precampañas.

En caso de que los partidos políticos contravengan los preceptos que regulan los actos previos a las campañas electorales, serán sancionados con amonestación, multa e incluso con la negativa a registrar las correspondientes candidaturas, dependiendo de la gravedad de la conducta.

El artículo 295 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, puntualiza que los precandidatos podrán gastar hasta un monto equivalente al 20 % del tope fijado para los gastos de campaña que hubiese autorizado para la elección inmediata anterior; es importante mencionar que la mayoría de las legislaciones electorales establecen como tope de gastos en las precampañas el mismo porcentaje. El establecimiento de los límites a los gastos, contribuye a evitar el despilfarro de recursos durante las precampañas, ya que en muchas ocasiones los aspirantes a las candidaturas rebasan los topes fijados para los gastos de las campañas electorales.

Independientemente de las disposiciones que prevé el Código Electoral de Campeche, el Instituto Electoral del Estado de Campeche emitirá la reglamentación

interna que establezca la supervisión, fiscalización y aplicación de los recursos utilizados durante las precampañas.

PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	DURACIÓN
Son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos o coaliciones para seleccionar de manera interna, a los ciudadanos que se postularán como candidatos en las elecciones en que participen.	Se permiten la realización de marchas, distribución de propaganda, colocación de mantas, cartelones y pinta de bardas.	No se les permite gastar más del equivalente al 20% del tope de gastos de campaña que se hubiese autorizado para la elección inmediata anterior. El tope de gastos de precampaña será determinado en septiembre del año anterior a la elección por el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche.	Para promover sus precandidaturas podrán hacer uso de los medios de comunicación.	La precampaña de gobernador podrá durar 60 días, la de los integrantes del ayuntamiento y diputados locales 45 días naturales y la de los integrantes de las juntas municipales hasta 30 días.

3.5 Chiapas

Chiapas es una de las entidades federativas que reglamentó de forma completa y exhaustiva la figura de las precampañas, tanto a nivel constitucional como legal. Fue mediante el decreto 133, publicado el 17 de marzo del 2005 en el periódico oficial número 294, que se reformó el Código Electoral de Chiapas para adicionar en el título décimo octavo la regulación de las precampañas.

Por su parte, en la Constitución del Estado fueron elevadas a rango constitucional en el artículo 19; aunque conviene señalar que este precepto no aporta mayores elementos para su regulación y sólo establece que las precampañas serán reglamentadas a detalle en la ley electoral. Es importante mencionar que esta entidad además de Coahuila, Durango, Sinaloa, Quintana Roo, son los únicos estados que han elevado a las precampañas a nivel constitucional.

El precepto de referencia, también consigna que los servidores públicos deberán de ser imparciales, es decir, no podrán apoyar a ningún partido político o precandidato. Por esta razón, a los servidores públicos se les prohíbe la difusión de obras públicas y programas de gobierno un mes antes del día de la elección, con el propósito de evitar que sean utilizados para hacer proselitismo a favor de un precandidato, aunque considero que estas disposiciones también deben aplicarse durante las precampañas.

La Constitución de Chiapas, al igual que la de Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur, establecen como requisito para ser gobernador: renunciar al cargo que ocupe en el gobierno federal, local e incluso municipal, cuando menos noventa días antes del día de la elección y si ocupan cargos de elección popular a nivel Federal, Estatal o Municipal, deberán contar con la licencia respectiva en el plazo señalado. No estoy de acuerdo, en otorgarle licencia a los funcionarios públicos y más bien propongo que renuncien a su cargo, porque no puede permitírsele a un ciudadano ocupar un cargo de elección popular y competir por otros, pues se estaría violando el principio de equidad en la contienda electoral.

Por su parte, la ley electoral señala que antes de que se inicie el proceso de elección interno, los partidos políticos deberán presentar un programa en el que señalarán el procedimiento para la selección de sus candidatos, la fecha de inicio y conclusión de las mismas, el tiempo autorizado para difundir la propaganda y los actos de proselitismo, esta disposición es un rasgo distintivo del Código Electoral de Chiapas, porque en ninguna otra legislación plantea.

El Código Electoral de Chiapas ubica a las precampañas dentro de la etapa preparatoria de la elección y las define como el conjunto de actos que realizan los partidos y las asociaciones políticas para elegir en un proceso interno a los candidatos a un puesto de elección popular, a diferencia de los otras legislaciones que establecen que son los actos realizados por los aspirantes a una candidatura.

Los conceptos actos de precampaña y propaganda consignados en la legislación electoral en referencia, tiene mucha similitud con los que ya se analizaron en las legislaciones electorales anteriores, por ello, omito mencionarlos nuevamente. Además, estos conceptos podrán observarse en el cuadro que presento al final de este apartado.

El artículo 302 señala que la duración de las precampañas será de 30 días. Es importante destacar, que el Código Electoral de Chiapas es de los pocos ordenamientos jurídicos que tienen previsto el menor tiempo para la realización de las precampañas; a

mi parecer, 1 mes es el tiempo necesario para que los precandidatos promuevan su proyecto político y logren darse a conocer entre los simpatizantes para ganar una elección interna, toda vez que no se les puede otorgar más tiempo porque los gastos también aumentarían.

En relación al financiamiento público, la ley electoral determina los criterios que seguirán para su distribución, también fijará los mecanismos para fiscalizar los recursos utilizados por los partidos políticos en dichas etapas. Por su parte el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, se encargará de determinar el tope de gastos en la precampañas, el cual no podrá exceder del equivalente al 15% del tope de gastos fijados para las campañas electorales, así mismo fija el 5% del tope de gastos para esa etapa, como límite de las aportaciones de las personas físicas o morales.

Una aportación relevante para controlar los recursos utilizados por los partidos en Chiapas, fue la creación la Fiscalía Electoral, este organismo se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia electoral, así como de la investigación y persecución de los delitos electorales. De igual forma, se integró la Contraloría de la Legalidad Electoral para verificar los informes financieros, también recibirá las quejas y denuncias que presenten los partidos políticos sobre la aplicación de los recursos utilizados en las precampañas.

Chiapas es una de las entidades federativas que reglamentan las precampañas tanto en el ámbito legal, como en los estatutos y en el reglamento de cada uno de los partidos políticos. Otro rasgo característico de este ordenamiento fue hacer partícipes a los ciudadanos, así como a los partidos políticos de la preparación, vigilancia y fiscalización de las precampañas.

El Código electoral en comento, consigna un sistema de medios de impugnación para resolver las controversias que se susciten durante el proceso electoral, incluidas las que se puedan originar durante las precampañas, lo anterior, es un gran avance porque son pocas las legislaciones electoral en el ámbito local que prevén medios de impugnación en contra de las violaciones que se cometan en las precampañas.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	ACCESO A LOS MEDIOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Es el conjunto de actos realizados por los partidos políticos, coaliciones, asociaciones políticas y ciudadanos, regulados por esta ley, los estatutos y reglamentos de los partidos políticos, con el propósito de elegir en procesos internos a sus candidatos a puestos de elección popular.	Son las actividades de organización, mítines, marchas, reuniones públicas, asambleas, debates, recorridos o cualquier actividad pública que tenga por objeto solicitar el voto a favor de la candidatura a un cargo de elección popular.	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes y encuestas por Internet, grabaciones, proyecciones, sondeos de publicidad por perifoneo y expresiones en general que durante la precampaña producen y difunden los precandidatos o sus simpatizantes	Son los ciudadanos que los partidos políticos o las coaliciones registran ante los órganos electorales durante la precampaña, con el propósito de alcanzar la nominación a un puesto de elección popular.	Los precandidatos deberán presentar un informe financiero sobre el origen y aplicación de los recursos utilizados, 3 días después de que concluyan las precampañas. Los recursos con los que se financian las precampañas estarán conformados por aportaciones y donaciones de personas físicas o morales que no deberán exceder del 5% del tope de gastos autorizado. Se formó la Contraloría de la Legalidad Electoral para que reciba las quejas o denuncias que presenten los partidos y los ciudadanos sobre el origen, monto y aplicación de los recursos.	El Consejo General determina los topes de gastos en las precampañas, los cuales no podrán ser superiores al equivalente 15% al del tope de gastos fijado para las campañas.	El tiempo en los medios de comunicación sólo podrá ser contratado por los partidos políticos	* Los servidores públicos no podrán realizar actos de precampaña a favor de persona alguna. * Rebasar el periodo autorizado para realizar los actos de precampaña. * Utilizar dinero para promover su precandidatura antes de que inicie la precampaña. *Hacer uso de la infraestructura del gobierno el apoyo a cualquier precandidato * Contratar espacio publicitario para las precampañas. * Utilizar en la propaganda símbolos religiosos	30 DÍAS

3.6 Chihuahua

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua, fue reformada el 28 de octubre del 2006 para incluir en el libro cuarto la reglamentación de los precampañas, concretamente en el artículo 78 bis, como parte de los actos preparatorios de la elección; dicha reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado número 86, por ordenes del gobernador José Reyes Baeza. En esta entidad, solamente se encuentra reguladas las precampañas en la ley electoral, toda vez que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua no las prevé.

Una rasgo característico de este ordenamiento jurídico, es el hecho de permitirle únicamente a los partidos políticos realizar actos de precampaña al interior de los partidos políticos para promover a sus precandidatos, los cuales deberán ajustarse a su normatividad interna y a lo que dispongan los estatutos. Es decir, la ley electoral de Chihuahua puntualizó que las precampañas son estrictamente internas y que los partidos serán los encargados de fijar las reglas para su realización.

Este ordenamiento prevé que las precampañas podrán iniciar a partir de la emisión de la convocatoria de la elección interna respectiva y terminarán cuando resulte electo el precandidato correspondiente, por lo tanto, no existe una duración exacta, puesto que los aspirantes a una cargo de elección popular dependen de la fecha en la que cada partido emita la convocatoria del proceso de elección de candidatos. No coincido, en que la determinación del período de las precampañas la hagan los partidos, porque el tiempo para realizar actos de precampaña no va ser el mismo entre uno y otro partido y cuanto más amplio sea el periodo para realizar precampañas, mayor de cantidad de recursos se van a destinar para realizar las actividades proselitistas y esta situación va a generar condiciones de inequidad en los procesos de elección interno de cada partido, porque algunos precandidatos van a contar con más tiempo para realizar sus precampañas que otros. Por lo anterior, propongo que la ley electoral establezca los lineamientos generales a los que deberán ajustarse los partidos, al momento de regular las precampañas en sus estatutos, lo anterior a efecto de que todos los aspirantes a una candidatura tengan las mismas oportunidades para realizar sus actos proselitistas.

La difusión pública de la propaganda electoral en las precampañas, en ningún caso podrá durar más de 45 días; una vez terminada la precampaña deberá ser retirada la propaganda por el partido político que le corresponda y no podrá ser utilizada durante la campaña electoral.

El tope de gastos fijados para los partidos políticos durante las precampañas, no deberá exceder del 15 % del monto total fijado como límite para el tope de gastos de campaña en la elección inmediata anterior de que se trate.

Para la organización de los actos de precampaña, los precandidatos deberán atender a los siguientes requisitos: deberán realizarlos conforme a las normas internas que cada partido político establezca, incluir en la propaganda que se difunda por cualquier medio en forma visible la denominación de ser “precandidato”, los partidos políticos darán aviso al Instituto Estatal Electoral de las precampañas que realicen sus miembros al expedir la convocatoria correspondiente.

Cabe mencionar que en Chihuahua las precampañas se regulan de acuerdo a las disposiciones que establecen cada partido político en sus estatutos, toda vez que las precampañas en esta entidad tiene el carácter interno, por esta razón la regulación de las precampañas en Chihuahua sea escueta.

PRECAMPANA	ACTO DE PRECAMPANA	PROPAGANDA	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	DURACIÓN
Son todos aquellos actos realizados al interior de los partidos políticos, de acuerdo con su normatividad interna y en los términos de los estatutos aprobados por los órganos electorales competentes, tendientes a elegir sus propios candidatos.	No los define, pero señala que deberán reunir los siguientes requisitos: a) Identificar al partido político de que se trate. b) Incluir en la propaganda que se difunda por cualquier medio en forma visible la denominación de ser “precandidato” c) Mencionar en la propaganda, el día de la jornada electiva interna o en su caso la asamblea o acto que conforme a las normas internas cada partido político utilice para designar a sus candidatos.	No define este rubro, pero menciona que los ciudadanos que personalmente o a través de un partido político o tercero, realicen actividades propagandísticas y publicitarias, con objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidos en esta Ley. Los partidos políticos y sus precandidatos deberán ajustar la promoción y difusión de la precandidatura y del procedimiento electivo interno, de manera congruente al mecanismo o procedimiento previstos en sus estatutos y los cuales sean aplicables para la postulación de candidatos. En ningún caso, la difusión pública de la propaganda electoral con motivo de las precampañas podrá durar más de cuarenta y cinco días.	Los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de sus precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad equivalente al 15 % del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección inmediata anterior de que se trate.	Las precampañas para cada cargo de elección, iniciarán a partir de la emisión de la convocatoria y terminarán al momento de resultar electo el precandidato correspondiente.

3.7 Coahuila

Coahuila fue la primera entidad federativa en regular las precampañas y por lo tanto su marco regulatorio es muy general y por tanto incompleto. El merito de ésta entidad, fue haber sentado las primeras reglas de un fenómeno que estaba rebasando al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a todas las legislaciones electorales locales.

La materia electoral en Coahuila se encuentra prevista en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado; dicho precepto menciona que los poderes legislativo y ejecutivo se renovarán mediante el sufragio popular, garantizando los mecanismos democráticos para que los ciudadanos puedan hacer efectivos sus derechos políticos; también señala las funciones de los partidos políticos; fija la forma en la que se distribuye el financiamiento a dichas entidades políticas y lo más importante para esta investigación, es el señalamiento que hace respecto de que la ley electoral fijará los criterios para determinar los límites a los gastos realizados por los partidos durante sus precampañas y campañas; pues es la primera entidad federativa que elevó a rango constitucional las precampañas y además establece el mismo sistema de fiscalización para las precampañas como en las campañas electorales.

La inclusión de las precampañas en la Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Coahuila fue aprobada el 1 de noviembre del 2001, mediante el decreto número 176, el cual fue publicado en el periódico oficial del gobierno del estado, el 9 de abril del 2002.

La Ley Electoral de Coahuila ubica a las precampañas dentro de los actos preparatorios de la elección y se encuentran reguladas concretamente en los artículos 107 al 113. Para normar los actos de precampañas, serán aplicables todas las disposiciones que regulen las campañas políticas y la propaganda electoral.

La ley electoral señala que las precampañas podrán realizarse 30 días antes del registro de candidatos, es el mismo periodo que establece la legislación electoral de

Chiapas, cabe mencionar que son los dos estados que enuncian el menor tiempo para la realización de actos previos al proceso electoral

A su vez, este ordenamiento dispone los partidos políticos registrados ante el Instituto Estatal Electoral son los únicos que pueden realizar precampañas. Antes de que inicie el proceso electoral interno, los partidos deberán dar aviso de la fecha en las comenzarán las precampañas al Instituto, a efecto de tener el control de todas las actividades que realicen los precandidatos.

Con respecto el monto del financiamiento que se podrá utilizar en las precampañas, la Ley Electoral faculta al Instituto Electoral de Coahuila para que determine el monto máximo autorizado para los gastos en las precampañas, el cual, será hasta por la cantidad equivalente al 15% del monto fijado como límite de los gastos en las campañas para la elección que se trate. Todos los gastos erogados en las precampañas, deberán ser incluidos en un informe trimestral de gastos ordinarios, el cual será entregado al Órgano Electoral. La fiscalización de los recursos, es muy escueta, pero es entendible porque fue la primera legislación que reguló las precampañas.

La ley electoral en referencia, prevé como sanciones la pérdida de registro del candidato, cuando los precandidatos no se ajusten a los plazos establecidos para realizar actos proselitistas y la imposición de multas en el supuesto de que los partidos políticos no retiren su propaganda durante las precampañas.

PROPAGANDA	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	DURACIÓN
No la define, pero señala las siguientes reglas: los ciudadanos podrán realizar actividades propagandísticas y publicitarias para promover su imagen personal de manera pública para obtener la postulación a un cargo de elección popular. La propaganda en las precampañas se sujetará a las disposiciones establecidas para las campañas electorales.	Los gastos deberán de ser detallados en un informe trimestral que se presentará al Instituto Electoral Local.	Los partidos políticos podrán realizar gastos de precampaña hasta por la cantidad equivalente al 15% del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña.	Deberán celebrarse dentro de los 30 días anteriores al día de la apertura del registro de candidatos y no podrá exceder de la mitad del tiempo que dure las campañas políticas de esa entidad.

3.8 Colima

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima no prevé la regulación de las precampañas; por su parte, el Código Electoral de Colima, comenzó a regularlas en los artículos 205 bis 5 al bis16, dichos preceptos fueron adicionados en la reforma del 2005, la cual fue publicada en el periódico oficial el 31 de agosto del mismo año, durante el mandato del gobernador Jesús Silverio Cavazos Ceballos.

El Código electoral de Colima prevé que las actividades proselitistas deberán ajustarse a las normas previstas en este ordenamiento y también a las reglas que establezcan los partidos en sus estatutos.

El ordenamiento antes referido, dispone que los procesos de elección interna podrán llevarlos a cabo por los partidos a más tardar 15 días antes de que sean registrados los candidatos de la elección al cargo popular que se trate, concretamente durante los meses de febrero y marzo.

En los actos de proselitismo realizados durante las precampañas, los partidos y los precandidatos no podrán utilizar programas del gobierno de carácter social, toda vez que dichos programas fueron creados para beneficiar a la colectividad y no a unos cuantos.

Los legisladores de esta entidad, establecieron como mecanismo de fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas, la entrega de un informe financiero al órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos del partido político que se trate, en un plazo no mayor a 3 días posteriores a que concluyan las precampañas, en el cual, los precandidatos especificarán el origen, monto y destino de dichos recursos.

De igual manera, los partidos políticos en un plazo no mayor a 15 días después de concluido el proceso de elección interno, deberán reportar al Consejo General del

Instituto Estatal Electoral, los gastos que se originaron en la organización de dicho proceso.

Las precampañas en Colima, son parte de la etapa de preparación de la elección, es decir se realizan dentro el proceso electoral, ello en el entendido de que los de elección internos también se llevan a cabo en dicha etapa.

En relación con la duración de las precampañas, el Código de Colima es confuso, porque en el artículo 205 bis primero señala que las precampañas para gobernador podrán durar de 1 a 2 meses y de 2 a 3 meses las de diputados o presidentes Municipales, tomando en consideración los meses en los que se realiza el proceso de elección de candidatos y las fechas del registro de candidatos. Sin embargo, más adelante, este precepto señala que no podrán durar más de 30 días, los cuales se empezarán a contar a partir de la fecha que señale la convocatoria que expiden los partidos políticos para regular el proceso de elección interno, luego entonces con certeza no se puede determinar cual es la duración exacta de las precampañas en Colima. Este mismo artículo también dispone que la conclusión de las mismas se deberá hacer por lo menos 3 días antes de la fecha señalada para la celebración del proceso de selección interno.

Por otro lado este ordenamiento, señala que los gastos originados por los actos de precampaña no podrán ser mayores al monto equivalente al 30% del tope de gastos autorizado para la campaña electoral inmediata anterior, el cual será fijado por el Consejo General a más tardar el 15 de enero.

Asimismo, prevé que las precampañas podrán ser financiadas a través de dos fuentes:

- 1) Autofinanciamiento, los recursos obtenidos por los precandidatos mediante esta modalidad de financiamiento, no podrán exceder del tope de gastos fijado en las precampañas y,

2) Recursos privados; estos se van a obtener a través de aportaciones en dinero o en especie, efectuados de manera voluntaria por las personas físicas con nacionalidad mexicana y residencia en el territorio nacional, las cuales no podrán exceder del 5% del tope de gastos autorizado para las precampañas electorales.

Igualmente establece una serie de prohibiciones que los precandidatos no podrán realizar antes de inicie el proceso de elección interno: en primer lugar la realización actos de precampaña fuera de los plazos establecidos; emplear en la propaganda símbolos, emblemas o figuras religiosas, así como utilizar expresiones verbales o escritas que ofendan a las autoridades, los miembros de los partidos políticos, precandidatos, es decir, se les prohíbe difundir propaganda negativa o negra.

Con relación al origen de los recursos utilizados para sufragar los gastos en las precampañas, también establece algunas restricciones: los precandidatos no podrán hacer uso de bienes públicos para la obtención de financiamiento o la realización de actos de precampaña; hacer uso de recursos financieros destinados a las dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales para el cumplimiento de sus actividades proselitistas; emplear recursos humanos, de dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales, en horas destinadas para el cumplimiento de sus funciones, en apoyo de actos proselitistas. Las sanciones que impone el Código Electoral de esta entidad en caso de transgredir sus disposiciones, fueron objeto de impugnación por parte del Procurador General de la República, por considerarlas excesivas, a través de la interposición de la acción de inconstitucionalidad número 29/2005, la cual fue resuelta por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido:

MATERIA ELECTORAL. LA MULTA ESTABLECIDA POR LOS ARTÍCULOS 61, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 205 BIS-7, DEL CÓDIGO RELATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE AGOSTO DE 2005, TRANSGREDE EL NUMERAL 22, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados artículos del Código Electoral del Estado de Colima, al establecer que se impondrá una multa de 2000 días de salario mínimo vigente en la entidad a quienes no suspendan 25 días antes de la jornada electoral las campañas de comunicación social en radio, televisión y medios impresos de las acciones de gobierno en general en los niveles estatal y municipal, así como a los partidos políticos y precandidatos que en la realización de actos de proselitismo en las **precampañas** utilicen en su favor los programas públicos de carácter social, transgreden el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever la imposición de una multa excesiva, toda vez que no permiten a la autoridad que la impone graduar su monto o cuantía, gravedad de la infracción, capacidad económica del infractor, reincidencia o cualquier otro elemento del que se pueda inferir la gravedad o levedad del hecho infractor, a fin de fijar su monto de manera individual.

Tesis: P./J. 97/2006

Acción de inconstitucionalidad 29/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 97/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Si bien es cierto que las multas impuestas a los precandidatos cuando utilicen programas sociales de carácter en la propaganda de las precampañas son altas, éstas deben ser así, para que los partidos y los precandidatos eviten desviar recursos públicos para sufragar los gastos de las precampañas.

REGLAS DE L. FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Los procesos internos de los partidos políticos serán financiados con recursos privados especificando el origen de los mismos y nunca excederán del tope de gastos fijados por el Consejo General. Los precandidatos podrán obtener recursos para el	Los gastos que se originen por las actividades que realicen los precandidatos dentro de los procesos internos de los Partidos Políticos, tendrán un tope máximo de gasto equivalente al 30% del monto autorizado para la campaña electoral inmediata anterior del cargo de que se trate.	* Utilizar en su favor los programas públicos de carácter social, en la realización de actos de proselitismo político. * Realizar actos de precampaña fuera de los plazos establecidos en este	Las precampañas no podrán durar más de 30 días contados a partir de la fecha que para tal efecto señale la convocatoria que al respecto expidan los Partidos Políticos, pero en todo caso la conclusión de las mismas deberá hacerse por lo menos 3 días antes de la fecha señalada para que tenga verificativo la celebración del proceso de

<p>financiamiento de sus actividades dentro de los procesos internos provenientes de aportaciones o donativos en dinero o en especie, efectuados en su favor, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas mexicanas con residencia en el territorio nacional, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física durante la precampaña electoral tendrán como límite el equivalente al 5% del tope de gastos autorizados en los términos del artículo 205 BIS-13 de este CÓDIGO, debiendo expedirse recibos foliados, en los cuales se harán constar los datos de identificación del donante.</p> <p>II. En caso de colectas por boteo, exclusivamente deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido; de exceder este monto una cantidad equivalente a 500 días de salario mínimo general vigente en el Estado, deberá también justificarse su procedencia;</p> <p>III. Las aportaciones en especie se harán constar por escrito en contratos celebrados conforme a las leyes aplicables y;</p> <p>IV. Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento de las actividades que realicen los precandidatos dentro del proceso interno.</p>	<p>El Consejo General fijará los topes de gasto para los procesos internos a más tardar el 15 de enero.</p> <p>Las erogaciones que con motivo de los procesos internos se realicen por los Partidos Políticos y por los precandidatos, deberán ser informadas al Consejo General, por conducto del órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos, en un plazo no mayor de 15 días a partir de la conclusión del proceso interno.</p>	<p>CÓDIGO;</p> <p>* Utilizar recursos, en dinero o en especie, por sí o través de interpósita persona, cualquiera que sea su origen, antes del inicio del proceso interno.</p> <p>* Utilizar para fines personales los recursos recabados para financiamiento de actos proselitistas de precampaña, salvo viáticos, alimentos y transportación u otros relacionados de manera directa.</p> <p>* Hacer uso de bienes públicos para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier acto de proselitismo.</p> <p>* Hacer uso de recursos financieros destinados a las dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales para el cumplimiento de sus actividades, en apoyo de sus actividades proselitistas.</p> <p>* Emplear recursos humanos, de dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales, en horas destinadas para el cumplimiento de sus funciones, en apoyo de actos proselitistas;</p> <p>* Fijar su propaganda en contravención a lo establecido en el artículo 212 de este CÓDIGO.</p> <p>* Utilizar en su propaganda símbolos, distintivos, signos, emblemas o figuras con motivos religiosos, así como las expresiones verbales o escritas que injurien a las autoridades, a los PARTIDOS POLÍTICOS, precandidatos o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden.</p>	<p>selección interna.</p>
---	--	--	---------------------------

3.9 Durango

Las elecciones y en general toda la materia electoral se encuentran previstas en el artículo 27 de la Constitución Política del estado de Durango. En relación, con la distribución y topes del financiamiento público y privado fijado a los partidos para sus actividades ordinarias, precampañas y campañas electorales, dispone que éstos sean determinados en el Código Electoral de la entidad, de igual manera este cuerpo normativo, consignará las sanciones, tomando en consideración la gravedad de la falta y la consecuencia electoral ocasionada.

Este precepto dispone que tanto las precampañas como las campañas electorales durarán el tiempo necesario para cumplir el fin que persiguen; por lo tanto al no señalar la duración de las precampañas, deja en total libertad para determinar el momento en el que comenzarán las actividades proselitistas.

Cabe mencionar que es de las escasas constituciones estatales que aborda aspectos tan importantes de las precampañas, tales como: el financiamiento, los topes de gastos y la fiscalización de los recursos.

De igual manera, las precampañas se encuentran previstas en el Código Estatal Electoral de Durango, concretamente en el artículo 187, dicho precepto fue adicionado a través de la reforma del 31 de agosto de 2006 y las ubica dentro del proceso electoral.

El ordenamiento de referencia, prevé que van a ser precandidatos únicamente los ciudadanos que hayan sido registrados por los partidos políticos para competir en los procesos de elección interna que los partidos políticos organicen con objeto de elegir a los candidatos que los representarán en las contiendas electorales de un cargo de elección popular. De lo anterior, se concluye que los ciudadanos que no estén afiliados o sean simpatizantes del algún partido no podrán aspirar a obtener una candidatura, toda vez que requieren forzosamente el registro del partido.

Los actos y la propaganda difundida por los precandidatos deberán especificar que se trata de una precampaña dirigida para competir por la candidatura de un cargo de elección popular, así como señalará el nombre, logo y demás elementos que identifiquen al partido que lo está postulando.

Es el único ordenamiento jurídico que considera a las precampañas: como un conjunto de actividades que realizan los candidatos postulados a un cargo de elección popular, entre el tiempo que transcurre entre las fechas de sus postulaciones y el día en que expida la autoridad electoral el dictamen de sus registros como candidatos. En otras palabras, son la serie de actos que se realizan los ciudadanos a partir de que son

postulados candidatos y hasta el momento que sean registros como candidatos. Este razonamiento jurídico resulta es contrario a lo que señalan las leyes electorales analizadas con anterioridad, pues las precampañas son consideradas como las actividades previas al proceso de selección de candidatos, en cambio en Durango son las actividades de los candidatos postulados.

En relación con los gastos que se originan durante las precampañas, el Consejo Estatal Electoral determinó que no deben ser mayores al monto equivalente al 40% del tope de gastos fijado para las campañas electorales de la última elección, por lo tanto la convierte en la entidad federativa que mayores recursos le permite utilizar a los precandidatos en las precampañas.

Del análisis anterior, se desprende que es una regulación escueta, toda vez que no establece los mecanismos de fiscalización de los recursos erogados en las precampañas, no establece la duración de éstas, ni tampoco las reglas de la propaganda, de los actos de precampaña, así como el acceso a los medios de comunicación.

PRECAMPANA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	FISCALIZACIÓN DE TOPES DE GASTOS
Es el conjunto de actividades desarrolladas por los candidatos postulados por los partidos políticos entre las fechas de sus postulaciones y el día en que se expida el dictamen de su registro por la autoridad electoral.	No define a la propaganda, pero dispone que los precandidatos postulados por los partidos políticos deberán incluir en su propaganda, de forma visible, la leyenda "Precandidato" al cargo de elección popular por el que se postulan, así como el nombre, logo y colores del partido político correspondiente	Es el ciudadano, militante, o simpatizante a quien un partido político le otorgue el registro para contender internamente por la candidatura a un cargo de elección popular.	Los recursos que destinen los candidatos postulados por los partidos políticos para la realización de sus precampañas, será del 40% de los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo Estatal Electoral en la elección inmediata anterior.

3.10 Estado de México

La organización de las elecciones en el Estado de México se encuentra regulada en los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Por su parte, el numeral 12 menciona los fines que persiguen los partidos políticos y las reglas que regirán sus actividades durante el desarrollo de las campañas electorales. Asimismo, establece que la ley electoral se encargará de distribuir de forma

equitativa a los partidos políticos, los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades; sin embargo, de las precampañas no se hace ninguna mención, en el ámbito constitucional.

La reglamentación de las precampañas fue adicionada en el Código Electoral del Estado de México, como parte de los actos preparatorios de la elección, a través de la reforma del 2005, la cual fue publicada el 11 de marzo del mismo año en la Gaceta del Gobierno mediante el decreto número 128, durante el mandato del gobernador Arturo Montiel Rojas.

La definición de las precampañas en el Código electoral de esta entidad es muy similar a la forma como son definidas en la mayoría de las legislaciones locales. Es decir, son los actos que se realizan los aspirantes a una candidatura que participan en el proceso de elección interno de cada partido, con la diferencia de que en esta entidad también podrán realizar precampañas los partidos políticos, dirigentes partidistas, militantes y simpatizantes.

La legislación electoral en comento, señala que los actos de precampaña tienen el propósito de obtener la candidatura de algún partido político, es una aseveración que se encuentra consignada en las demás legislaciones estatales en materia electoral.

La propaganda difundida en las precampañas deberá especificar que se trata de la promoción de un precandidato, para distinguir los actos de precampaña de los de campaña electoral.

La fiscalización de las precampañas en el Código Electoral del Estado de México es escueta, porque no consigna la mecanismos con los que se van a controlar los ingresos y egresos de los partidos durante dicha etapa, de igual forma, no regula el uso de medios de comunicación, aún cuando es un tema que ha cobrado importancia en los últimos procesos electorales, porque es al rubro que se le destinan la mayoría de los recursos.

PRECAMPANA	ACTO DE PRECAMPANA	PROPAGANDA	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	DURACIÓN
Son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, en los tiempos establecidos en el Código Electoral y los estatutos.	Son las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los aspirantes a candidatos con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular.	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos a través de sus militantes y simpatizantes con el propósito de promover y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.	Los topes de gastos se determinarán atendiendo al cargo que se trate. Para gobernador y diputados es el equivalente al 15% del tope fijado para gastos de campaña, para los miembros de los ayuntamientos puede ser desde el 20 hasta el 5% dependiendo del número de habitantes.	Podrán realizarse a partir del inicio del proceso electoral y concluirán el día anterior al inicio del registro de candidatos

3.11 Guerrero

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero no regula las cuestiones electorales, porque el marco regulatorio de esta materia se concentra en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guerrero. Este cuerpo normativo, fue reformado durante el mandato del gobernador Rene Juárez Cisneros, mediante el decreto número 208, el cual publicado el 12 de febrero de 2004 en el periódico oficial, para incluir en el libro quinto las normas que regularán las actividades que se realizan durante las precampañas.

Un rasgo distintivo de esta legislación, fue el señalamiento de que solo podrán realizar precampañas los miembros de los partidos políticos que estén registrados ante el Consejo Estatal Electoral y además establece que en los estatutos de cada partido político estarán plasmadas las reglas que regirán la organización y desarrollo de las precampañas, por lo tanto los actos de precampaña se regularán al interior de cada partido.

Las precampañas son definidas de forma muy semejante a como lo hace la Ley Electoral de Baja California Sur, pues en ambas entidades federativas las precampañas, son consideradas como una serie de actividades que de manera previa realizan los aspirantes a ser candidatos de un cargo de elección, con el firme propósito de que el partido político donde militan los postule como candidatos.

La legislación de Guerrero, consigna que las precampañas podrán organizarse noventa días antes del inicio del proceso electoral y habrán de concluir diez días antes de que los partidos soliciten el registro de los candidatos, sin embargo el cierre de cada precampaña dependerá del cargo de elección popular que se trate, toda vez que el Código Electoral de la entidad especifica las fechas para el registro de cada cargo, por lo tanto, los precandidatos se ajustarán a lo siguiente:

a) Los aspirantes a ser candidatos diputados por el principio de mayoría relativa, deberán terminar su precampaña antes del 1º de agosto, porque del 1º al 15 de agosto se realizará el registro de candidatos;

b) Los aspirantes a ser candidatos de los Ayuntamientos, registrarán a sus candidatos del 1º al 15 de agosto, por lo tanto, deben concluir sus precampañas antes del 1 de agosto; y

d) Los aspirantes a ser candidatos a Gobernador del Estado, se registrarán del 15 al 30 de octubre, por lo que, deberán concluir sus precampañas antes del 15 de octubre.

Antes de comenzar las precampañas, los partidos políticos tienen la obligación de informar anticipadamente al Consejo Estatal Electoral la fecha en la iniciarán; una vez que sean registrados los aspirantes a candidatos, el Consejo les otorgará una constancia, para efecto de tener control respecto de las actividades que realizarán los precandidatos que participarán en los procesos internos, así como de los recursos que utilizarán para solventar sus gastos.

En el Código Electoral de Guerrero no se habla de precandidatos, si no de aspirantes a una candidatura, los cuales podrán ser todos los ciudadanos que decidan competir al interior de un partido político para ser nominados como candidatos a un puesto de elección popular.

El artículo 144 bis7 del Código en referencia, establece que durante las precampañas electorales, los partidos políticos y los aspirantes a una candidatura no

podrán utilizar en su favor, los programas públicos de carácter social para la realización de actos de proselitismo político. Esta aseveración, es muy importante porque regularmente el partido político que se encuentra gobernando en el momento que se lleva a cabo la elección de candidato, favorece a algún aspirante a una candidatura o a su partido desviando recursos del erario público, recursos materiales o en su caso cuando los funcionarios públicos son los que aspiran a una candidatura, ocupan el cargo como plataforma para promover su imagen.

Las funciones del Consejo Estatal Electoral durante los procesos de elección interna son: vigilar el desarrollo de los mismos; dictar las disposiciones para regular el origen de los recursos y formas de comprobación de gastos e igualmente fijará los topes de dichos gastos, cuyo monto no podrá ser mayor al 20% del monto asignado a los partidos políticos para gastos de campaña en la elección inmediata anterior.

Esta legislación al igual que la de Baja California Sur y la de Guerrero, son ordenamientos que no establecen expresamente las sanciones que se aplicarán en caso de incumplir las disposiciones reguladoras de las precampañas.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DE FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Es 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.	<p>Son las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a candidato con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político para contender en una elección constitucional.</p> <p>Quedan comprendidas las siguientes: reuniones públicas o privadas, asambleas, debates, entrevistas en los medios y visitas domiciliarias.</p>	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido político por el que aspiran ser nominados.	Son los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.	<p>El régimen de financiamiento de los partidos, para efectos de sus respectivos procesos de elección interna, tendrá las modalidades que establece el artículo 49 primer párrafo, inciso a) al e) del Código.</p> <p>El financiamiento diverso al del erario público que destinen los partidos para la precampaña, no deberá exceder los topes que fije el Consejo, asimismo observarán lo dispuesto en el artículo 49 párrafo noveno del Código.</p> <p>La Comisión de</p>	<p>El tope de precampaña no excederá del equivalente al 20% del monto asignado a cada partido político para gastos de campaña en la elección inmediata anterior del mismo nivel.</p> <p>Dentro de los cinco días posteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe al precandidato; éstos deberán presentar ante el partido el informe financiero sobre el origen y aplicación de los recursos con motivo de los actos de la precampaña realizada.</p>	* No podrán los partidos políticos y los aspirantes a candidatos no podrán utilizar en su favor programas públicos de carácter social en la realización de proselitismo político.	<p>No podrán iniciar antes de 90 días naturales al inicio del proceso electoral correspondiente. Y deberá concluir a más tardar 10 días antes del registro de candidatos.</p> <p>Es decir podrán iniciar a partir del día siguiente en que se apruebe el registro por parte del partido político correspondiente, debiendo concluir el día en que se lleve a cabo la elección interna.</p>

				<p>Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, revisará los informes en un plazo de 10 días contados a partir de su recepción, para lo cual en lo sustancial, deberá observar el procedimiento establecido en el Código, ajustándose a los plazos y términos del presente artículo y dispondrá de 5 días para elaborar el dictamen correspondiente, que será turnado al Consejo para que dentro de los 2 días siguientes emita la resolución que corresponda.</p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

3.12 Jalisco

La Constitución Política del Estado libre y soberano de Jalisco en el artículo 11, consigna que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se efectuará a través de las elecciones, las cuales serán organizadas por el Instituto Electoral del Estado.

Este cuerpo normativo, señala que los partidos políticos tendrán como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida política de la entidad para elegir a los integrantes de los órganos de representación estatal y municipal; para efecto de que dichos entes puedan darle cumplimiento a sus obligaciones, el estado les otorga financiamiento público para realizar actividades tendientes a la obtención del voto, durante los procesos electorales.

En Jalisco, las precampañas fueron elevadas a rango constitucional en el artículo 13, sin embargo dicho precepto no las regula, porque le confiere la potestad a los partidos políticos de consignar en sus estatutos las normas que reglamentarán todo lo referente a las precampañas y solo establece como única limitante que los estatutos se

apeguen en todo momento a los principios que ésta Constitución establece para la función electoral y a lo que señale la ley electoral de la entidad.

Por otro lado, la Ley Electoral del Estado de Jalisco fue reformada el 10 de mayo del 2005, durante el mandato del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, para adicionar en el capítulo III bis el marco normativo de las precampañas, ubicándolas dentro de los actos preparatorios de la elección.

Las precampañas en Jalisco se regulan en el artículo 226 bis, dicho precepto dispone que los partidos políticos regularan los actos de precampaña en sus estatutos, tal y como lo consigna la Constitución de la entidad, los partidos deberán regular como elementos mínimos en sus estatutos, en materia de precampañas: la fecha de inicio de las precampañas, el monto a erogarse durante las mismas y la forma de transparentar esta información.

La regulación de las precampañas en esta entidad es escueta, porque únicamente define a las precampañas, pero no determina cuáles van a ser los actos de precampaña, tampoco establece las reglas para el uso de la propaganda durante esta etapa, no fija los límites a los recursos erogados en los actos de precampaña, lo que puede ocasionar el despilfarro de recursos en las precampañas.

La falta de disposiciones que normen todos los actos realizados durante las precampañas en Jalisco, ha ocasionado que los precandidatos realicen inversiones millonarias con el propósito de promover su imagen y su proyecto político entre los electores, porque no existe ninguna disposición que faculte a alguna autoridad para fiscalizar los recursos erogados en esta etapa.

PRECAMPAÑA
Las precampañas serán reguladas por los partidos políticos en sus estatutos, los cuales deberán contener como mínimo: la fecha del inicio de las precampañas, el monto a erogarse y la forma de transparentar los gastos reportados.

3.13 Morelos

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos no hace ninguna mención sobre las precampañas y únicamente sobre la elección de candidatos establece que los partidos políticos con registro en el Estado, podrán solicitar el apoyo del Instituto Estatal Electoral para llevar a cabo sus procesos de selección interna, pero antes de que inicie, cada partido político determinará la forma como organizará dicho proceso, el tiempo y los recursos que utilizarán.

La reglamentación de las precampañas en el Código Electoral de Morelos, no se encuentra consignada de forma expresa en dicho ordenamiento, pues no existen preceptos que hagan referencia específica sobre este rubro, más bien los legisladores de esta entidad extendieron la aplicación de los artículos 63 fracción VII, 73, 150 y 151 del Código Electoral para el Estado de Morelos, los cuales constituyen el marco regulatorio de las campañas.¹⁸⁹ Por lo anterior, se puede concluir que los actos que organicen los precandidatos deberán ajustarse a las normas que regulan las campañas electorales. Es decir, no hay un capítulo que norme estrictamente las precampañas, pero hay un reconocimiento por parte de la ley de los precandidatos y de las actividades de proselitismo que realizan en los procesos de elección interno.

3.14 Nayarit

Durante el gobierno de Antonio Echeverría Domínguez, fue aprobada la reforma a la ley electoral de Nayarit, en la que se adicionaron las disposiciones que regulan las precampañas, dicha reforma fue publicada en el periódico oficial el 2 de octubre de 2004 y entró en vigor al día siguiente. En esta entidad, las precampañas se encuentran reguladas únicamente en los artículos 137A, 137B y 137C de la ley electoral en referencia, porque la Constitución Política del Estado de Nayarit no hace referencia alguna sobre la materia electoral.

¹⁸⁹ Moreno Morales Raúl Francisco, revista Cultura democrática, n. 8, Editorial Instituto Electoral Veracruzano, México, 2002, p 123.

La definición de precampaña contenida en la ley electoral no dista mucho de su contenido con respecto a los conceptos que se encuentran consignados en las otras legislaciones electorales que regulan las precampañas. Lo contrario, sucede con el concepto de acto de precampaña, porque en la mayoría de las entidades federativas, los actos de precampaña son públicos, en cambio en Nayarit, están dirigidos principalmente a los simpatizantes y afiliados de algún partido, es decir dichas actividades son internas.

Las precampañas podrán iniciar en el momento en que los partidos políticos publiquen la convocatoria para el proceso de selección interno de candidatos. Pero antes de iniciarlas, los aspirantes a una candidatura de un cargo de elección popular, deberán avisarle al partido político o al Consejo Estatal Electoral, su intención de contender en el proceso de elección interna.

La organización de los procesos de elección interna, serán reglamentados en los estatutos de cada partido político, pero también se sujetarán a lo que señala la legislación electoral de Nayarit, lo anterior, con el propósito de tener mayor control de todos los actos y gastos realizados durante las precampañas.

Con respecto a la fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas, la ley electoral Nayarita otorgó al Consejo Estatal Electoral, la facultad de controlar el origen y destino de los recursos utilizados en las precampañas, también se encargará de implementar los mecanismos para controlar dichos recursos.

En relación al tema del financiamiento en las precampañas, este ordenamiento consigna que los aspirantes a obtener una candidatura deberán solventar los gastos que se originen en dicha etapa, sujetándose a los límites que el Consejo Estatal Electoral establezca para las aportaciones que reciban los partidos políticos durante esta etapa, las cuales no podrán exceder del equivalente del 15% al monto de financiamiento acordado por el Consejo Electoral del Estado para los partidos políticos, en el último proceso electoral. Además, establece que las aportaciones realizadas por

las personas físicas o morales no podrán sobrepasar el monto equivalente a 300 veces el salario mínimo general diario vigente en la entidad.

Una vez concluidas las precampañas, los partidos políticos presentarán un informe sobre los ingresos y egresos, con esta medida se busca evitar el dispendio del dinero en las precampañas, así como el desvío del financiamiento público.

La importancia de dicha legislación, radica en haber sentado precedente, al señalar que los gastos de precampaña serán sufragados por los aspirantes, así como por sus simpatizantes y que por ningún motivo se utilizarán en las precampañas recursos de financiamiento público estatal.

La ley electoral en referencia, señala que la difusión de la propaganda y el proselitismo en las precampañas se sujetarán a las disposiciones que regulan las campañas electorales, pero también a las reglas que establece el artículo 137c, las cuales deberán atender los precandidatos al realizar sus actividades proselitistas o en el momento de difundir propaganda en dicha etapa.

Para lograr la equidad y transparencia en los procesos de selección de candidatos se establece la queja, como un medio de impugnación el cual podrá ser interpuesto en contra de las irregularidades que se susciten sobre el origen y destino de los recursos utilizados en las precampañas y será resuelto por cada partido político.

PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN DE TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES
Es el conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el propósito de alcanzar la postulación a un cargo de elección popular por un partido político.	No la define pero consigna que la propaganda se sujetará al marco normativo que regula las campañas electorales en la ley electoral de la entidad.	El Consejo Estatal Electoral controlará y vigilará el origen y monto de los recursos utilizados por los aspirantes a la candidatura de un cargo de elección popular. Los gastos de precampaña correrán a cargo de los aspirantes. Los partidos deberán presentar un informe dentro de los 15 días posteriores al registro de candidatos sobre las fuentes de ingresos y gastos al Consejo Estatal Electoral. Las aportaciones de dinero efectuadas por la persona física o moral tendrán como límite el equivalente a 300 veces el salario mínimo general vigente.	El tope de gastos será el monto equivalente al 15% de la cantidad fijada como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.	*Realizar actos de precampaña antes del inicio del proceso electoral. *Utilizar emblemas o lemas de algún partido político sin previa autorización. *En caso de ser servidor público, utilizar recursos o programas de carácter social en beneficio de su imagen. *Ostentarse como candidato. *Utilizar financiamiento público.

3.15 Puebla

En Puebla, las precampañas no han sido reguladas en la Constitución Política de la entidad y tampoco en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin embargo, los legisladores actualmente están en discusiones respecto de las disposiciones que se van a adicionar al Código para establecer el marco regulatorio de dicha figura, de igual manera, proponen aprobar un reglamento que norme pormenorizada los actos anticipados de campaña; así lo señaló “el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral en una entrevista, en la cual, dio a conocer que el proceso electoral inició el 15 de marzo de 2007 y las precampañas iniciaron un mes después, el 15 de abril del mismo año y concluirán 10 días antes de que inicie el proceso de registro de candidatos, por lo que se fijó que las precampañas para elegir a los presidentes municipales y diputados uninominales terminen el 9 de agosto”¹⁹⁰, de lo anterior, se desprende que las precampañas tendrán una duración de cuatro meses aproximadamente, tiempo que considero excesivo, tomando en consideración que solo se trata de la promoción del voto en los procesos internos que se organizan al interior de un partido político para elegir a los candidatos y que posteriormente a los que logran obtener una candidatura también se les concede tiempo para promover el voto a su favor para la contienda electoral, de aquí que sumando el tiempo autorizado para realizar actos de precampaña y campaña, logran saturar de actos y propaganda proselitista a la colectividad, provocando: en primer lugar que la ciudadanía no pueda distinguir, cuando se esté realizando actos de precampaña y cuando se trata de actos de campaña y en segundo, ocasiona el hartazgo de la sociedad, lo cual se ha visto reflejado en las últimas elecciones, en donde aproximadamente sólo el 50% de los ciudadanos que integran el padrón electoral acude a votar.

3.16 Querétaro

La Constitución Política del Estado de Querétaro, no regula ningún aspecto de las precampañas. Por su parte, en el ámbito legal, las precampañas fueron reguladas

¹⁹⁰ Mellado Meday Lesly, “Las precampañas electorales irán del 15 de abril al 9 de agosto: IEE”, El Universal, México, lunes 22 de enero de 2007, verlo en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2007/01/22/puebla/pol210.php>

durante el mandato del gobernador Ignacio Loyola Vera, mediante la reforma a la ley electoral del estado, de fecha 27 de septiembre de 2002, que adicionó al capítulo II, el artículo 106 bis, en el cual se encuentra previsto su marco regulatorio.

Este ordenamiento jurídico ubica a las precampañas en la etapa preparatoria de la elección y son definidas bajo el mismo enfoque de las otras legislaciones analizadas con anterioridad en este capítulo.

Establece que los actos de precampaña tienen el propósito de promover la imagen y programas de los aspirantes a una candidatura de un cargo de elección popular, pero que al momento de realizarlos están obligados a manifestar que se trata de un procedimiento interno de selección de candidatos.

La ley electoral en referencia, señala expresamente que las precampañas podrán realizarse a partir del 1 de octubre del año previo a la elección constitucional y terminarán el 31 de marzo del año de la elección, es decir, las precampañas tendrán una duración de cinco meses, tiempo que considero excesivo para promover a los aspirantes a una candidatura, tomando como base que las campañas para gobernador solo duran dos meses y las de diputados mes y medio. Además, realizar por tanto tiempo proselitismo político, puede llegar a hartar a la sociedad y provocar apatía para participar en la vida política de nuestro país.

De igual forma, este ordenamiento fija como tope de gastos en las precampañas, el monto equivalente al 10% del tope de gastos establecido para el proceso electoral ordinario inmediato anterior. Y dispone que el Instituto Electoral de Querétaro sea el encargado de implementar mecanismos para fiscalizar los gastos erogados durante las precampañas.

La reglamentación de las precampañas en Querétaro es escasa, porque no regula la difusión de la propaganda, el uso de medios de comunicación, omite determinar el monto máximo de las aportaciones individuales que podrán recibir los precandidatos, no

especifica que sujetos las puede aportar y por último no establece sanciones, para los sujetos que violen el marco regulatorio de las precampañas.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	DURACIÓN
Son el conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo en un proceso de contienda interna de un partido político, con la finalidad de seleccionar a los ciudadanos que postularán para contender por los cargos de elección popular.	Es cualquier actividad que tenga el propósito de difundir y promover la imagen y programas del aspirante a candidato, dirigidos a los simpatizantes, militantes u otras figuras reconocidas en los estatutos del partido político por el que, en su caso, será postulado. En todos los actos y actividades deberá manifestarse expresamente que se trata del procedimiento interno de selección de candidatos.	No establece un concepto sobre la propaganda en las precampañas, solo hace referencia que la propaganda utilizada en las precampañas sea retirada por los Partidos Políticos a más tardar el 15 de abril del año de la elección.	Los gastos de precampaña no podrán exceder por cada aspirante a candidato del 10% del tope autorizado en el proceso electoral ordinario inmediato anterior para la elección respectiva El Instituto Electoral del Estado implementará un mecanismo de verificación de gastos de precampaña para efecto de vigilar que no se rebasen los topes establecidos.	5 meses.

3.17 Quintana Roo

La materia electoral se encuentra normada en el artículo 49 de la Constitución Política de Quintana Roo. Este precepto regula las elecciones, la participación de los partidos políticos y la distribución del financiamiento público otorgado a dichos entes para la realización de sus actividades permanentes. En relación con las precampañas, consigna que los partidos políticos fijarán las reglas que regirán las precampañas y determinaran el tope máximo de gastos en las mismas.

La regulación de las precampañas en el Código Electoral de Quintana Roo, fue aprobada en la reforma de fecha 28 de febrero del 2004, la cual fue promulgada por el gobernador Joaquín Hendricks Díaz.

El Código antes referido al igual que el de Chiapas y Sonora, consignan conceptos muy similares sobre el tema de las precampañas, por esta razón omito analizarlos a fondo en este apartado y solo mencionaré los aspectos más relevantes.

El artículo 270 señala que las precampañas no podrán iniciar antes de sesenta días naturales previos al registro de candidatos de la elección correspondiente y concluirá a más tardar un día antes del registro de candidatos, aunque la ley electoral no establece expresamente la duración exacta de las precampañas, de lo anterior, se

puede concluir que las precampañas podrán tener una duración de dos meses aproximadamente. Estoy de acuerdo con el tiempo autorizado para las precampañas, porque entre más tiempo se concede mayores son los gastos.

La ley electoral de Quintana Roo, consigna que los partidos políticos son los únicos que podrán autorizar a sus militantes o simpatizantes para realizar las actividades proselitistas, en busca de su nominación a la candidatura de un cargo de elección popular, por lo tanto los precandidatos que no estén afiliados a un partido político, no podrán obtener una candidatura, porque son los únicos entes que pueden registrar a los candidatos ante la autoridad electoral.

Por su parte, los precandidatos tienen la obligación de avisar con anticipación la fecha en la que iniciarán su precampaña a la autoridad electoral y en caso de no hacerlo, la autoridad electoral podrá determinar que una precampaña ha dado inicio, cuando el proselitismo que realizan los aspirantes de un cargo de elección popular sea público y notorio.

Los aspirantes a una candidatura de un cargo de elección popular al realizar sus actos de precampaña, deberán apegarse a lo que señalan los estatutos de su partido, pero también a las reglas que consigna el Código Electoral de la entidad, esta disposición también lo consignan las legislaciones de Baja California, Chiapas, Guerrero, Nayarit y Sonora.

La ley electoral de esta entidad, consigna que las reglas de las campañas electorales regirán las actividades desarrolladas durante las precampañas, por lo tanto, los gastos que se originen en las precampañas, deberán ser reportados por los precandidatos a través de un informe que contenga el origen, monto y destino de los recursos utilizados en las precampañas, el cual deberá ser entregado a su partido antes de que se lleve a cabo el proceso de selección del candidato. En caso de que los precandidatos no hayan gastado todos los recursos otorgados por su partido político, devolverán el remanente. Estas disposiciones, únicamente se han adoptado en los

estados de Sonora y Quintana Roo, sin embargo, es necesario adicionarlas en los demás legislaciones electorales, para obligar a todos los precandidatos a no quedarse con los recursos otorgados por los partidos políticos, cuando no hayan comprobado en que fueron gastados.

A los precandidatos que tengan un cargo de elección popular o en la administración pública estatal o municipal, se les prohíbe utilizar recursos del erario público o hacer uso de los bienes públicos para promover su imagen personal, esto se hace para propiciar condiciones de igualdad a los demás precandidatos y a la ciudadanía en general.

Cuando los funcionarios públicos o los que ocupan cargos de elección popular, realicen proselitismo en su favor al momento de informar a la ciudadanía sobre las acciones u obras de gobierno, la autoridad electoral les ordenará el retiro inmediato de dicha propaganda y en caso de no hacerlo se harán acreedores a una sanción pecuniaria.

Respecto al tema del financiamiento en las precampañas, los legisladores en el artículo 278, fijaron como tope para los gastos de las precampañas la cantidad equivalente al 15% del tope de gasto de campaña establecido en la última elección que se trate. Es importante destacar que en esta entidad, los gastos erogados durante las precampañas se contabilizarán dentro de los gastos de campaña.

Las precampañas podrán ser financiadas a través de aportaciones de personas físicas o morales mexicanas que en dinero o en especie otorguen a los precandidatos, las cuales no podrán exceder del equivalente a 300 veces el salario mínimo general vigente en el Estado.

La fiscalización de los recursos erogados en las precampañas se hará mediante un informe detallado que los precandidatos presentarán a los partidos políticos al concluir sus precampañas, sobre el monto, origen, aplicación y destino de los ingresos

y gastos que haya efectuado, conforme a los lineamientos que proponga la Junta General al Consejo General.

Para tener un mayor control de las aportaciones que reciben los precandidatos, éstos deberán expedir un recibo por cada aportación recibida y una vez concluida la precampaña entregará a su partido político el informe financiero, con los recibos expedidos y el partido a su vez lo entregará al Consejo General; en caso de que no presenten dichos informes, se les impondrán como sanción, la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante que haya incurrido en la omisión.

Quintana Roo, es una entidad preocupada por brindar equidad y transparencia en los procesos de selección interna, prueba de ello, es la reforma que los legisladores hicieron en el Código Electoral, en la cual incluyeron un capítulo que contiene las sanciones aplicables a quienes quebranten el marco regulatorio de las precampañas. Estas se aplicarán atendiendo a la gravedad de la falta, primero se realiza un apercibimiento, posteriormente se impondrá una multa y las faltas más graves (exceder el tope de gastos de precampaña establecido o haber omitido la entrega de los informes financieros) se sancionarán con la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante a una candidatura.

De igual manera, el Instituto Electoral del Estado consignó la queja, como un medio de impugnación que podrá ser interpuesto por cualquier persona en contra de los actos violatorios del marco normativo de las precampañas y será resuelto por la Dirección de Partidos Políticos a través de un dictamen que se enviará al Consejo General para que imponga la sanción correspondiente.

En esta entidad la regulación de las precampañas generó un enorme descontento entre los partidos, de ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que resolver diversas acciones de constitucionalidad interpuestas en contra de la ley electoral de Quintana Roo de las cuales se originaron las siguientes tesis jurisprudenciales:

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 271 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO FACULTE TANTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A RECONOCER EL MOMENTO EN EL CUAL HA DADO INICIO LA PRECAMPAÑA DE UN ASPIRANTE QUE NO DIO AVISO FORMAL DE SU DESEO DE LLEVARLA A CABO, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE CERTEZA Y LEGALIDAD EN MATERIA ELECTORAL, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al prever que en caso de que un aspirante a candidato, ya sea al interior de un partido político, o bien, independiente a ellos, omita dar el aviso de su deseo de iniciar una precampaña al instituto político al que pertenece o a la autoridad electoral local, éstos se encuentran facultados para determinar que su precampaña inició una vez que fueron públicos y notorios los actos y gastos correspondientes a ésta, sin menoscabo de las sanciones a que pueda hacerse acreedor con base en los estatutos del partido correspondiente, o de la propia ley, entre las que se encuentra, incluso, negarle el registro como candidato, no resulta violatorio de los principios rectores de certeza y legalidad en materia electoral establecidos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que el indicado artículo 271 confiera las atribuciones anteriores tanto a los partidos políticos como a la autoridad electoral local, tiene la finalidad de que las actividades que haya realizado un aspirante a candidato no escapen del control de los estatutos o acuerdos partidarios y de la propia ley.

P./J. 67/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 67/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 817. Tesis de Jurisprudencia.

La tesis jurisprudencial antes señalada, versa sobre la constitucionalidad del artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo y sentó precedente importante porque refrendo a las autoridades electorales e igualmente a los partidos políticos, la facultad para determinar el momento en el que han dado inicio las precampañas, aún cuando los aspirantes no hayan avisado la fecha en la que comenzaron; tal determinación se hizo para evitar que los actos de proselitismo realizadas por los aspirantes a una candidatura quebranten las disposiciones del Código Electoral, así como las disposiciones que establecen los estatutos de cada partido sobre las precampañas.

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 280 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO ESTABLECE LAS MODALIDADES PARA LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO, LO QUE GENERA CERTEZA AL ELECTORADO RESPECTO DE LOS RECURSOS QUE SE UTILIZAN TANTO EN LAS PRECAMPAÑAS COMO EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

La regulación pormenorizada de los montos, formas, reportes, recursos y demás aportaciones que pueden realizar las personas a favor de los aspirantes a candidatos, contenida en el citado precepto legal, constituye la modalidad para la obtención de financiamiento para las precampañas de quienes aspiren a contender al interior de un instituto político por una candidatura a un cargo de elección popular, lo que de ninguna manera puede confundirse con las normas de las campañas a celebrarse con posterioridad, ya que en éstas el financiamiento que se utilizará será el que la autoridad electoral entrega a los partidos políticos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal de los ciudadanos, lo que genera certeza al electorado, respecto de los

recursos que se utilizan tanto en las precampañas como en las campañas electorales.

P./J. 71/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 71/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 816. Tesis de Jurisprudencia.

Esta tesis consigna que los recursos para sufragar los gastos originados en las precampañas, únicamente podrán ser privados y que éstos van a ser fiscalizados de forma independiente a los que se utilicen en las campañas electorales, con la intención de que la ciudadanía tenga certeza del origen de los recursos utilizadas tanto en las precampañas como en las campañas electorales.

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 278 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL ESTABLECER UN LÍMITE A LOS GASTOS Y OBLIGAR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LLEVAR UNA CONTABILIZACIÓN ESPECIAL AL RESPECTO, NO INTERFIERE CON EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL.

Toda vez que la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales se rige por la normativa estatal correspondiente, y que la precampaña forma parte del sistema constitucional electoral, resulta evidente que al establecer el artículo 278 de la Ley Electoral de Quintana Roo un tope a los gastos de precampaña y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización

especial al respecto, no interfiere con el sistema electoral federal, ya que dicha regulación implica el establecimiento de lineamientos a los que los partidos nacionales y locales estarán sujetos en los procesos electorales de la entidad, con el fin de que en las erogaciones de precampaña no se rebasen los límites legales, ya que de lo contrario se propiciaría que los aspirantes a candidatos contiendan en un plano de desigualdad, además de que no se tendría la certeza necesaria de la aplicación de los recursos empleados.

P./J. 69/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 69/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 815. Tesis de Jurisprudencia.

Las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los partidos políticos en contra de la ley electoral de Quintana Roo, estaban encaminadas a lograr que dichos entes pudiesen manejar con total libertad los recursos para sufragar los gastos en las precampañas, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en favor de la protección de los principios rectores de las competencias políticas, ello en la lógica de que las precampañas forman parte del Sistema Electoral Federal y por tanto las precampañas deberán sujetarse a las reglas que rijan la organización del todo proceso electoral.

Igualmente, señala que la determinación de los topes de los gastos de precampaña que establece la Ley Electoral de Quintana Roo y la obligación de los partidos políticos de llevar un control contable de sus finanzas, no contravienen las disposiciones que rigen el sistema electoral federal y más bien dicha regulación es necesaria, porque de nada sirve fiscalizar rigurosamente los recursos utilizados en las campañas, si el dinero utilizado en las precampañas no tiene límite alguno.

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 276 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE CERTEZA CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 276 de la Ley Electoral de Quintana Roo que prohíbe a los aspirantes a candidatos que tengan un cargo de elección popular o en la administración pública estatal o municipal y que manejen recursos públicos, a utilizarlos para promover su imagen personal, contraviene el principio de certeza previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que el citado precepto señala que la promoción de la imagen personal se presenta cuando bajo el pretexto de informar a la ciudadanía acciones u obras de gobierno se divulga cualquiera de las características distintivas del aspirante a candidato, en grado igual o mayor, respecto de la acción u obra a comunicar, y al interpretarse que la imagen personal sí puede promoverse en un grado menor a lo que se pretende comunicar, ello daría origen a que se utilizaran recursos públicos para la indicada promoción, produciéndose inequidad en las precampañas electorales.

P./J. 68/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador

Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 68/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 814. Tesis de Jurisprudencia.

Respecto a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por los partidos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en contra de lo que dispone el artículo 276 de la ley electoral de Quintana Roo, los ministros se pronunciaron en la tesitura de prohibirle a los precandidatos que tengan un cargo de elección popular o que trabajen en la administración pública, utilizar recursos públicos para promover su imagen personal, toda vez que ello, contraviene los principios de certeza y equidad frente a los otros aspirantes de la misma candidatura que no tiene un cargo de elección popular o en el gobierno.

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL FACULTAR A LOS CIUDADANOS QUE NO SEAN MILITANTES O SIMPATIZANTES DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO PARA QUE LAS REALICEN, NO CONTRAVIENE EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 268 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al facultar a los ciudadanos que no sean militantes o simpatizantes de algún partido político para que realicen actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular previamente a la designación de candidatos, no contraviene los principios rectores de certeza y legalidad contenidos en el artículo 116 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por un lado, permite hacer vigente el derecho de los ciudadanos a buscar su nominación para un puesto de elección popular, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y, por otro, es acorde al sistema de partidos políticos que el artículo 41 del propio Ordenamiento Fundamental prevé, ya que en este caso, el hecho de que un ciudadano por sí mismo realice una precampaña, tiene por objeto precisamente que un partido lo postule como su candidato para una elección determinada, siempre y cuando el propio instituto así lo decida de acuerdo con su normativa interna, con lo que se corrobora que sólo a través de los partidos políticos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público.

P./J. 66/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 66/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 813. Tesis de Jurisprudencia

La jurisprudencia emitida respecto a la inconstitucionalidad del artículo 268 de la ley Electoral de Quintana Roo, sentó un precedente al permitir a los ciudadanos que no estén afiliados a algún partido realizar precampañas, es decir, no necesitan el apoyo de los partidos para hacerlas, aunque, también deja muy claro que los únicos que pueden registrar una candidatura son los partidos políticos, por lo que finalmente los

precandidatos van a necesitar el apoyo de un partido político para ser registrados como candidatos ante la autoridad electoral.

La regulación de las precampañas en Baja California Sur, Guerrero, Sonora y Quintana Roo son muy semejantes, incluso puedo asegurar que son las legislaciones electorales más completas, porque norman detalladamente todas las actividades desarrolladas durante las precampañas.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES
Es el conjunto de actividades reguladas por esta ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidato para obtener su nominación como tales.	Son las acciones que tiene por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a candidatos, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político o coalición para contender en una elección. Quedan comprendidas las siguientes: reuniones públicas, asambleas, debates, entrevistas y demás actividades masivas en espacios públicos que tengan por objeto promover la imagen personal.	Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad.	Son los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato	Los precandidatos presentarán un informe sobre el origen, y aplicación de los recursos ante el partido político.	*Hacer uso de bienes públicos en apoyo a la realización de los actos de precampaña. *Los servidores públicos no pueden utilizar los recursos públicos para promover su imagen personal.

3.18 Sinaloa

El marco regulatorio de las precampañas se encuentra consignado en el artículo 117 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, en los estatutos y en los acuerdos de cada uno de los partidos políticos.

La figura de las precampañas fue adicionada en la Ley electoral de la entidad a partir de la reforma del 7 de agosto de 2006, la cual fue publicada en el periódico oficial del estado el 13 de septiembre del mismo año. Los conceptos de precampañas, actos de precampaña y propaganda electoral planteados en este ordenamiento, son muy semejantes a los que se encuentran plasmados en la mayoría de las leyes electorales que regulan dicha figura, por lo anterior omito analizarlos.

Antes de que se lleve a cabo el proceso de elección de los candidatos, los precandidatos deberán pedirle autorización a su partido o en su caso a la coalición, para iniciar sus actividades de proselitismo en busca de obtener la nominación como candidato a un puesto de elección popular. En el supuesto de que algún aspirante a candidato no informe su deseo de iniciar su precampaña, el Consejo Electoral y los partidos, podrán determinar que ha empezado su precampaña, a partir del momento en que haya hecho públicas sus aspiraciones de ser nominado candidato a un cargo de elección popular.

Por su parte, los partidos registrarán a los aspirantes a candidatos que haya reconocido con esa calidad y les extenderá su constancia de registro respectivo, a todos lo que cumplieron con los requisitos que establece la ley y los estatutos. Una vez que tengan registrados a los precandidatos, avisarán al Consejo General del Instituto Estatal Electoral las fechas en las que iniciarán las precampañas de cada uno de ellos. De igual forma, los partidos elaborarán los lineamientos generales relativos a la organización y desarrollo de las precampañas, así como del proceso de selección de candidatos.

La ley electoral de la entidad prevé que las precampañas se realicen únicamente al interior de los partidos, sin embargo las actividades de proselitismo que realizan los precandidatos para promover sus propuestas en la mayoría de los casos no sólo las hacen con simpatizantes de los partidos sino ante la sociedad en general. Dicho aspecto deberá ser revisado por los legisladores para determinar alguna sanción en caso de que no cumplan los precandidatos con esta disposición.

En relación con el tiempo que durarán las precampañas en Sinaloa, la ley electoral dispone que sea de 45 días máximo, los cuales deberán de ser anteriores al registro de candidatos y deberán concluir a más tardar 1 día antes de dicho registro.

Con respecto a la propaganda señala las siguientes reglas: prohíbe a los precandidatos la propaganda negra, es decir, no les permite expresar ofensas en contra de los partidos políticos, de las autoridades o de los aspirantes a candidatos de

otros partidos o coaliciones; asimismo, los precandidatos no podrán contratar espacios en medios de comunicación escritos y electrónicos para difundir su propaganda política. Por otro lado, la propaganda de las precampañas no podrá exhibirse en lugares de uso común, en unidades de equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes orográficos.

Los aspirantes a una candidatura que sean servidores públicos se les prohíbe hacer uso del cualquier recurso público incluidos, entre otros, teléfonos, faxes, herramientas de Internet para la realización de actos de precampaña

En las precampañas únicamente podrán recibir financiamiento privado; el cual se integrará por las aportaciones que hagan las personas físicas o morales mexicanas en dinero o en especie, pero cada una de éstas, tendrá como límite el equivalente a trescientas veces el Salario Mínimo General vigente en la entidad.

Los gastos de las precampañas en Sinaloa, no podrán ser superiores al monto equivalente al 20% fijado como tope de gastos de campaña en la elección de diputados, así como de los miembros del ayuntamiento y del 30% cuando se trate de elección a gobernador. El tope de gastos es excesivo, comparándolo con el resto de las entidades federativas, donde los topes de gastos oscilan entre los 15 y 25% del monto de gastos fijados para las campañas electorales.

Los recursos utilizados para sufragar los gastos originados en las precampañas, van a ser fiscalizados a través de un informe financiero que especificará origen y destino de dichos recursos, el cual deberá ser entregado por cada precandidato a la comisión encargada de revisar dichos informes, a más tardar 10 días después de que haya concluido su precampaña. En caso de que hubiere errores, dicho comisión solicitará a los precandidatos que los subsanen y posteriormente emitirá un dictamen consolidado, el cual contendrá el resultado de los informes. Por último, la ley Electoral de Sinaloa faculta al Consejo Estatal Electoral para resolver las quejas que interpongan los partidos políticos respecto del origen y aplicación de los recursos utilizados en precampañas electorales.

PRECAMPAÑA	ACTOS DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
El conjunto de actividades reguladas por este ordenamiento, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos.	<p>Las acciones que tienen por objeto obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional.</p> <p>Entre otras, quedan comprendidas las siguientes:</p> <p>a) Reuniones públicas o privadas;</p> <p>b) Promociones a través de transmisiones en radio y televisión y cualquier otro medio electrónico;</p> <p>c) Promociones a través de medios impresos;</p> <p>d) Promociones a través de anuncios espectaculares en la vía pública;</p> <p>e) Asambleas;</p> <p>f) Debates;</p> <p>g) Entrevistas en los medios; y</p> <p>h) Visitas domiciliarias;</p>	El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados.	Los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.	<p>Los recursos obtenidos durante una precampaña electoral, estarán conformados por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados en favor de los aspirantes a candidatos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, no comprendidas en el Artículo 45 de esta Ley.</p> <p>Los partidos políticos mediante formatos informarán los nombres y domicilios de las personas físicas y morales, así como las cantidades aportadas.</p>	<p>Los precandidatos deberán presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización de la elección interna, en el cual se elija o designe al candidato;</p> <p>Los recursos que destinen los aspirantes a candidatos para la realización de propaganda y actos de precampaña electoral, no podrán ser mayores al 20% del tope de gastos establecido en la elección inmediata anterior para las candidaturas a Diputados y Ayuntamientos, y para el caso de aspirante a candidato a Gobernador hasta el 30% de la elección mencionada.</p> <p>Quedan comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña, los siguientes:</p> <p>I. Los gastos operativos de precampaña (salarios del personal eventual, honorarios, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de personas y de material, viáticos y otros similares);</p>	<p>Queda prohibido a los aspirantes a candidato lo siguiente:</p> <p>a) Recibir cualquier aportación que sea contraria a las disposiciones de esta Ley;</p> <p>b) Realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente u obtener recursos, cualquiera que sea su origen, antes de que aquella inicie;</p> <p>c) Utilizar para fines personales los recursos recabados al amparo de actos proselitistas de precampaña, salvo viáticos, alimentos y transportación, relacionados de manera directa;</p> <p>d) Hacer uso de la infraestructura de cualquiera de los tres niveles de gobierno, incluidos, entre otros, teléfonos, faxes y herramientas de Internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier otro acto de precampaña;</p> <p>e) La utilización de símbolos, signos, expresiones, alusiones de carácter religioso;</p> <p>f) Las expresiones verbales o alusiones ofensivas a las instituciones, personas y partidos políticos y aquellas contrarias a la moral, a las buenas costumbres y las que inciten al desorden, así como las que injurien a las autoridades o a los aspirantes a candidatos de otros partidos o</p>	Las precampañas electorales no podrán iniciar 45 días naturales antes del inicio del periodo de registro de la candidatura a correspondiente, debiendo concluir a más tardar 1 día antes al inicio de dicho periodo.

					<p>II. Los de propaganda en prensa, radio y televisión y otros medios electrónicos, anuncios publicitarios, entrevistas, inserciones y programas especiales; y</p> <p>III. Los destinados con motivo de la contratación de agencias y servicios personales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral.</p> <p>Las aportaciones en especie que en las precampañas electorales, efectúe cada persona física o moral, tendrán como límite el equivalente el 1% del monto total determinado como tope de gasto de precampaña.</p> <p>Conforme a la naturaleza de las aportaciones que conforman el financiamiento de las precampañas electorales, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I. Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física o moral durante la precampaña electoral tendrán como límite el equivalente a 300 veces el Salario Mínimo General vigente en la entidad, debiendo expedirse recibos foliados, en los cuales se hará constar los datos de identificación del aportante, conforme al formato que</p>	<p>coaliciones;</p> <p>g) Fijar o pintar las propaganda de las precampañas en lugares de uso común, ni en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes orográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, tales como cerros, colinas, montañas y en general cuando se modifique el paisaje natural y urbano o perjudique el entorno ecológico; y</p> <p>h) Contratar en medios electrónicos y prensa, por sí o por interpósita persona o por órgano distinto al Consejo Estatal Electoral, propaganda electoral y en el periodo de precampañas.</p>	
--	--	--	--	--	---	--	--

					<p>establezca el Consejo Estatal Electoral;</p> <p>II. Los recursos obtenidos mediante autofinanciamiento, se comprobarán conforme a los lineamientos que dicte el Consejo Estatal Electoral;</p> <p>III. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido; de exceder este monto una cantidad equivalente a 150 veces el Salario Mínimo General vigente, deberá justificarse su procedencia;</p> <p>IV. Las aportaciones en especie se harán constar por escrito en contratos celebrados conforme a las leyes aplicables; y</p> <p>V. Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto de la precampaña electoral.</p> <p>Los aspirantes a candidato deberán informar regularmente sobre los recursos de que dispongan, su monto, origen y aplicación, así como de la estructura que los respalda, sean estas personas físicas o morales de acuerdo con los procedimientos, lineamientos y formatos que apruebe el Consejo Estatal Electoral. Al</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					término de su precampaña electoral deberán presentar dentro de los 10 días siguientes, un informe general de los ingresos y gastos que haya efectuado.		
--	--	--	--	--	--	--	--

3.19 Sonora

El 28 de junio de 2005, siendo gobernador del estado Eduardo Bours, se reformó el Código Electoral de Sonora para adicionar el marco regulatorio de las precampañas en los artículos 159 a 173.

Este ordenamiento en primer lugar señala que todas las actividades llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos de manera previa a la postulación de candidaturas estarán reguladas en el Código, los estatutos y los acuerdos de cada partido político. La regulación conjunta de los partidos políticos y la autoridad electoral, los obliga a vigilar con mayor eficacia los actos realizados por los aspirantes a una candidatura.

No hago referencia a los conceptos de precampaña, actos y propaganda de las precampañas, porque el Código Electoral de Sonora tomo elementos de las definiciones que se encuentran consignadas en las legislaciones electorales que ya han sido analizados, por lo tanto resultaría repetitivo estarlos mencionando en cada capítulo.

El artículo 162 del Código en referencia señala que antes de que inicien los procesos electorales internos, los partidos presentarán los lineamientos a los que se sujetarán los militantes que deseen participar en dicho proceso y también deberán avisar de forma anticipada al Consejo Estatal de Sonora, las fechas en las que comenzarán las precampañas, los nombres de los precandidatos y el nombre del administrador de los recursos que se van utilizar en esta etapa.

Las precampañas podrán iniciar una vez que hayan sido registrados los precandidatos y durarán aproximadamente 37 días, cuando se trate de los aspirantes a

una candidatura para Gobernador, diputado o para integrarse al ayuntamiento; es importante subrayar que es de las entidades federativas que permiten el menor tiempo para realizar sus actos de precampaña.

De igual manera, la ley electoral de Sonora consigna que los servidores públicos que aspiren a obtener una candidatura deberán renunciar o solicitar un permiso para separarse del cargo antes de registrar su precandidatura, a fin de evitar que sean desviados recursos del erario para promover su imagen.

Con relación al uso de recursos, los precandidatos deberán ajustarse a las siguientes reglas: no deberán rebasar los topes de gastos que determine Consejo Estatal de la Entidad para sufragar los actos de precampaña, el cual no podrá ser superior al 25% del tope de gastos fijado para la campaña electoral; así como, respetarán el monto y los sujetos que determinen los partidos para realizar aportaciones en las precampañas y por último, en caso de que tengan algún remanente del financiamiento que haya recibido para sus precampañas deberán devolverlo a su partido.

Por otro lado, los precandidatos podrán recibir aportaciones ya sea dinero o en especie, de personas físicas o morales mexicanas que estén autorizadas para realizarlas, los cuales serán utilizados para sufragar los gastos de la precampaña.

En esta entidad, la fiscalización de los recursos de las precampañas electorales se realizará a través de la entrega de un informe semanal que los precandidatos deberán presentar a su partido, en el cual se detallará el monto, origen, aplicación y destino del dinero utilizado durante dicha etapa. Los gastos erogados por los precandidatos de un mismo partido y que compitan para un mismo cargo, serán contabilizados como parte de los gastos de campaña para la elección correspondiente.

Este ordenamiento establece un sistema sancionatorio aplicable para los partidos y los precandidatos que contravengan las disposiciones en materia electoral. Las sanciones que se contemplan son: amonestaciones, multas y la pérdida de registro

como candidato. Sobre este tema propongo que las infracciones cometidas durante las precampañas, se sancione únicamente a los precandidatos y a los miembros de su equipo de trabajo y no a los partidos políticos, porque a dichos entes no se les pueden responsabilizar de los actos que realicen los ciudadanos de forma individual.

PRECAMPAÑA	ACTOS DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN Y TOPES DE GASTOS	PROHIBICIONES	DURACIÓN
Es el conjunto de actividades reguladas por este Código, los estatutos y acuerdos de los partidos que de manera previa a la postulación de candidaturas son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos.	Son las acciones que tiene por objeto dar a conocer a los aspirantes a candidato, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido para contener en una elección.	Es el conjunto, de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difunden durante la precampaña por los aspirantes a candidatos y sus apoyadores.	El ciudadano que contiene al interior de un determinado partido con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un cargo de elección popular.	Los precandidatos informarán semanalmente a su partido sobre los recursos de que dispongan en ese plazo. Dentro de los 7 días de haber concluido la precampaña el partido presentará al Consejo Estatal un informe de los ingresos y gastos durante la precampaña.	Se determina al interior de cada partido. No podrá rebasar el monto equivalente al 25% del tope fijado para los gastos de campaña que para esa elección determine el Consejo Estatal.	*Recibir cualquier aportación no autorizada por el partido. *Realizar actos de precampaña antes de la expedición de la constancia de registro como precandidato	Las precampañas para gobernador podrán realizarse entre el 7 de febrero y el 15 de marzo, las de diputados entre el 15 de marzo y 21 de abril y las de los miembros de los ayuntamientos entre el 15 de marzo al 21 de abril si la población es menor a 10000 habitantes y si es mayor a eso se podrá realizar entre el 1 de marzo al 7 de abril.

3.20 Tlaxcala

La Constitución Política del Estado de Tlaxcala consigna en el artículo 10, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se realizará por medio de elecciones, por lo contrario, con respecto a la organización de la elección de candidatos y de los actos realizados de forma previa al proceso electoral, no existe ninguna disposición, como tampoco la había en el Código Electoral de Tlaxcala y fue hasta el mandato del gobernador Alfonso Abraham Sánchez Anaya, cuando se adicionaron los artículos 242 a 259 para regular las precampañas.

Este ordenamiento señala que las precampañas forman parte de los actos previos al proceso electoral, pero no por ello la autoridad está exenta de fiscalizar los recursos utilizados durante esta etapa.

De acuerdo con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala, las precampañas deberán arrancar en mayo, pero no señala cuando terminarán, por lo tanto esta laguna que existe en el Código Electoral deja en total libertad a los precandidatos para decidir el tiempo que ocupará para realizar proselitismo político y esta situación puede generar inequidad en las contiendas internas.

También consigna que los servidores públicos no podrán utilizar recursos públicos para destinarlos a la realización de actos de precampaña electoral a su favor o de otros aspirantes; por su parte, a los aspirantes a candidatos les prohíbe utilizar recursos públicos, así como, recibir aportaciones de origen ilícito.

Es importante destacar, que los recursos erogados durante las precampañas van a contabilizarse como parte del financiamiento privado de los partidos políticos y no como sucede en las demás legislaciones electorales estatales que los contabilizan de forma independiente, por un lado los recursos utilizados en la precampañas y por el otro el financiamiento privado destinado para sufragar los gastos de las campañas electorales.

El Código Electoral, no prevé los mecanismos que se van a utilizar para fiscalizar los recursos originados en las precampañas, de ahí que el Instituto Electoral Estatal no va a poder revisar los gastos de los actos anticipados de campaña en las elecciones que se celebrarán en este año; de manera que en la próxima reforma electoral, es necesario que los miembros del congreso del estado normen esta situación.

La propaganda difundida por los partidos y los aspirantes a una candidatura de un cargo de elección popular deberá ajustarse a lo que señala el Código Electoral y la normatividad interna de los partidos políticos. Tiene como principal limitación, el respeto

para los otros precandidatos, a las autoridades, a las instituciones y los valores democráticos; esta disposición, también es aplicable para la propaganda que se difunda en las campañas a nivel federal y con ella los legisladores buscaron erradicar las campañas publicitarias de desprestigio o también llamadas de propaganda negra, pues estas sólo buscan dañar la imagen del resto de los competidores del proceso interno.

En materia de justicia electoral, prevé que sea el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el encargado de recibir las quejas interpuestas en contra del origen, monto, operación, aplicación y destino de los recursos utilizados en precampañas, así como, las quejas presentadas por el incumplimiento de las disposiciones que regulan las actividades desarrolladas en las precampañas.

PRECAMPANA	ACTO DE PRECAMPANA	PROPAGANDA	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	PROHIBICIONES
Es el conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral, son llevados a cabo en un proceso de contienda interna de un partido político, con la finalidad de designar candidatos a ocupar un cargo de elección.	Todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección.	Son los escritos, publicaciones, imágenes, impresos, pinta de bardas, grabaciones, grafiti, proyecciones o expresiones orales o visuales, cuya difusión deberá realizarse exclusivamente durante el periodo de precampañas.	Las aportaciones que integran el financiamiento de las precampañas, deberán sujetarse a los que dispone el Código electoral de la entidad en materia de financiamiento privado, toda vez que los recursos obtenidos durante esta etapa son parte del financiamiento privado. El Consejo General recibirá las quejas a que haya lugar sobre el origen, monto aplicación y destino de los recursos utilizados durante las precampañas.	*Utilizar recursos ilícitos. *Utilizar recursos públicos.

3.21 Yucatán

Todavía a principios de 2006, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, así como la ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán no regulaban la figura de las precampañas, fue hasta la reforma electoral aprobada el 22 de mayo del mismo año, que se estableció el marco regulatorio de las precampañas, esta reforma fue publicada en el periódico oficial del estado hasta el 22 de enero de 2007 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Por lo tanto, en las elecciones de 2007, quienes pretenden aspirar a ser candidatos a un cargo de elección popular, deberán ajustarse a lo que señala la nueva ley electoral local.

Actualmente Yucatán se encuentra en vísperas del proceso electoral que elegirá al próximo gobernador del Estado; por esta razón, los actos de precampaña comienzan a verse con mayor frecuencia, aunque ante las autoridades electorales todavía a finales del 2006 no tenían ningún precandidato formalmente registrado, porque los partidos políticos hasta ese momento no habían emitido convocatoria para el proceso de selección interna; de ahí que los aspirantes a la candidatura de gobernador que ya comenzaron a realizar actos de precampaña, están incumpliendo con la normatividad electoral, concretamente con *“el artículo 68 del Ley Electoral local, el cual, prohíbe realizar actos de precampaña antes de la expedición de la constancia de registro por el partido político”*;¹⁹¹ sin embargo, seguramente los precandidatos que se adelantaron a los tiempos establecidos en la legislación electoral de Yucatán, no van a ser sancionados porque el Código electoral a penas entró en vigor a principios del 2007.

De entrada, este ordenamiento dispone que los partidos políticos podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que postularán como candidatos a puestos de elección popular, antes de que se lleve a cabo el proceso de selección de los mismos, el cual se realizará de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos y las disposiciones que establezca la ley electoral.

Es importante mencionar que los legisladores de Yucatán permiten únicamente a los partidos políticos realizar precampañas, con el propósito de elegir a sus candidatos.

El artículo 62 de la ley electoral en referencia, define a las precampañas, los actos de las precampaña, la propaganda de precampaña y precandidato; pero no los menciono en este apartado, porque en general son definidas de forma similar al resto de las legislaciones locales, además dichos conceptos podrán ser revisados en el cuadro que presento al final de este apartado.

La ley electoral de Yucatán, también señala antes de comenzar a realizar las precampañas, cada partido deberá avisar al Instituto Estatal de Yucatán, la fecha en

¹⁹¹ Pacheco Bailón Fernando, “Las precampañas incumplen el artículo 68”, Revista Peninsular, 881 Edición, México, 29 de Agosto de 2006, verlo en http://www.larevista.com.mx/ver_notas.php?id=1739&seccion=colaboradores.

que va a iniciar el proceso de elección interna y de igual manera deberá presentarle los lineamientos que regirán las actividades de las precampañas. Por lo que, las precampañas podrán dar inicio una vez que les haya sido expedida la constancia de registro expedida por el partido político.

Por otro lado, la ley electoral de Yucatán prevé que los precandidatos deberán también ajustarse a las reglas que rigen las campañas electorales, así como las normas que regulen la propaganda electoral, porque el marco regulatorio de las precampañas es escueto.

En materia de fiscalización, los precandidatos tendrán las siguientes obligaciones: presentar los informes financieros sobre el origen, monto y aplicación de recursos ante el partido político correspondiente; así mismo, no podrán rebasar los gastos máximos de precampañas establecidos por el Consejo General; deberán entregar al partido político cualquier remanente de las subvenciones de precampaña y por último es necesario que designen a sus representantes ante los órganos internos.

Los precandidatos que tengan un cargo de elección popular o sean funcionarios públicos, deberán abstenerse de manejar recursos del erario público, de emplear recursos materiales o personales para promover su imagen o proyecto político.

En relación con los gastos que se realicen en las precampañas, el Código Electoral de la entidad fijó como límite para esto, el equivalente al 15% del monto fijado como tope de gastos en la última campaña electoral. Esta disposición busca evitar el derroche de recursos públicos y privados durante las precampañas. Conviene aclarar, que los recursos erogados durante la precampaña serán reportados en un informe de gastos, que cada partido político presentará al Instituto Estatal Electoral.

Para una mayor fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas, los legisladores de esta entidad, establecieron que todos los gastos de los precandidatos deberán de ser soportados con su respectivo comprobante, con el propósito de tener el control de todos los recursos utilizados en esta etapa.

Sobre este rubro, una de las aportaciones más importantes del Consejo Electoral de esta Entidad, fue la creación de una Comisión de Precampañas, la cual se encargará de fijar los topes máximos de los gastos durante dicha etapa y también de señalar las sanciones aplicables para quienes se incumplan dichas disposiciones.

Otro aporte fue *la creación del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana de Yucatán (IPEPA), el cual se encargará de atender y resolver las quejas y denuncias presentadas, cuando algún ciudadano esté infringiendo las normas.*¹⁹² A través de este organismo se busca salvaguardar la legalidad en los procesos de elección interna. Es importante destacar que Yucatán, es la única entidad que ha creado un organismo especializado en la fiscalización de los recursos en las precampañas.

Finalmente, este ordenamiento señala que en contra de cualquier irregularidad cometida en las precampañas, los partidos políticos podrán interponer recurso de queja, el cual será resuelto por el Instituto Estatal de Yucatán.

En el 2006, los aspirantes a la candidatura por la gubernatura no se esperaron a los tiempos que establece la ley electoral para realizar proselitismo político, pues de forma anticipada comenzaron una lucha por la candidatura sin reglas y sin topes de gastos, siendo los más beneficiados los dueños de la radio y televisión, porque son los medios de comunicación más utilizados para difundir su propaganda política tanto en las precampañas como en las campañas electorales.

PRECAMPAÑA	ACTO DE PRECAMPAÑA	PROPAGANDA	PRECANDIDATO	REGLAS DEL FINANCIAMIENTO	PROHIBICIONES
Es el conjunto de actividades reguladas por esta ley, que se realizan conforme a los estatutos y demás lineamientos de los partidos, para obtener la nominación como aspirantes a candidatos.	Las acciones consistentes en reuniones públicas y privadas, asambleas, debates, entrevistas, en los medios de comunicación y demás actividades; cuyo objeto sea promover la imagen, ideas y propuestas de los aspirantes a candidatos, entre los militantes y simpatizantes de un	Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante las precampañas producen y difunden los aspirantes a candidatos, con el propósito de promoción personal y difusión de sus ideas y propuestas	El ciudadano que contiene al interior de un determinado partido con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un cargo de elección popular	Los precandidatos deberán presentar los informes financieros sobre el origen, monto y aplicación de los recursos ante el partido político correspondiente. Los partidos políticos podrán gastar con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta	*Recibir cualquier aportación prohibida por esta ley a los partidos políticos y *Realizar actos de precampaña antes de la expedición de constancia de registro pro el partido político *Los precandidatos que sean servidores públicos no deberán emplear personal y los

¹⁹² Pacheco Bailón Fernando, Op. Cit.

	partido político, con el fin de obtener a nominación como candidato a la postulación de un cargo de elección popular.			<p>por la cantidad equivalente al 15% del monto total fijado como límite máximo de campaña para la elección de que se trate, con base en la última elección ordinaria; especificándose en un apartado especial del informe los gastos destinados a sus precampañas.</p> <p>Los gastos que se efectúen durante la precampaña no serán contabilizados como parte de los gastos de campaña. Los egresos deberán estar debidamente soportados , con los comprobantes que se expidan a nombre del precandidato, pro la persona física o moral a quien se efectuó el pago.</p>	recursos materiales o económicos que estén a su alcance para promover notoriamente su imagen.
--	---	--	--	--	---

3.22 Zacatecas

Zacatecas se inscribe como una de las entidades federativas de vanguardia por el desarrollo democrático alcanzado, el cual fue producto de la voluntad política que prevaleció en los legisladores zacatecanos al momento de expedir una ley avanzada que incorporara a su texto, el marco regulatorio de las precampañas, así como, el trato equitativo que buscó darle a los actores en los procesos internos; de aplicarse eficientemente estas disposiciones, pueden abatir el abstencionismo y garantizar al ciudadano el valor decisorio de su voto.

El Código Electoral de Zacatecas, fue reformado siendo Gobernador Ricardo Monreal Ávila, en el periodo de sesión extraordinaria del 22 al 26 de agosto de 2003, para adicionar las reglas que reglamentaran a las precampañas, las cuales están contenidas en los artículos 108 a 114.

Este ordenamiento únicamente autoriza a los partidos políticos registrados ante el Instituto Estatal Electoral a organizar precampañas, con el propósito de elegir a los candidatos que los representarán en las contiendas electorales. O en su caso los ciudadanos, podrán realizarlas pero al interior de los partidos, con el propósito de

promover su imagen, así como su proyecto político para obtener la postulación de un cargo de elección popular a través del proceso de elección interna.

De igual manera, faculta a los partidos políticos para establecer las normas que regulen las precampañas y los procesos electorales internos; no obstante que se trata de actividades internas, dichos entes deberán informar al Instituto Estatal Electoral las fechas en las que iniciarán y concluirán los procesos internos y las precampañas, la duración y el tope de gastos en las precampañas, ello, con el propósito de que la autoridad electoral pueda vigilar el cumplimiento de las reglas establecidas por los partidos políticos.

Para controlar los recursos utilizados por los partidos en las precampañas se establecerán mecanismos de fiscalización y además los precandidatos deberán rendir un informe de sus gastos de precampaña al órgano interno de su partido y en caso de no presentarlo, se harán acreedores a las sanciones que prevean los partidos en sus estatutos, las cuales pueden ser multas e incluso la pérdida del registro como candidato.

La legislación de Zacatecas es una de las más completas y vanguardista de nuestro país, porque es la única entidad que instauró un organismo encargado de revisar la documentación de los precandidatos que participan en los procesos internos de selección durante el año de la elección, al cual se le denominó Unidad Técnica de Fiscalización.

Una aportación importante del Instituto Electoral de Zacatecas, fue la expedición del reglamento de precampañas. Este cuerpo normativo, señala que las precampañas podrán iniciar al día siguiente de que el partido político dé a conocer la convocatoria para el proceso de elección interna y concluirá en la fecha que ésta misma establezca; por su parte, el artículo 112-1 del Código Electoral establece que los plazos para realizar actos de precampaña serán fijados en los estatutos, pero deberán concluir a más tardar el día 31 de marzo del año de la elección; por lo que una vez establecido el tiempo para realizar las precampañas, se les prohíbe a los precandidatos, realizar actos

de proselitismo antes de la emisión de la convocatoria e incluso el día de la elección del candidato.

Así mismo, establece que los partidos políticos, las coaliciones y los precandidatos no podrán utilizar programas públicos para realizar proselitismo político a su favor. Por su parte, a los funcionarios del gobierno estatal y municipal que aspiren a obtener una candidatura, les prohíbe hacer propaganda a su favor utilizando programas de carácter social, también les prohíbe realizar propaganda negativa en contra de partidos políticos, coaliciones o precandidatos.

Con respecto a la contratación de espacios en los medios de comunicación, el Código electoral de la entidad, establece que los partidos políticos son los únicos autorizados para hacerlo y el gasto que se origine, será sufragado con el financiamiento público que cada partido disponga.

PROPAGANDA	ACCESO A MEDIOS	PROHIBICIONES	PROHIBICIONES
No establece un concepto de este rubro, pero señala que la propaganda se registrará por las disposiciones establecidas en la ley electoral de la entidad y por su normatividad interna.	La contratación de los medios se hará por medio de los partidos políticos con cargo a su respectivo financiamiento público	*Utilizar en su favor los programas públicos de carácter social.	No especifica la duración, solo establece que deberán terminar el 31 de marzo del año de la elección.

Finalmente, a manera de conclusión manifiesto que “el tema de las precampañas se debe abordar a la brevedad en los todos los Congresos de las entidades federativas, porque este fenómeno esta sobrepasando las disposiciones que hay en materia electoral, aunque después del último proceso electoral federal, existe una predisposición en los Congresos locales para reformar sus leyes electorales, de ahí que en más de la mitad de las entidades ya se encuentran reglamentadas las precampañas y no dudo que en poco tiempo en todas las entidades se encuentren previstas.

Es importante mencionar que la actividad legislativa incrementó considerablemente en el segundo semestre del 2006 y todavía a principios de 2007 se sigue realizando, por

está razón, en el presente apartado únicamente se analizaron las legislaciones electorales locales que regularon las precampañas hasta diciembre de 2006.

En este capítulo se hizo un estudio de las entidades federativas que reglamentan las precampañas en sus ordenamientos jurídicos, sin embargo las precampañas se presentan en los ámbitos federal, local y municipal, aunque las que han cobrado mayor importancia, son las que se realizan para elegir a los candidatos que participarán en la elección de Presidente de la República, por el monto de los recursos utilizados para financiarlas, de ahí que actualmente se ha convertido en un tema de discusión en todo el país.¹⁹³

Por otro lado, es importante destacar que las resoluciones emitidas por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de las precampañas, tienen trascendencia en la materia electoral, en primer lugar porque han puntualizado las reglas a las que deberán ajustarse los precandidatos; en segundo lugar otorgan a los legisladores los elementos que se deberán tomar en cuenta en la próxima reforma electoral¹⁹⁴ y por último han contribuido a promover la democracia interna de los partidos.

La ausencia de un marco normativo de las precampañas a nivel federal, me llevó a analizar esta figura en las legislaciones locales, para posteriormente proponer su regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁹³ Córdova Vianello Lorenzo, Op. Cit., p.2.

¹⁹⁴ Ibidem.

CAPITULO CUARTO.

LA REGULACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN EL COFIPE.

Al inicio de esta investigación, mayo de 2005, el tema de las precampañas se encontraba en un intenso debate entre los legisladores en relación con la conveniencia de regular o no las precampañas, ya que la presencia de las precampañas iba en aumento mientras más cerca estaba la fecha para registrar a los candidatos presidenciales que participarían en la elección del 2006; cabe mencionar que en el Congreso de la Unión diversos grupos parlamentarios habían presentado varias iniciativas para adicionar la regulación de este fenómeno en la Constitución Federal y en el COFIPE, sin embargo hasta ese momento ninguna propuesta había logrado el consenso de la mayoría.

Las condiciones en las que se desarrolló el proceso electoral de 2006 hicieron evidente la necesidad de actualizar los ordenamientos jurídicos para regular los fenómenos que se estaban presentando en la realidad política de nuestro país, incluidas en estos, las precampañas. Conscientes de esta situación, los legisladores de diversos grupos parlamentarios en el transcurso del 2006 y 2007 presentaron ante el Congreso de la Unión varias iniciativas para proponer la regulación de las precampañas, las cuales fueron discutidas sin lograr el consenso de la mayoría. Tras intensas confrontaciones que se suscitaron en el Senado de la República finalmente el 12 de septiembre de 2007 fue aprobado por mayoría de votos el dictamen del proyecto de reforma constitucional, el cual fue presentado ante el Congreso de la Unión el 31 de agosto del 2007 por el senador Manlio Flavio Beltrones del grupo parlamentario del PRI para proponer la reforma al artículo 41 constitucional en materia de campañas electorales y adicionar la reglas para las precampañas.

En el proyecto de reforma los legisladores centraron su atención en el dinero que se eroga en las campañas electorales, dejando en segundo plano la regulación

de las precampañas, lo cual es muy grave porque perdieron de vista que buena parte de los conflictos que se suscitaron en la elección presidencial del 2006 fueron originados por el vacío jurídico que existe en la legislación electoral en relación con el tema de las precampañas.

Los legisladores creen que el principal problema de nuestra democracia es el dinero que se utiliza en las campañas electorales, por ello, esta reforma se enfoca a poner candados a los actores políticos para reducir el costo de las campañas electorales; sin embargo, el verdadero problema es que el vacío jurídico existente en la legislación electoral federal es aprovechado por los actores políticos para realizar las actividades que están prohibidas durante las campañas electorales, luego entonces, resulta inútil que los legisladores sigan poniendo candados en las campañas electorales, si se continua permitiendo que los intereses de los grupos de poder de nuestro país puedan influir en la vida política a través de las aportaciones que realicen a las precampañas.

Es importante señalar que la propuesta de regulación de las precampañas en el artículo 41 constitucional, es muy genérica llegando a ser insuficiente porque deja sin regulación cuestiones relevantes de las precampañas como son: el marco conceptual, el cual es necesario para la adecuada aplicación de las disposiciones que vayan a regular las precampañas; otros aspectos importantes que tampoco fueron contemplados en el proyecto de reforma son: la fecha de inicio y término de las precampañas, las prerrogativas de los precandidatos, las fuentes de financiamiento de las que podrán allegarse los precandidatos para financiar sus actos de precampaña, los toques de gastos en las precampañas, los mecanismos de fiscalización de los recursos erogados en esta etapa, la rendición de cuentas por parte de los precandidatos, los medios de impugnación procedentes en contra de los actos realizados durante las precampañas, las sanciones en caso de infringir los ordenamientos jurídicos encargados de regular las precampañas, así como los ilícitos en materia electoral que se pueden cometer en dicha etapa.

De lo anterior se desprende que el dictamen aprobado del proyecto de reforma constitucional en materia de precampañas es escueto, por esta razón propongo establecer dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un marco regulatorio de las precampañas que cubra los vacíos jurídicos que actualmente existen sobre este tema en la legislación electoral y contemple los siguientes aspectos:

4.1 Concepto de precampaña.

Antes de proponer una definición, es necesario mencionar que las precampañas tiene semejanza con las campañas electorales, porque en ambas, los ciudadanos realizan proselitismo político para dar a conocer su proyecto político al electorado a fin de obtener el voto de la ciudadanía; es decir, tanto en las precampañas como en las campañas se realizan actividades para promover el voto, de hecho su única diferencia radica en el periodo en el que los ciudadanos realizan la difusión política, toda vez que los actos de precampaña se llevan a cabo antes del registro de candidatos y los actos de campaña se realizan al día siguiente del registro correspondiente.

A continuación menciono algunos conceptos de precampañas planteados por las máximas autoridades electorales en nuestro país, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de resolver las controversias que se han suscitado antes del inicio del proceso electoral.

Para *“Luís Carlos Ugalde consejero presidente del Instituto Federal Electoral, las precampañas son la abierta promoción del voto que realizan diversos políticos antes de los procesos de selección internos de sus partidos.”*¹⁹⁶ Coincido con esta definición porque efectivamente las precampañas tienen el propósito de obtener el mayor número de votos en la elección interna de su partido para ser postulado candidato a un cargo de elección popular, aunque también es importante aclarar que los aspirantes a obtener una candidatura de un cargo de elección popular no siempre

¹⁹⁶ Cantú Jesús, “Los traspiés del IFE”, revista Proceso, número 1510, México, 9 de octubre de 2005, p.13.

participan en un proceso de selección de candidatos, ya que en ocasiones no están afiliados a algún partido político y por lo tanto son precandidatos independientes.

“En relación con la figura de las precampañas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido criterios en donde distingue las precampañas de los actos anticipados de campaña. Así, los primeros son los actos relacionados con la elección de un candidato y los segundos son actos que realizan los candidatos registrados tendientes a la obtención del voto en una contienda electoral, es decir son los actos que se realizan a partir de la declaración de triunfo del candidato electo hasta su registro ante órganos electorales.”¹⁹⁷

*Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación “en la tesis jurisprudencial número 65/2004, al interpretar el artículo 269 de la ley electoral de Quintana Roo, equipara la figura de las precampañas con el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos para elegir a los candidatos a cargos de elección popular.”*¹⁹⁸ Sin embargo, no coincido con dicha aseveración, porque considero que las precampañas son una etapa del proceso de selección interno, más no el proceso en sí mismo, pues las precampañas es el periodo en el que los partidos políticos promueven públicamente a los ciudadanos que se están compitiendo para llegar a obtener una candidatura a un cargo de elección popular y en cambio el proceso de selección interna tiene como finalidad elegir de entre los precandidatos al candidato que va a representar en una elección a un determinado partido político.

Sobre este tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del Juicio de revisión constitucional número SUP-JRC-130-2001, sostuvo *que las precampañas son llevadas a cabo en la mayoría de los casos al interior de los partidos por los ciudadanos que participan en los procesos de selección interno para obtener el apoyo de los militantes, de sus simpatizantes y de la ciudadanía en general y lograr ser postulados candidatos de un cargo de elección popular, sin que de ninguna manera se haga un llamado a la ciudadanía para la*

¹⁹⁷ Román José Antonio, “Puede el IFE fiscalizar las precampañas”, La Jornada, México, viernes 3 de junio de 2005, verlo en <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/03/>

¹⁹⁸ Verlo en: <http://www.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesis.asp?nlus=180534&cPalPrm=65/2004.&cFrPrm=>

*obtención del voto el día de la elección, mientras que en la campaña electoral se promueve a los candidatos registrados por los partidos para lograr el mayor número de votos el día de la contienda electoral.*¹⁹⁹ No estoy de acuerdo totalmente con este criterio, porque considero que no se puede limitar la realización de las precampañas únicamente a los ciudadanos que participen en el proceso de selección interno, pues se dejaría fuera de regulación a los precandidatos independientes.

Visto desde el punto de vista de los especialistas en marketing político, las precampañas son estrategias de anticipación política que se realizan para posicionarse ante la opinión pública, con el único propósito de conseguir el voto de los ciudadanos en los procesos de selección interna.

Una vez referido lo anterior, propongo que las precampañas se definan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como las actividades de proselitismo y posicionamiento político que llevan a cabo los ciudadanos que aspiran ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

Dicho de otra forma, las precampañas son todas las manifestaciones que realizan los ciudadanos para hacer pública su aspiración de obtener la candidatura de un cargo de elección popular, a través de mensajes transmitidos en radio y televisión, entrevistas, debates, carteles, folletos, espectaculares, pintas en las bardas antes del inicio de las campañas electorales.

4.2 Concepto de actos de precampaña.

Los actos de precampaña son el conjunto de reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas, y demás actividades de proselitismo que dirijan los precandidatos a los simpatizantes, militantes de su partido, y en general a todo el electorado, para promover sus propuestas políticas ante la ciudadanía y lograr la nominación como candidato oficial de un cargo de elección popular.

¹⁹⁹ Juicio de revisión constitucional electoral, expediente: SUP-JRC-130-2001, actor: Partido Revolucionario Institucional, autoridad responsable: Tribunal Local Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, magistrado ponente: Eloy Fuentes Cerda, verlo en: <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

Dentro de los actos de precampaña se encuentran: las reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas y en general todos aquellos actos que los precandidatos, su equipo de trabajo o los partidos políticos dirigen a los militantes, simpatizantes y a la ciudadanía en general, para promover la imagen y proyecto político de un precandidato con la finalidad de ser postulado candidato de un cargo de elección popular.

En las iniciativas presentadas por el ejecutivo federal, por el diputado del PRD Manuel Camacho Solís, por el senador René Arce Islas del PRD y por el Diputado Jorge Kahwagi del PVEM, los actos de precampaña son definidos como las reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas, propaganda y en general todos aquellos actos en que los precandidatos se dirijan a sus militantes, simpatizantes y electores para promover el voto a su favor en el proceso de elección interno del partido político donde se encuentre registrado, como ese carácter. Cabe mencionar que esta definición, es muy similar a los conceptos que se encuentran consignados en las legislaciones electorales locales.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del Juicio de revisión constitucional número SUP-JRC-130-2001 sostuvo que *los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos, sin que tengan por objeto la difusión de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los distintos órganos de representación popular el día de la jornada electoral.*²⁰⁰ Atendiendo a las consideraciones de los magistrados de la Sala Superior, los actos de precampaña únicamente serán realizados dentro de un proceso de selección interno, dejando fuera de regulación a los precandidatos independientes.

Finalmente propongo que en el COFIPE se establezcan las reglas generales a las que deberán ajustarse los precandidatos, independientemente de lo que dispongan los estatutos de cada partido político.

²⁰⁰ Juicio de revisión constitucional electoral, expediente: SUP-JRC-130-2001, Op. Cit.

4.3 Ubicación de las precampañas en el proceso electoral.

Antes de abordar el tema que nos ocupa en este apartado, es necesario saber como se encuentra definido en el COFIPE el proceso electoral y los elementos que lo integran y para pronta referencia a continuación se transcribe el artículo 173:

Artículo 173.- Es el Conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridad electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

De esta definición se desprende que en el proceso electoral se expresa la voluntad de la ciudadanía para elegir a sus representantes populares a través de las contiendas electorales. Además, cabe destacar que durante el desarrollo de los procesos electorales en nuestro país participan de manera conjunta los ciudadanos, los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral.

Precisamente es en este lapso temporal donde los ciudadanos manifiestan sus preferencias políticas con el propósito de elegir a los titulares del poder ejecutivo y del legislativo a través del sufragio.

En el Sistema Electoral Mexicano, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de octubre del año anterior a la elección y concluye con el dictamen de la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así lo establece el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se encuentra integrado por cuatro etapas:

- a) Preparación de la elección
- b) Jornada electoral
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Sin embargo, en la presente investigación únicamente se hará referencia a la primera etapa, toda vez que es en esta donde deberán ubicarse las precampañas, lo anterior en razón de que son actos previos a la elección.

La preparación de la elección, inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la cual se celebra en la primera semana de octubre del año previo a la elección federal y esta etapa concluye el día de la contienda electoral, tal y como lo establece el numeral 3 del artículo 174 del COFIPE.

Dentro de esta etapa se desarrollan los procesos de elección interna, los cuales tiene como propósito elegir de entre varios precandidatos de un mismo partido, al candidato que los va a representar en una contienda electoral. De la organización de dichos procesos, surgieron las precampañas con el propósito de dar a conocer a los precandidatos para lograr la postulación como candidato a un cargo de elección popular, aunque es pertinente aclarar que existen precandidatos independientes que sin estar afiliados a ningún partido también luchan por obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

En la primera etapa del proceso electoral ordinario se encuentran reguladas las campañas electorales, luego entonces las precampañas al ser actos realizados antes de las campañas también deben ubicarse en esta etapa porque forman parte de los actos preparatorios de la elección. Concretamente en la presente investigación se propone que las precampañas inicien a partir de que comience el proceso electoral federal, esto es en el mes de octubre del año anterior a la elección presidencial y deberán concluir 3 días antes de la elección interna, la cual deberá llevarse a cabo a más tardar en la primera semana de diciembre del año anterior a la elección. Una vez establecido el periodo en el que podrán realizar las precampañas en el COFIPE, los partidos políticos tienen la libertad de determinar en sus convocatorias, las fechas en que empezarán y terminarán las precampañas, las cuales en ningún momento podrán excederse del tiempo señalado en la ley electoral.

De este modo, las precampañas tendrán una duración aproximada de 2 meses y el registro de precandidatos deberá realizarse en la última semana de septiembre del año anterior a la elección presidencial, lo anterior tomando como base que el registro de candidatos para la elección del Presidente de la República se hace durante 15 días.

Cabe mencionar que las precampañas forman parte del proceso de selección interno que organiza cada partido político para elegir a sus candidatos y por lo tanto forman parte del proceso electoral ordinario, de ahí que se proponga consignar su regulación en el título segundo, del libro quinto del COFIPE, como actividades preparatorias de la elección.

4.4 Actores en las precampañas.

En las precampañas participan principalmente tres actores: los ciudadanos que aspiran a ser postulados candidatos a un cargo de elección popular; los partidos políticos, los cuales hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público porque son los únicos que pueden registrar a los candidatos ante la autoridad electoral y el Instituto Federal Electoral, que es el organismo público y autónomo encargado de la organización de las elecciones, el cual también se encargará de establecer las reglas a las que deberán justarse todos los ciudadanos que realicen precampañas, así como de verificar su cumplimiento.

4.4.1 Precandidatos.

Son los ciudadanos que aspiran a obtener la postulación como candidatos de un cargo de elección popular. Su actuación deberá adecuarse a lo que establece la ley y los estatutos de su partido político.

Actualmente al no estar reguladas las precampañas en el COFIPE, la actuación de los precandidatos para la elección de Presidente de la República no esta sujeta a ninguna disposición. Por lo anterior, se propone una reforma electoral al COFIPE para regular todas las actividades que se llevan a cabo en las precampañas, para efecto de que ningún sujeto que participe en el proceso electoral se quede fuera de

regulación y de esta manera se logre salvaguardar el principio de equidad en las contiendas organizadas al interior de los partidos políticos.

Los precandidatos principalmente son funcionarios públicos y militantes que forman parte de la estructura de los partidos políticos, los cuales estando en ejercicio de sus atribuciones en la mayoría de los casos destinan parte del presupuesto o aprovechan el cargo para promover su proyecto político y su imagen. Tomando en consideración lo antes mencionado, propongo regular en el COFIPE las actividades tanto de los precandidatos independientes como de los que se encuentran afiliados a un partido político. Como primer requisito planteo que todos los precandidatos sean registrados ante el Consejo General del IFE para poder controlar las conductas de cada uno de ellos durante su precampaña; luego entonces, antes de comenzar a realizar actos de precampañas, los aspirantes a las candidaturas de cargos de elección popular que estén afiliados a algún partido político deberán comunicárselo, para que los registren como precandidatos ante la autoridad electoral, por su parte los precandidatos independientes deberán acudir personalmente a registrarse ante el IFE.

4.4.2 Partidos Políticos.

Los partidos políticos son *“un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian entorno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político.”*²⁰¹ De esta definición se desprende que el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos únicamente se podrá realizar a través de los partidos políticos, de ahí que su participación en los procesos electorales es fundamental.

Por otro lado, los partidos políticos al tener la calidad de entidades de interés público, la Carta Magna les encomienda promover la participación del pueblo en la vida democrática de nuestro país y además hacer posible el acceso a los ciudadanos al poder público, es decir, los partidos políticos fungen como intermediarios al momento de renovar los poderes legislativo y ejecutivo en nuestro país, de ahí que

²⁰¹ Dosamantes Terán Jesús Alfredo, “Diccionario de Derecho Electoral”, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 2000, p.29.

necesariamente los ciudadanos que aspiren a una candidatura de cargo un de elección popular deberán participar en los procesos de selección interno para lograr la postulación como candidatos, lo anterior obedece a que los partidos son las únicos que pueden registrar a los candidatos ante la autoridad electoral.

El papel que juegan los partidos políticos en las precampañas es esencial, porque las precampañas surgieron para dar a conocer a los ciudadanos que participan en los procesos de selección de candidatos que se organizan al interior de cada partido a efecto de obtener el mayor número de votos a su favor y lograr la nominación como candidatos a un cargo de elección popular.

Cabe mencionar que las coaliciones, no podrán ser sujetos activos de las precampañas, toda vez que los partidos podrán formar coaliciones únicamente días antes de que se registren los candidatos, es decir, los partidos se coligan después de que inician las precampañas, luego entonces, sí los partidos quisieran formar coaliciones durante las precampañas éstas no serán válidas porque se estarían adelantando al tiempo señalado en el COFIPE para realizarlas.

Otra razón por la que en las precampañas no pueden participar las coaliciones, es porque los actos que realizan los precandidatos son estrictamente personales y están encaminados a obtener una candidatura de un cargo de elección popular a través de su participación en los procesos de selección organizados por cada partido, luego entonces al ser actos que se realizan al interior de cada partido, no tienen relevancia para los otros partidos.

Por ultimo, es necesario destacar que los partidos políticos contarán con un marco normativo que rija las actividades encaminadas a promover a los precandidatos que participarán en los procesos de selección interno, sin embargo es necesario que en la ley electoral federal se establezcan las reglas generales para la regulación de las precampañas a nivel estatutario.

4.4.3 Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, la cual se encarga de: la organización de las elecciones federales en nuestro país; del fortalecimiento del régimen de partidos políticos; velar por el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos; así mismo, de vigilar que los procesos electorales se lleven a cabo en un ambiente de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, entre otras actividades que realiza. Por consiguiente, al ser las precampañas actos preparatorios de la elección también deberán de ser vigilados por el IFE.

Por las anteriores consideraciones, se propone que esta autoridad establezca las reglas y vigile los siguientes aspectos de las precampañas: la duración, los topes de gastos, los mecanismos de fiscalización de los recursos utilizados, el acceso a los medios de comunicación, los actos proselitistas autorizados en dicha etapa y en general el cabal cumplimiento de las disposiciones en materia electoral.

Dicho organismo también deberá fungir como autoridad fiscalizadora de las actividades que realicen los precandidatos, a través de los informes que los precandidatos deberán presentarle a los partidos políticos, los cuales a su vez serán enviados a la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, para verificar y controlar el origen, monto y destino de los recursos utilizados en las precampañas.

4.5 Las prerrogativas de los partidos políticos en las precampañas.

Como ya se ha mencionado reiteradamente en la presente investigación, las precampañas a nivel federal no se encuentran reguladas, de ahí que se tome como base la regulación que existe en el COFIPE de las campañas electorales, para hacer una propuesta de las prerrogativas que se les otorgarán a los precandidatos que buscan obtener la candidatura a la Presidencia de la República.

En este apartado propongo que durante las precampañas electorales los precandidatos gocen de espacios en la radio y la televisión para difundir la propaganda de las precampañas y promover el voto a su favor, así como del

financiamiento público para sufragar los gastos de sus actos de precampaña. Se propone que cada partido político otorgue las prerrogativas a los precandidatos de forma equitativa.

Las prerrogativas que les confieren a los precandidatos son para que se den a conocer frente al electorado y logren la postulación como candidato de un cargo de elección popular a través de su participación en los procesos de selección interna.

Es importante destacar que lo antes mencionado, no les impide a los precandidatos pedir apoyo a los partidos políticos para efecto de que les otorguen otras prerrogativas, sin embargo esta decisión dependerá directamente de cada partido y deberá ser regulado a nivel estatutario.

4.5.1 Propaganda en las precampañas.

La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, difundidas por televisión o Internet, grabaciones, proyecciones y encuestas que durante la precampaña electoral difunden los precandidatos para darse a conocer ante los militantes del partido e incluso ante la ciudadanía en general.

Los ciudadanos que se registren como precandidatos, deberán incluir en la propaganda que difundan en cualquier medio de comunicación, la leyenda "Precandidato" sin mencionar el cargo de elección popular por el que este contendiendo; tampoco harán alusión al nombre, logo y colores del partido político en el que militan, porque la propaganda que se difunde en las precampañas se realiza a título personal y no en representación de algún partido político.

En los últimos procesos electorales federales se ha observado que durante las precampañas, fueron erogadas importantes sumas de dinero en la propaganda difundida en los medios de comunicación electrónicos, por esta razón se ha llegado a comentar que el dinero se ha vuelto un factor determinante en los resultados de las contiendas electorales, ya que los precandidatos invierten la mayor parte de los recursos en la difusión de propaganda en televisión y radio, porque tienen la idea de

que entre mayor promoción tengan los precandidatos en los medios, más seguro es su triunfo, aunque sobre esta idea es necesario precisar que si bien es cierto que los medios no garantizan la victoria en una elección interna, sí ayudan a posicionar a los precandidatos frente al electorado y ello contribuye a que los precandidatos sean conocidos por los ciudadanos de todo el territorio nacional y vayan construyendo su triunfo en los procesos de selección interna.

Cabe mencionar que el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Senado de la República el 12 de septiembre de 2007 prohíbe la contratación de propaganda a los partidos políticos y a terceras personas, para tener el control de la propaganda que se difunde en los medios comunicación electrónicos y evitar el dispendio de recursos que erogan los partidos políticos para la contratación de espacios en dichos medios de comunicación electrónicos

Para el proceso electoral federal de 2006, el IFE dispuso que los gastos que generara la propaganda difundida a través de prensa, radio y televisión, aún cuando no exhiban el emblema del partido político pero incluyan imágenes alusivas a este, con la intención de convertirse en Presidente de la República, deberán ser contabilizados como gastos de campaña; esta medida se implementó porque en este proceso *“aparecieron gran cantidad de espectaculares de los aspirantes a ser candidatos a la presidencia de la República y también los anuncios pagados por los partidos políticos en todo el territorio nacional.”*²⁰² De ahí que el Instituto Federal Electoral haya acordado fiscalizar los gastos de los partidos políticos por concepto propaganda, a través de los informes que deberán presentar de los gastos erogados en la publicidad contratada antes y durante los procesos de selección interno.

Existe un tema importante que se encuentra pendiente de regular en el COFIPE, es la utilización de recursos públicos y la publicidad de programas de gobierno en favor de los funcionarios públicos para promover su imagen o la de otros precandidatos, con el propósito de darse a conocer a efecto de obtener la candidatura de un cargo de elección popular. Ejemplo de ello, fueron los spots que

²⁰² Arturo Zárate “Regulará IFE espectaculares”, El Universal, 17 de agosto del 2005, México, p. A11.

trasmisieron los gobernadores del estado de México, Coahuila e Hidalgo, así como de los promocionales transmitidos por los ex-gobernadores de Tamaulipas y Veracruz en la televisión. Sobre esta tesitura, el dictamen de la reforma constitucional en materia electoral aprobado recientemente por el Senado de la República, plantea que la propaganda difundida por cualquier gobernante deberá ser únicamente institucional y para fines informativos, por lo tanto, en ningún caso incluirá nombres;²⁰³ en caso de aprobarse dicha reforma, contribuiría a evitar el desvío de recursos de erario público en las precampañas. En relación con esta propuesta del Senado, propongo que en el COFIPE se fijen sanciones severas para los sujetos que transgredan esta disposición.

El tema de la difusión de propaganda negra en los medios de comunicación por parte de los precandidatos y los partidos políticos, también fue contemplado en el proyecto de reforma constitucional aprobado recientemente por los diputados y senadores. Lo anterior, en razón de que la promoción de dicha propaganda podía ir en contra de la moral e incluso se corría el riesgo de que se realizaran difamaciones o injurias en contra de los otros precandidatos, autoridades electorales, funcionarios partidistas e incluso instituciones electorales, con la intención de quitarle votos a los precandidatos y obtenerlos a su favor.

El establecimiento de reglas para la difusión de la propaganda en las precampañas electorales, es de suma importancia, no sólo porque debe quedar sujeta a condiciones de equidad e igualdad, sino porque su difusión indiscriminada o desordenada puede dañar considerablemente el medio ambiente y producir contaminación visual y auditiva, de ahí la necesidad de regular en el COFIPE los lugares para su difusión.

4.5.2 Uso de medios de comunicación.

El principal problema que se suscitó durante las precampañas que se desarrollaron durante el 2006, fue el uso de exorbitantes cantidades de dinero para

²⁰³ Cantú Jesús, Op. Cit., p.19.

financiar sus actos de precampaña, destinando la mayor cantidad del dinero en la promoción de la imagen de los precandidatos, principalmente en radio y televisión.

A fin de que el Instituto Federal Electoral pudiera controlar los recursos utilizados en los medios de comunicación durante las precampañas, contrató a la empresa Verificación y Monitoreo para que les diera seguimiento a los spots transmitidos en radio y televisión del 1 de julio al 30 de noviembre del 2005. *Los resultados del monitoreo, indicaron que los precandidatos que más aparecieron en los medios de comunicación fueron: Arturo Montiel Rojas del Partido Revolucionario Institucional, Santiago Creel Miranda del Partido Acción Nacional y Bernardo de la Garza, del Partido Verde Ecologista de México,*²⁰⁴ los cuales a pesar de que invirtieron cantidades exorbitantes de dinero en publicidad, no obtuvieron la candidatura de su partido, por ello, el IFE no pudo exigirles rendición de cuentas.

Cabe mencionar que los precandidatos destinan la mayor parte de sus recursos a la contratación de espacios en los medios electrónicos, lo anterior obedece a que los medios de comunicación se han convertido en un instrumento indispensable para difundir la propaganda electoral en las precampañas y campañas electorales; los más utilizados son la radio, televisión y los periódicos porque llegan a más electores, su uso ha llegado a tal grado que los precandidatos han dejado de hacer proselitismo de la manera tradicional olvidándose del contacto directo con la gente.

*“De acuerdo con los reportes del Instituto Federal Electoral, en los últimos cuatro procesos electorales federales más del 60% del gasto que reportaron los partidos políticos lo destinaron a la contratación de espacios en medios electrónicos,”*²⁰⁵ por ello, planteó que el tope de gastos en este rubro no exceda del 20% del financiamiento autorizado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral por cada precandidato.

El gasto excesivo en la contratación de espacios en radio y televisión fue el principal elemento que tomaron en cuenta los legisladores para prohibir en el

²⁰⁴ Arvízu Juan, “Gastaron más, pero no están en la contienda”, El Universal, 23 de enero del 2006, México, p. A14.

²⁰⁵ Cantú Jesús, Op. Cit., p.19.

proyecto de la reforma constitucional, aprobado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados en días pasados, a los partidos políticos y a terceros personas contratar espacios en los medios de comunicación electrónicos; ahora los partidos políticos se limitarán a los tiempos que les distribuirá el Estado de forma gratuita, con el propósito de reducir los costos en las precampañas y campañas electorales.

Otra propuesta para controlar el gasto excesivo de los precandidatos, candidatos y partidos políticos es la compra de espacios en los medios de comunicación a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, lo anterior, en caso de que ser insuficientes los tiempos oficiales que el Estado les asigne a los partidos a través del Instituto Federal Electoral. Con esta disposición, el IFE controlará que los tiempos en los medios sean distribuidos de forma equitativa para todos los precandidatos. *Este planteamiento se hace tomando como fundamento el artículo 79-A de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, precepto que por primera vez faculta al Instituto Federal Electoral de pagar toda la propaganda en radio y televisión, y establece la obligación a los medios de informar sobre este asunto.*²⁰⁶

4.5.2.1 Medios electrónicos.

Dentro de los medios de comunicación electrónicos se ubican la radio, televisión e Internet. Cabe mencionar que son los medios más utilizados para difundir la propaganda de los precandidatos como de los candidatos a un cargo de elección popular y también los más costosos.

Es importante referir que en el proceso electoral federal de 2006, los consejeros del Instituto Federal Electoral realizaron un monitoreo de los spots transmitidos durante las precampañas y campañas electorales en radio y televisión, logrando contabilizar el tiempo aire y los recursos erogados en la propaganda difundida en los medios de comunicación electrónicos, por cada precandidato y candidato a la Presidencia de la República. Si bien es cierto que fue una media acertada para fiscalizar los recursos erogados en este rubro, esta no fue suficiente

²⁰⁶ Reséndiz Francisco, "Ugalde: IFE actuará si no hay reforma electoral", El Universal, 25 de junio de 2007, verlo en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/152036.html>

porque el Instituto Federal Electoral no logró frenar los gastos millonarios que hicieron los precandidatos presidenciales en medios electrónicos, durante las precampañas, los cuales además carecieron de transparencia y en nada contribuyeron a restaurar la confianza de los electores en los políticos.

Por lo anterior, se propone que el Instituto Federal Electoral distribuya el tiempo aire que los precandidatos podrán disponer para transmitir los spots durante las precampañas, en radio como en televisión. También es necesario que se faculte a este organismo para que compre los espacios en los medios que van a utilizar tanto los precandidatos, como los candidatos para promocionar su propaganda electoral, en caso de ser limitado el tiempo en los medios otorgado por el Estado a cada partido político.

De igual manera, se propone facultar al Instituto Federal Electoral para que revise el contenido de los spots a fin de evitar que se difunda propaganda negativa e incluso podrán ordenar el retiro de la publicidad que difame a otros precandidatos, a las autoridades electorales o a los partidos de oposición.

Por último dentro de este rubro, es necesario regular en el COFIPE la propaganda difundida por Internet durante las precampañas, porque el uso de este medio de comunicación ha ido aumentando de manera importante; sobre esta tesitura cabe mencionar en el último proceso electoral los precandidatos crearon páginas webs para difundir sus propuestas políticas y su uso no fue controlado por el IFE porque no existen disposiciones que lo regulen, por ello propongo que se reformen los artículos 48, 185 y 186 del COFIPE para adicionar el marco regulatorio del uso del Internet en las precampañas.

4.5.2.2 Medios escritos.

Los medios escritos son: el periódico, revistas, libros y en general cualquier tipo de publicación. La difusión de la propaganda en estos medios no genera mucho gasto a los partidos, precandidatos y candidatos, porque los espacios en estos medios son de menor costo y no se usan con tanta frecuencia porque la propaganda

que se difunde a través de este medio, no logra llegar a tanta gente en comparación con los spots que son transmitidos en televisión y radio, de ahí que no exista la necesidad de limitar su uso.

4.6 Financiamiento en las precampañas.

Dentro de la regulación de las precampañas, el financiamiento es uno de los temas más importantes y en el que deben poner más atención los legisladores, toda vez que los recursos erogados en esta etapa han ocasionado muchas inconformidades, debido a que no existe ningún mecanismo para controlar los recursos que se erogan en las precampañas en el ámbito federal.

Por las anteriores consideraciones, en la presente investigación se propone que los precandidatos reciban financiamiento público y privado prevaleciendo en todo momento los recursos públicos, a efecto de que los precandidatos cuenten de manera equitativa con el dinero necesario para realizar sus actos de precampaña y no se alleguen de recursos prohibidos por el COFIPE.

Sobre esta tesis, es importante precisar que no es necesario otorgarles mayores recursos públicos a los partidos políticos para sufragar los gastos de las precampañas, toda vez que dichas entidades públicas cuentan con los recursos suficientes para cubrirlos, luego entonces, los partidos con base en el presupuesto que le asigne el IFE como partida para las campañas electorales, les repartirá en forma equitativa a todos los precandidatos registrados recursos para financiar sus actos de precampaña. El monto máximo de recursos públicos que podrá recibir cada partido político lo determinará el IFE en cada elección presidencial a más tardar en la segunda semana de septiembre del año anterior a la contienda electoral.

De igual manera, los precandidatos podrán recibir financiamiento de fuentes privadas, las cuales van a estar clasificadas atendiendo al origen las aportaciones de la siguiente manera:

a) Aportaciones voluntarias de los precandidatos, simpatizantes y en general de cualquier persona física o moral mexicana con residencia en nuestro país. El Consejo General deberá establecer los límites a las aportaciones que realice cada persona.

El total de estas aportaciones no deberán exceder del 10% del financiamiento público que reciba cada precandidato.

b) Autofinanciamiento: se compondrá del dinero que obtengan los precandidatos durante los actos de precampaña y de eventos organizados para reunir fondos.

c) Rendimientos financieros: se integrará por todos los recursos que obtengan los precandidatos a través de operaciones bancarias que realicen con los recursos obtenidos en otras modalidades de financiamiento.

Los precandidatos podrán aceptar todas las aportaciones de origen privado, siempre y cuando no se ubiquen dentro de las fuentes prohibidas por el COFIPE y tampoco sean superiores al límite que se fije en este ordenamiento jurídico, ello con el propósito de que los precandidatos no adquieran compromisos con los aportantes, los cuales estará obligado a cumplir una vez que ocupe el cargo de elección popular.

Por otro lado, cabe señalar que el financiamiento privado se ajustará a las reglas que establezca el inciso b) del numeral 11, del artículo 49 del COFIPE.

Uno de los principales problemas que se suscitan durante las precampañas, es la falta de fiscalización de los recursos utilizados en dicha etapa, debido a que el IFE no tiene control alguno respecto del origen y monto de las aportaciones que reciben de los partidos políticos, de sus simpatizantes y en general de cualquier persona física; de hecho precisamente este vacío legal fue el que permitió ganar la elección presidencial a Vicente Fox Quezada.

Para lograr la transparencia y fiscalización de los recursos erogados en las precampañas, propongo que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, pues es la única manera que tiene el IFE para fiscalizar el uso y destino de los recursos erogados por cada partido, porque de lo contrario, al autorizar únicamente el uso de recursos privados, se pierde de vista quienes son los sujetos que aportan el dinero a las precampañas, los compromisos que se adquieren, así como el monto, origen y destino de la totalidad de los recursos que recibe cada precandidato.

El interés de proponer la fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas radica en *“la variedad de riesgos que se pueden presentar si se deja al libre arbitrio de la ciudadanía y de los precandidatos recibir aportaciones de origen sospechoso. Por ello, en nuestro país es necesario que los legisladores tomen medidas preventivas que anulen la posibilidad de que grupos de la delincuencia organizada puedan infiltrarse a través de fuertes aportaciones económicas y lavado de dinero en las actividades político-electorales previas al inicio del proceso electoral e incluso durante el desarrollo del mismo”*²⁰⁷ También, deben limitarse las aportaciones que hacen las personas físicas y morales de grandes capitales en las precampañas, las cuales en la mayoría de los casos las realizan para favorecer sus intereses económicos.

El financiamiento en las precampañas estará regulado en los artículos 49 y 175-A del COFIPE, ello con base en lo que señala la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia El Tribunal Pleno, en su sesión del 31 de agosto de 2004, aprobada con el número 70/2004, la cual reza de la siguiente manera:

EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

Del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los partidos políticos en general (nacionales

²⁰⁷ De Andrea Sánchez José Francisco, “Los Partidos Políticos” 1ª Edición, México, Editorial UNAM, 2002, p. 236.

y estatales) pueden contar con financiamiento para el logro de sus fines, para lo cual podrán recibir aportaciones privadas, ya sea de sus militantes o simpatizantes, o de las personas físicas o morales que así decidan hacerlo, así como con financiamiento público, el cual tiene dos vertientes: una, para la realización de sus actividades permanentes, y otra, para las acciones que realizan tendentes a la obtención del voto, como gastos de campaña, igualmente el citado precepto señala que el financiamiento público que se otorgue a los institutos políticos prevalecerá respecto del privado. Como puede observarse, los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento destinado a la realización de sus precampañas internas para la designación de sus candidatos, circunstancia que pone de manifiesto que en el caso de éstas no pueden operar las mismas reglas que en las campañas electorales, respecto de la forma en que puede obtenerse el financiamiento, circunstancia que debe sujetarse a las modalidades que la legislación aplicable establezca para su origen, destino y aplicación, así como el tope de gastos y su posterior fiscalización.

P./J. 70/2004

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 70/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Septiembre de 2004. Pág. 818. Tesis de Jurisprudencia.

El monto de financiamiento público y privado que recibirán los precandidatos, serán determinados por el Consejo General, antes de que inicie el proceso electoral ordinario, esto es, a más tardar en la segunda semana de septiembre del año

anterior a la elección, para que al momento en que se publiquen las convocatorias para los procesos de selección de candidatos, éstas contengan todos los lineamientos generales a los que deberán ajustarse los precandidatos al realizar sus precampañas.

Para finalizar cabe mencionar que se les prohíbe a los precandidatos recibir aportaciones de las entidades prohibidas en el numeral 2 del artículo 49 del COFIPE durante las campañas electorales, lo anterior, el propósito de salvaguardar el principio de equidad y transparencia en los procesos de selección interna.

4.6.1 Topes de gastos en las precampañas.

La falta de regulación de las precampañas y como consecuencia la ausencia del tope de gastos en las precampañas para la elección de Presidente de la República, genera condiciones de inequidad porque los precandidatos no tienen ningún límite, respecto de los recursos que erogan en esta etapa, inclusive han llegado a utilizar más recursos que los permitidos en las campañas electorales y es precisamente por esta situación que diversos grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión han planteado regular las precampañas. A través de esta investigación propongo que el Instituto Federal Electoral, como máxima autoridad en la materia, fije en el COFIPE los topes de los gastos en las precampañas como mecanismo de control de los recursos utilizados por los precandidatos.

Antes de proponer los topes de gastos que va a fijar en las precampañas, es importante mencionar que los gastos en esta etapa se van a clasificar en:

a) Gastos operativos de precampaña: estos comprenden el arrendamiento de bienes inmuebles, los sueldos del personal que se contrate en esta etapa, la transportación de material y personal, así como viáticos.

b) Gastos de propaganda en general: son todos los recursos necesarios erogados para difundir la propaganda, tales como pintar bardas, mantas, arrendamiento del equipo de sonido y de los lugares donde se organicen los actos de precampaña.

c) Gastos en prensa, radio, televisión: comprenden todos los recursos erogados para difundir en cualquiera de esos medios mensajes para promover al precandidato con el propósito de obtener las candidaturas de un cargo de elección popular.

Los gastos durante la etapa de las precampañas estarán a cargo de los precandidatos y de los partidos políticos que deseen apoyarlos y deberán ceñirse a lo que dispongan los partidos en sus estatutos. De igual manera podrán recibir aportaciones de personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que tengan residencia en el territorio nacional, las cuales deberán ajustarse en todo momento a límite de las aportaciones que establece el IFE.

Conviene señalar que el proyecto de la reforma electoral aprobado por el Congreso de la Unión, el 12 de septiembre de 2007, propone que los gastos de las precampañas sean incluidos como gastos de campaña.

La idea de establecer topes de gastos, tiene el propósito de evitar que los precandidatos derrochen recursos durante sus precampañas, ya que en los últimos procesos electorales federales en esa etapa se han erogado importantes cantidades de dinero, convirtiéndolo así en un factor determinante en los resultados de las contiendas electorales. Por lo anterior, se propone que todas las aportaciones que realicen los simpatizantes, así como las personas físicas o morales para una precampaña deberán sujetarse a los límites que establezca el Instituto Federal Electoral; los cuales deberán de ser determinados en cada proceso electoral federal por el Consejo General, tomando como base los topes de gastos que se hayan fijado en las campañas electorales de la anterior elección presidencial.

En las legislaciones locales, los topes de gastos fijados para las precampañas oscilan entre el 15% y el 30% del límite de gastos fijado en las campañas electorales, hago alusión a ellos porque fueron tomados en consideración para proponer en esta investigación que se fije como monto máximo de gastos el 20% del

tope de gastos establecido para los partidos políticos en las campañas electorales presidenciales de que se trate.

Antes de que comience el proceso electoral ordinario, el Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral deberá determinar los topes de gastos en las precampañas y los lineamientos generales que deberán seguir los partidos políticos para fiscalizar los recursos erogados en dicha etapa.

A los precandidatos que excedan los topes de gastos fijados, el Instituto Federal Electoral les impondrá cualquiera de las sanciones que establece el artículo 269 del COFIPE, independientemente de las penas que les apliquen los partidos políticos.

4.6.2 Fiscalización de los recursos en las precampañas.

La tarea de fiscalizar los recursos utilizados durante las campañas electorales le corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, pues dicho órgano se encarga de revisar los informes de gastos de campaña presentados por los partidos para después emitir un dictamen, los cuales serán enviados al Consejo General para que lo examine y en caso de que encontrare alguna irregularidad, les impusiere sanciones a los partidos políticos. Lo contrario sucede en las precampañas, porque en esta etapa no existe ningún mecanismo para controlar los recursos que utilizan las precampañas, de ahí que sea necesario que los legisladores reformen el COFIPE para otorgarle al IFE facultades de fiscalización en esta etapa. Así mismo, se propone reformar el numeral 5 del artículo 49 del ordenamiento en referencia, para establecer que los precandidatos desde el inicio de sus precampañas nombren a un administrador o administradores de los recursos utilizados durante esta etapa, los cuales estarán obligados a rendirle cuentas a los partidos políticos a través de informes de gastos en los que se especificará el monto, origen y destino de los recursos utilizados en las precampañas; una vez revisados por los partidos serán enviados a la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, para que verifique la veracidad de la información contenida en dichos documentos y emita dictamen correspondiente, este

órgano contará con treinta días para revisar los informes, teniendo en todo momento la facultad de solicitar a los precandidatos la documentación necesaria para demostrar la autenticidad de la información reportada; esta medida se propone para tener mayor control de los recursos utilizados en dicha etapa.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización deberá informar al Consejo Electoral Instituto Federal Electoral las posibles irregularidades en las que hayan incurrido los precandidatos y los partidos políticos respecto del manejo los recursos para que sean sancionados. En el caso de que encontrara alguna irregularidad durante el desarrollo de las precampañas e incluso en los informes de gastos, el Instituto Federal Electoral podrá sancionar a los precandidatos con multa e incluso la pérdida de registro como candidato, dependiendo la falta.

Luego entonces, propongo que cada precandidato de forma obligatoria entregue al partido político un informe pormenorizado del origen, uso y destino del financiamiento recibido durante las precampañas a partir del registro del precandidato y hasta el día de la elección del candidato, el cual también deberá presentarlo dicho ente político al IFE, independientemente de los informes anuales y de campaña que le entregan a dicha autoridad. Estos informes deberán entregarse cinco días antes de que se realice la elección interna del candidato, para hacer público el manejo de los recursos de cada precandidato, lo anterior, para efecto de que los ciudadanos emitan un voto consciente y reflexionado al momento de elegir a los candidatos.

En el último proceso electoral federal, las precampañas no estaban reguladas en la Carta Magna y tampoco en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ello los precandidatos no estuvieron obligados a rendir cuentas, sin embargo a pesar del vacío legal, el IFE buscó fiscalizar los recursos utilizados por lo precandidatos, pidiéndoles a lo precandidatos que de manera voluntaria reportarán a esta autoridad electoral los gastos realizados del 15 de junio del año anterior a la elección y hasta el momento de su registro como candidato, lo sorprendente es que

la mayoría los precandidatos aún cuando estaban conscientes que no estaban obligados a rendir cuentas presentaron sus informes de gastos.

Sin embargo, la falta de regulación de precampañas impide que se realice una adecuada rendición de cuentas de los precandidatos postulados por los partidos políticos, ya que el IFE no cuenta con facultades para exigir la presentación de informes y ello le dificulta realizar su función fiscalizadora.

Por último, en este apartado propongo que una vez que concluyan las precampañas y en caso de que los precandidatos no hubieren erogado todos los recursos otorgados por los partidos políticos, deberán devolver el remanente a su partido político.

4.7 Duración.

Este rubro ha sido muy debatido llegando a tal extremo que las opiniones se han dividido, por un lado los legisladores y el ejecutivo federal en las iniciativas que han presentado al Congreso de la Unión proponen que las precampañas tenga una duración aproximada de mes y medio a tres meses y la ciudadanía en general opina que duren el menor tiempo posible para evitar el dispendio de recursos públicos que los partidos políticos erogan en dicha etapa.

Antes de establecer el tiempo que van a durar las precampañas para la elección de Presidente de la República, es pertinente señalar la fechas que se proponen para el inicio y conclusión de las precampañas, lo anterior a efecto de que se pueda determinar la duración. Así, las precampañas podrán iniciar a partir de que comience el proceso electoral ordinario, es decir, en la primera semana del mes de octubre del año anterior al día de la elección y a partir de esta fecha los partidos políticos podrán determinar la fecha exacta en la que sus precandidatos comenzarán sus precampañas en la convocatoria que publique para el proceso de selección interno respectivo y terminarán tres días antes del día que cada partido político celebre su elección interna, la cual deberá llevarse a cabo a más tardar en la primera semana de diciembre del año previo a la elección presidencial, una vez

mencionado lo anterior, se concluye que las precampañas van a tener una duración aproximada de 2 meses.

El tiempo que duren las precampañas es un aspecto determinante para el incremento o disminución de los gastos durante las precampañas, lo anterior en razón de que entre más tiempo duren mayores son los gastos, por lo anterior, es de suma importancia establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que la duración de las precampañas, para frenar las precampañas tan prolongadas que se han visto en nuestro país en los últimos años y con ello también evitar los gastos excesivos que conllevan éstas.

4.8 Registro de los precandidatos.

El periodo de registro de los precandidatos que participarán en un proceso de elección interna será de 7 días y se realizará en la última semana de septiembre del año anterior a la elección, porque las precampañas iniciarán en la primera semana de octubre, es decir, comenzarán al mismo tiempo que el proceso electoral ordinario.

Este período se estableció tomando en consideración que en las campañas el registro de los candidatos a la presidencia de la república es de 15 días, exactamente del 1 al 15 de enero del año de la elección, por lo tanto es necesario que la elección interna se lleve a cabo a más tardar en la primera semana de diciembre, para que a finales de diciembre del año anterior a la elección ya se tengan los resultados de la elección de candidatos.

4.9 Proceso de selección interno.

El proceso de selección interna, es un mecanismo novedoso que utilizan los partidos políticos para elegir a los candidatos que los representarán en las contiendas electorales donde compiten por un cargo de elección popular; deberá realizarse antes del periodo de registro de los candidatos, concretamente a más tardar en la primera semana de diciembre. Dicho proceso debe celebrarse conforme a los lineamientos previstos en los estatutos del propio partido.

Se ha comentado que la democracia interna de los partidos políticos únicamente le compete a estas entidades, sin embargo para garantizar la equidad entre los precandidatos que participan en los procesos de selección interno, se propone consignar en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas generales a las que se ajustarán los partidos políticos para elegir a sus candidatos.

Con el propósito de salvaguardar la igualdad de condiciones entre los precandidatos, se propone señalar en el COFIPE el periodo en el que se podrán realizar los procesos de selección de candidatos; con esta disposición los partidos deberán realizar sus elecciones internas dentro de las fechas que establezca en IFE, con el propósito de unificar la duración de las precampañas, sin que el IFE intervenga directamente en la vida interna de los partidos.

También en el COFIPE se establecerán las reglas generales para el desarrollo de los procesos de elección interna, es decir enumerará las disposiciones mínimas que deberán contener las convocatorias que emita cada partido político para la organización de los procesos internos.

Así mismo, propongo que cada partido político determine en sus estatutos las fechas exactas en las que comenzará y terminará el proceso de elección interno, las reglas para su organización y desarrollo de dicho proceso, el día en que se celebrará la elección de candidato, estas disposiciones deberán ajustarse a las reglas que establece el COFIPE.

En relación con este tema, el dictamen del proyecto de reforma al artículo 41 constitucional aprobado recientemente por los diputados y senadores se propone adicionar un tercer párrafo en la base I del citado precepto para limitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos

4.10 Medios de impugnación para resolver las precampañas.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual se encuentra regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y tiene por objeto la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, así como garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en el proceso electoral, se ajusten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, tal como lo establece el artículo 3 de la ley antes mencionada.

El sistema de medios de impugnación fue creado para que los ciudadanos de forma individual o agrupada en un partido puedan defender sus derechos políticos y se encuentra integrado por:

- 1) Recurso de revisión,
- 2) Recurso de Apelación,
- 3) Juicio de inconformidad,
- 4) Juicio de reconsideración,
- 5) Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano,
- 6) Juicio de revisión constitucional electoral,
- 7) Juicios para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral.

En esta investigación sólo se analizarán los medios de impugnación procedentes en contra de los actos o resoluciones que se susciten durante las precampañas en perjuicio de los precandidatos o de los partidos políticos y son los siguientes:

- 1) Recurso de apelación,
- 2) Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano y,
- 3) Recurso de Queja

Los dos primeros se encuentran regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el último en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.10.1 Recursos de Apelación.

El recurso de apelación tiene su marco regulatorio en los artículos 40 a 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Podrán ser interpuestos por los partidos políticos, los ciudadanos, las organizaciones políticas, las personas físicas y morales en contra de los actos o resoluciones que emita cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral durante la preparación de la elección y en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, así lo prevé el artículo 40 de la Ley antes referida. De lo anterior se desprende que también podrán interponerlo los precandidatos, en el entendido de que las precampañas se deben ubicar en la primera etapa del proceso electoral.

Por otro lado, el artículo 42 de la misma ley señala que también procederá en contra de las sanciones que imponga el Consejo General del Instituto Federal Electoral a los partidos políticos y a los precandidatos, toda vez que en esta investigación se propone sancionarlos.

Dichos actos o resoluciones serán resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.

El artículo 46 de la ley anteriormente citada señala que el término para la interposición del recurso de apelación es de cinco días anteriores al día de la elección y en relación a los actos impugnados durante las precampañas los precandidatos y los partidos políticos lo podrán interponer cinco días antes de la elección interna para que sean resueltos antes de que se den a conocer los resultados de la elección de candidato.

4.10.2 Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano.

El Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano procederá en contra de las violaciones que se cometan en contra de sus derechos de votar y ser votados. Se encuentra regulado en los artículos 79 a 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tienen como fin salvaguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos, luego entonces, también los precandidatos podrán interponerlo en contra de las contravenciones cometidas a sus derechos políticos en los procesos de selección interno.

Se encargará de resolverlo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia. Las sentencias que emita ese órgano jurisdiccional serán definitivas e inatacables y podrán ser resueltas en el sentido de confirmar, revocar o modificar el acto impugnado, para efecto de restituir al promovente sus derechos políticos violados, tal como lo establece el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Este medio de impugnación será procedente únicamente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizadas las gestiones necesarias para ejercitar sus derechos políticos violados.

4.10.3 Recurso de Queja.

De igual forma, los precandidatos podrán interponer ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el recurso de queja en contra de las irregularidades que se originen en relación con el origen, uso y destino de los recursos utilizados en las precampañas, el cual será resuelto por el Instituto Federal Electoral antes de que concluyan. Estas disposiciones se propone que sean reguladas en el artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que se sancione a los responsables de dichas infracciones con las penas que consigna el artículo 269 del mismo ordenamiento.

4.11 Sanciones.

Como en repetidas ocasiones se ha mencionado las precampañas, no se encuentran reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto los partidos políticos o ciudadanos cuando realizan conductas en las precampañas que contravienen el marco regulatorio y los principios de la materia electoral en el ámbito federal no son sancionados; sin embargo una vez reguladas las precampañas en el libro quinto del Código Federal de Institucionales y Procedimientos Electorales tal y como se plantea en la presente investigación y adicionadas las conductas que se castigarán en las precampañas en el artículo 269 del mismo ordenamiento, el IFE podrá sancionar las infracciones que se cometan en dicha etapa.

Las sanciones que se impondrán a los precandidatos, partidos políticos y en general a cualquier ciudadano que infrinja las disposiciones del COFIPE, de acuerdo con este precepto, son las siguientes:

- a) Amonestación pública,
- b) Multa, cuando se trate de infracciones leves;
- c) La suspensión para seguir realizando actos de precampaña, cuando se cometan conductas medianamente graves y,
- d) Negar el registro como candidato a un cargo de elección popular, cuando los precandidatos cometan faltas graves y sí se trata de infracciones de los partidos políticos, no se les permitirá registrar a sus candidatos.

Estas sanciones son independientes de las disposiciones que consigne cada partido político en sus estatutos, respecto a las infracciones que se cometan durante las precampañas.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral fijará las sanciones aplicables a los ciudadanos y los partidos políticos que realicen actos de precampaña fuera del periodo establecido en la ley.

En otra tesitura, es necesario reformar el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal relativo a los delitos electorales, para adicionar a los preceptos 404, 406, 407 y 412 las conductas ilícitas que se cometen durante las precampañas, lo anterior para efecto de que en esta etapa impere la legalidad y equidad entre los aspirantes a la candidatura de un cargo de elección popular. Es decir, se propone regular los delitos que se pueden cometer durante las precampañas, los cuales deberán ser sancionados incluso con pena corporal, lo anterior con el propósito de crear consciencia en la ciudadanía y evitar que se contravenga el marco regulatorio de las precampañas.

4.12 Presencia de las precampañas antes de las elecciones federales del 2000 y 2006.

El proceso electoral federal del año 2000 evidenció las limitaciones de la legislación electoral en el ámbito federal y de las instituciones del sistema político mexicano, ya que fueron rebasadas por actos anticipados de proselitismo realizados por ciudadanos y partidos políticos que participaron en los procesos de selección interna de los candidatos a la Presidencia de la República, situación que puso en riesgo la legalidad de los procesos electorales y la credibilidad de las autoridades electorales; porque al no estar reguladas las precampañas a nivel federal, la autoridades electorales estuvieron impedidas de actuar frente los hechos que se vivieron antes del inicio de las campañas electorales.

Los precandidatos que participaron en el proceso electoral federal de 2000 para elegir al Presidente de la República fueron: en el proceso interna del Partido Revolucionario Institucional participaron Manuel Bartlet, Roberto Madrazo, Francisco Labastida Ochoa, Humberto Roque Villanueva. Por el Partido de la Revolución Democrática Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo. En el PAN Vicente Fox Quezada fue el único precandidato de este partido que hizo pública su intención de buscar la candidatura por la presidencia de la República, de ahí que no se haya organizado proceso de elección interno y directamente se convirtió en el candidato oficial del Partido Acción Nacional para las elecciones del 2000.

La mayoría de ellos ocupaban cargos de elección popular o eran servidores públicos y aprovecharon su encargo para realizar campañas mediáticas a efecto de promover su imagen y propuestas políticas pagadas con recursos del erario público e incluso se allegaron de recursos prohibidos por el COFIPE para financiar sus actos de precampaña y de campaña.

De igual forma, el vacío jurídico en nuestra Carta Magna y el COFIPE ha ocasionado que las precampañas proliferaran, al grado de convertirse en un fenómeno fuera de control que ha sido aprovechado principalmente funcionarios públicos y partidistas; quienes en su afán de obtener una candidatura de un cargo de elección popular, se anticiparon a los tiempos establecidos para realizar proselitismo, llegando incluso a realizar actos que se prohíben en las campañas electorales.

Un ejemplo de esta circunstancia fue la constitución de la Asociación civil “Amigos de Fox” y del “Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia”, figuras jurídicas que fueron creadas para recibir las aportaciones de fuentes de financiamiento prohibidas por el COFIPE, las cuales fueron utilizadas para financiar la precampaña y campaña electoral de Vicente Fox. Tan solo el fideicomiso logró reunir aproximadamente 84 millones de pesos entre 1998 y 2000”.²⁰⁸

Cabe mencionar que Vicente Fox Quezada y su equipo aprovecharon las lagunas jurídicas que había en materia de precampañas, para allegarse de recursos prohibidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al grado de sobrepasar el tope de gastos permitidos en las campañas electorales. Precisamente esta circunstancia evidenció la necesidad de reglamentar esta etapa en el COFIPE, para evitar que los ciudadanos y los partidos políticos actúen de forma discrecional y sin límite.

Los hechos referidos generaron que la Coalición Alianza por México y el Partido Revolucionario Institucional interpusieran recursos de queja, el primero por irregularidades en el manejo del financiamiento en la campaña electoral del 2000 y el

²⁰⁸ Korrodi Lino, “Me la jugué” 1ª Edición, México, Editorial Grijalbo, 2003, p. 66.

segundo, lo hizo en contra de la obtención de recursos ilegales a través de transferencias, así como por la utilización ilegal de fondos en la campaña; aunque la autoridad electoral únicamente dio entrada al recurso de queja interpuesto por el PRI. De las investigaciones que realizó el IFE se pudo comprobar que durante la precampaña de Vicente Fox se recibieron recursos de fuentes prohibidas por el COFIPE, aportaciones no reportadas, además fueron violados los topes de gastos fijados para las campañas electorales.

Las investigaciones del Instituto Federal Electoral dieron a conocer que la red de financiamiento utilizado por la coalición Alianza por México, fue producto de un complicado esquema de transferencias y de intermediación que involucraba a distintas personas físicas y morales que aportaron recursos a la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada, tales como Carlota y Laura, ambas de apellidos Robinson Karachi, así como de personas morales, entre las que sobresalieron las empresas denominadas K-Beta, Grupo Alta Tecnología en Impresos y ST & K de México, todas sociedades anónimas de capital variable, así como el Instituto Internacional de Finanzas León, Sociedad Civil, los cuales se encargaban de captar los recursos y transferirlos a las cuentas de las asociaciones civiles “Amigos de Vicente Fox” y “Éxito con Fox, así como al “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, para finalmente utilizarlos para sufragar los gastos de la campaña.

“Una vez que concluyeron las investigaciones, el 10 de octubre de 2003, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprobó por mayoría de votos el proyecto de sentencia, mediante la cual se impone una multa por \$545,000,000²⁰⁹ a los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, porque no reportó las aportaciones de personas físicas y morales por cantidad de \$91,227,572.23 al Instituto Federal Electoral.²¹⁰

²⁰⁹ Cárdenas Gracia Jaime, Op. Cit., p. 55.

²¹⁰ Ortega Fernando, “Sigue investigación contra Amigos de Fox”, revista Contralínea, número 29, año 2, agosto de 2004, México, p. 49.

Otro asunto que muestra claramente el financiamiento ilegal que prevalece en las precampañas y campañas electorales, fue el denominado Pemexgate, el cual fue llamado así por los medios de comunicación porque parte de los recursos utilizados para financiar la campaña presidencial del priista Francisco Labastida provenían de la paraestatal Petróleos Mexicanos.²¹¹

*“El desvío de recursos de Petróleos Mexicanos a la campaña de Francisco Labastida, salió a la luz pública el 18 de enero de 2002, cuando el entonces Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Barrio dió a conocer los resultados de la auditoría practicada a PEMEX para el ejercicio presupuestal 1997-2000, en la cual se evidenció que la paraestatal había entregado al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República, más de 1100 millones de pesos,”*²¹² este hecho fue denunciado por Francisco Barrio ante la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República.

*El 23 de enero de 2002, el Partido de la Revolución Democrática interpuso la Queja número Q-CFRPAP 01/02 PRD contra el PRI, por probables violaciones a las normas que rigen el financiamiento de los partidos políticos.*²¹³

La queja interpuesta por el PRD ante el IFE, derivó en una *denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, la cual dio origen a la averiguación previa 055/FEPADE/2002.*²¹⁴

“De la revisión hecha por las autoridades electorales a los informes de gastos ordinarios y de campaña correspondientes al ejercicio 2000 presentados por el Partido Revolucionario Institucional, se desprendió que omitió informar a la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral mil cien millones de pesos, los cuales presuntamente fueron utilizados en las campaña presidencial del 2000, por lo que de

²¹¹ Córdova Lorenzo y Murayama Ciro, “Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox”, 1ª Edición, México, Editorial Cal y Arena, 2006, p. 124.

²¹² Córdova Lorenzo y Murayama Ciro, Op. Cit., p. 39 y 40.

²¹³ Cárdenas Gracia Jaime, “Lecciones de los Asuntos de Pemex y Amigos de Fox”, 1ª Edición, Editorial UNAM, México, 2004, p.26.

²¹⁴ Ibidem, p. 47.

*inmediato la Comisión de Fiscalización inició las investigaciones correspondientes.*²¹⁵

Una vez que concluidas éstas, la Comisión de Fiscalización del IFE emitió su dictamen de la queja Q-CFRPAP-01/02 interpuesta por el PRD, el cual fue presentado en sesión extraordinaria “el 14 de marzo del 2003. En este dictamen el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer al PRI una sanción consistente en la supresión total de la entrega de las ministraciones de financiamiento que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente en el año 2003 y a partir del mes de enero de 2004, en la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento que le correspondan al Partido Revolucionario Institucional por concepto de gasto ordinario permanente, hasta que el monto de ministraciones retenidas sumen la cantidad de mil millones de pesos;”²¹⁶ la cual fue confirmada Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Durante el proceso electoral del 2006, el IFE enfrentó el reto de propiciar condiciones de equidad entre los precandidatos, aún cuando en ningún ordenamiento jurídico del ámbito federal se encontraban reguladas las precampañas. Para hacer frente a los vacíos legales que había en relación con este tema, el IFE se apoyó en las jurisprudencias que había emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al tomar decisiones respecto este tema y además firmó acuerdos con los sujetos que participaron en dicho proceso para salvaguardar los principios que rigen las contiendas electorales.²¹⁷

Las acciones que realizó el IFE para frenar los actos de precampañas que algunos funcionarios públicos y partidistas se venían realizando desde el año 2000, fueron las siguientes:

²¹⁵ Córdova Lorenzo y Murayama Ciro, Op. Cit., p. 42.

²¹⁶ Dictamen y Proyecto de resolución de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, en relación con la queja identificada con el Q-CFRPAP-01/02, celebrada en la sesión extraordinaria del 14 de marzo de 2003, tomo I, p. 729.

²¹⁷ IFE, “Elecciones Federales 2006”, cuadernillo II, Equidad y transparencia en la contienda electoral, publicado por el Instituto Federal Electoral, p. 11, verlo en: http://www.ife.org.mx/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html.

- La Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral controló los recursos erogados en las precampañas a través de la presentación de un informe, del origen y destino de las aportaciones realizadas por los simpatizantes y asociaciones de amigos, a partir de que los aspirantes hubieren sido registrados como precandidatos en sus respectivos partidos.
- Por otro lado, el IFE firmó un pacto con los partidos políticos para frenar la realización de actos anticipados de campaña en diciembre del año anterior a la elección, el cual fue conocido como “Tregua Navideña”.
- También realizaron un monitoreo de los spots difundidos en la radio, televisión, prensa, espectaculares y vía pública, durante el periodo del 1 de julio de 2005 al 18 de enero de 2006, para controlar los recursos erogados en la propaganda difundidos en estos medios de comunicación durante las campañas electorales.

Con estas medidas el IFE propicio condiciones de equidad en los procesos de selección interna.

Los precampañas del 2006 fueron emprendidas principalmente por funcionarios partidistas, funcionarios de la administración pública, ciudadanos que ocupan cargo de elección popular y ciudadanos del sector empresarial. Los precandidatos del PRI fueron: Manuel Ángel Núñez Soto, Tomas Yarrington, Enrique Martínez Martínez, Enrique Jackson. Arturo Montiel Rojas y Roberto Madrazo; en el PRD únicamente participó como precandidato Andrés Manuel López Obrador, por esta razón, no se realizó elección interna; en el PAN realizaron precampañas Santiago Creel, Felipe Calderón Hinojosa, Alberto Cárdenas y como precandidatos independientes participaron Víctor González Torres y Jorge Castañeda, los cuales aspiraban convertirse en candidatos a la Presidencia de la República sin estar afiliados a ningún partido, sin embargo, el IFE les negó su registro, porque el artículo 175 del COFIPE faculta exclusivamente a los partidos políticos para registrar a los candidatos a un cargo de elección popular.

4.15 Lineamientos generales de los estatutos de los partidos en lo referente a la elección interna de candidatos.

En este apartado se analizan de forma genérica las disposiciones que establecen las principales fuerzas políticas de nuestro país: el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, Partido Convergencia y Partido del Trabajo, en relación con las precampañas y los procesos para elegir a los candidatos a cargos de elección popular.

Los estatutos de cada partido regulan diversos temas de la vida interna de los partidos políticos, sin embargo para los efectos de esta investigación únicamente se expondrá lo relativo a los procesos de elección de candidatos y a las precampañas.

4.15.1 Partido Revolucionario Institucional.

El marco regulatorio de los procesos de selección de candidatos a un cargo de elección popular en el PRI se encuentra previsto en los artículos 166 a 192 de sus estatutos y en el Reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos que previamente aprobó el Consejo Político Nacional de ese partido. Los órganos encargados de la organización y desarrollo de los procesos de elección son las Comisiones de Procesos Internos.

El Consejo Político Nacional con la aprobación de los Consejo Estatales, por lo menos seis meses antes del registro de los candidatos determinará si los candidatos a la presidencia de la República serán electos a través de elección directa o mediante una convención de delegados.

El reglamento que rige la postulación de los candidatos establece: la duración de las etapas del proceso de elección interno, las reglas para la realización de las campañas internas o también conocidas como precampañas, establece que el tope de gastos no podrá exceder del 15% del monto autorizado por los órganos

electorales competentes en la elección inmediata anterior, este límite será fijado por el Consejo Político correspondiente dependiendo de la elección que se trate.²¹⁸

En las convocatorias que emita el PRI se determinará las fechas del registro de los aspirantes a la candidatura y el periodo en el que los precandidatos podrán realizar proselitismo político; así como, los derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones a los que se harán acreedores los precandidatos que infrinjan las disposiciones de los estatutos, tal y como lo señala el artículo 24 del reglamento antes referido.

Los gastos que se produzcan con motivo de su participación en el proceso de elección interno correrán a cargo de cada uno de los precandidatos; es una medida que puede generar condiciones de inequidad en las contiendas internas, tomando como base que no todos los precandidatos tienen el mismo poder económico.

4.15.2 Partido de la Revolución Democrática.

La elección interna de candidatos en el PRD, se encuentra regulada en el Capítulo V de sus estatutos y en el Reglamento General de Elecciones y Consultas. La convocatoria para la elección de candidatos se publicará noventa días antes del periodo de registro de candidatos señalado por el COFIPE y este documento deberá contener: la fecha del registro y de la elección de las diferentes candidaturas, los topes de gastos y las reglas de las campañas; así lo señala el artículo 26 del citado reglamento.

Los estatutos del PRD establecen que la elección de candidato a la Presidencia de la República podrá realizarse a través de elección directa, secreta y universal de la militancia, estará regida por el principio de mayoría relativa o mediante convenciones electorales y el candidato presidencial será electo por el voto secreto y directo de las dos terceras partes de los miembros que estén presentes en el Consejo Nacional del PRD y será declarado candidato el que obtenga la mayoría simple.

²¹⁸ Artículo 31, fracción I del Reglamento de elección de candidatos a cargo de elección popular, verlo en: http://www.pri-tlaxcala.org.mx/documentos/elec_diri.htm

Los aspirantes a una candidatura de un cargo de elección popular tienen prohibido: realizar fuera del plazo señalado por la convocatoria respectiva, actividades proselitistas, contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación electrónicos para promover sus propuestas y su imagen, así como recibir financiamiento de personas físicas o morales ajenas al partido.

4.15.3 Partido Acción Nacional.

La elección de candidatos a la Presidencia de la República en el PAN se hará por Convenciones nacionales y estará regulada en el capítulo IV de sus estatutos y en el reglamento de elección de candidatos a un cargo de elección popular.

El proceso de elección interno comenzará a partir del momento en que el Comité Ejecutivo Nacional declare el inicio del periodo de precampaña, posteriormente emitirá la convocatoria que contendrá las reglas para la elección interna de los candidatos; los aspirantes que quieran participar en dicho proceso deberán registrarse ante el Comité correspondiente²¹⁹ y concluirá con la elección del candidato.²²⁰

El artículo 17 del reglamento, señala que el Comité Ejecutivo Nacional, 90 días antes al inicio del proceso de selección organizado al interior del PAN, aprobará y publicará la convocatoria para elegir al candidato a la Presidencia de la República, este documento contendrá la fecha de la elección, el plazo y la fecha para el registro de los precandidatos.

Es importante destacar que el reglamento del PAN para la elección del candidato a la Presidencia de la República, es el único ordenamiento interno que define a las precampañas y además les otorgará de forma equitativa espacios en los medios de comunicación para difundir sus propuestas.

El PAN creó la Comisión de Elecciones para la organización y vigilancia del proceso de elección interna de sus candidatos, la cual también se encargará de

²¹⁹ Artículo 2, Op. Cit..

²²⁰ Artículo 1, fracción II, Op. Cit.

dirimir las controversias que se susciten durante el desarrollo del proceso interno y de fijar el tope de las aportaciones y gastos que los precandidatos podrán erogar durante el proceso de elección interno y en general se encargarán de la organización y desarrollo de los procesos internos.²²¹

4.15.4 Partido Verde Ecologista de México.

Para comenzar, el artículo 7 establece como derecho de los militantes, adherentes del Partido Verde Ecologista de México y de cualquier ciudadano participar en los procesos de selección de candidato para obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

El PVEM dispone que el Consejo Político Nacional va a ser el órgano encargado de aprobar la postulación de adherentes, simpatizantes o ciudadanos externos como candidatos a cargos de elección popular.

Los procesos de elección de candidatos que se organicen al interior del Partido Verde Ecologista de México deberán ajustarse a lo dispuesto en el capítulo XII de los estatutos. Iniciarán en el momento que se expida la convocatoria respectiva y concluirán una vez que se haya declarado la validez de elección, se hubiere hecho la entrega de la constancia de mayoría de votos y hayan sido resueltas las controversias interpuestas en contra de las irregularidades suscitadas durante el desarrollo del proceso de elección interna.

Para organizar los procesos de elección de los candidatos en el ámbito federal, instauró la Comisión Nacional de Procedimientos Internos, tal y como lo señala el artículo 43.

4.15.5 Partido del Trabajo.

Los procesos de elección de candidatos se encuentran regulados en los artículos 118 a 121 de los estatutos. La Convención Electoral Nacional se encargará

²²¹ Artículo 5, Op. Cit.

de publicar la convocatoria y en general de establecer las normas que regirán la elección de sus candidatos.

La postulación de los candidatos a la Presidencia de la República en el Partido del Trabajo será realizada por la Convención Electoral Nacional, a través de la votación directa y secreta de la mayoría simple del 50% más uno de sus miembros presentes.

Es importante mencionar que la regulación de los procesos de selección interna de los candidatos que sean postulados por el Partido del Trabajo, es muy escueta, incluso respecto al tema de las precampañas no menciona nada en sus estatutos.

4.15. 6 Partido Convergencia.

La elección de sus candidatos a un cargo de elección popular se encuentra reglamentada en el capítulo VIII denominado “De las convenciones y las candidaturas” de sus estatutos, concretamente en los artículos 32 y 38 a 42.

El artículo 38 consigna que las convocatorias establecerán los procedimientos de postulación y las bases generales para participar en los procesos de selección de candidatos.

Únicamente podrán hacer campaña interna para ser postulados candidatos a la Presidencia de la República los afiliados del partido que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos tanto en la Carta Magna, como en el COFIPE, así como los que se encuentren contenidos en los estatutos, en el Reglamento de Elecciones y en las convocatorias respectivas, así lo señala el artículo 39 de los estatutos.

Una vez señaladas en este apartado las disposiciones a nivel estatutario que regulan la organización de los procesos de elección al interior de cada partido político y la figura de las precampañas, se propone establecer las normas generales en el COFIPE respecto a los cuales deberán ajustarse los precandidatos al momento

de realizar sus precampañas, reglas que deberán ser tomadas en cuenta por los partidos al redactar sus estatutos.

4.16 Análisis de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión a partir del 2006.

Las condiciones en las que se llevó a cabo el último proceso electoral federal, evidenciaron los vacíos jurídicos que existen en nuestra legislación electoral en el ámbito federal, específicamente en materia de precampañas y respecto a los procesos de selección interna, de ahí que en los últimos años se han presentado gran cantidad de proyectos de reformas que proponen adicionar el marco regulatorio de las precampañas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros plantean que sean reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante destacar que la regulación de las precampañas es un tema que en los últimos años ha sido objeto de numerosas discusiones por parte de diputados y senadores principalmente de la oposición y no ha logrado ser aprobada, ya que de ser regulado dicho fenómeno, los partidos tendrían que ajustarse a los límites que establezca los ordenamientos jurídicos respecto a las aportaciones y gastos durante las precampañas.

Los diputados y senadores de la LX legislatura del Congreso de la Unión han presentado 6 iniciativas en las cuales proponen regular las precampañas, 4 de ellas fueron presentadas por los grupos parlamentarios de los Partidos Nueva Alianza y Revolucionario Institucional y proponen regular las precampañas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el argumento de que dicho precepto prevé y da sustento al Sistema Electoral Mexicano, por su parte las otras 2 iniciativas restantes fueron presentadas por los partidos Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática; éstas plantean que el marco regulatorio se plasme directamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales porque es la ley reglamentaria de la materia electoral en el ámbito federal.

A continuación se analizan las iniciativas en orden cronológico en el que fueron presentadas ante el Congreso de la Unión:

4.16.1 Decreto que adiciona un título denominado “De las Precampañas Electorales al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue presentada por el diputado Jorge Antonio Kahwagí Macari del Partido Verde Ecologista de México, el 14 de marzo de 2006.

Jorge Kahwagi Macari diputado del Partido Verde Ecologista plantea la regulación de las precampañas, porque estas constituyen un nuevo desafío para el Sistema electoral mexicano que requiere ser adicionadas con apremio en el COFIPE, porque de no hacerlo se pone en duda la efectividad del IFE y en general de nuestro sistema electoral.

Cabe señalar que es la única iniciativa que propone adicionar el título sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para plasmar las disposiciones que regirán las precampañas concretamente en los artículos 273 al 300.

A diferencia de las otras iniciativas donde los legisladores únicamente proponen ajustar el marco regulatorio de las campañas para que también regule las precampañas, en la iniciativa presentada por el PVEM propone establecer un título especial que se ocupe únicamente de la regulación de las precampañas con reglas autónomas e independientes del marco regulatorio de las campañas electorales.

Propone que las precampañas inicien dentro de los sesenta días anteriores al inicio del proceso electoral ordinario y concluyan tres días antes del registro de las candidaturas para la elección respectiva.

En el artículo 287 plantea que la propaganda difundida durante las precampañas en los medios de comunicación sea contratada por los partidos políticos y los ciudadanos independientes, con cargo al financiamiento y además que éste gasto se considere dentro del tope de gastos en las precampaña.

Los partidos políticos y las coaliciones se ajustarán al presupuesto que reciben como financiamiento público sus partidos políticos para cubrir los gastos de las precampañas, dichas erogaciones no podrán exceder del 5% del tope de gastos fijado para las campañas electorales en la elección anterior. Sin embargo, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PVEM no hace referencia al tipo de financiamiento que podrán disponer los ciudadanos independientes, lo cual, es un riesgo porque de ser aprobada esta iniciativa no se tendría control del origen, destino y monto de los recursos utilizados por los precandidatos que no militen en algún partido político.

En materia de fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas, el diputado Jorge Kahwagi propone que cada partido político designe a un representante financiero para que rinda los informes sobre el origen, uso y destino de dichos recursos.

De igual manera, esta iniciativa se propone que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplique sanciones a los partidos políticos, coaliciones, agrupaciones políticas, como a los precandidatos e incluso a los ciudadanos independientes que infrinjan las disposiciones contenidas en el presente título, los cuales serán desde una multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal hasta la negativa de registro de las candidaturas.

Por último, la presente iniciativa propone que en la ley electoral se establezcan las siguientes prohibiciones a los servidores públicos y los ciudadanos que ocupen un cargo elección popular: hacer precampañas permanentes a su favor o de algún ciudadano; utilizar los emblemas o lemas de los partidos políticos; desviar recursos públicos o publicitar obra pública para promocionar su imagen o la de su partido político y realizar campañas de propaganda negra en contra de los demás precandidatos o aspirantes a candidatos de los partidos políticos.

Es importante señalar que es de las iniciativas de reforma al COFIPE más completas y se distingue de las otras, porque propone establecer de forma innovadora el marco regulatorio de las precampañas en un título especial.

4.16.2 Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez del Partido Nueva Alianza, fue presentada el 7 de septiembre de 2006.

La iniciativa presentada por el grupo parlamentario del partido Nueva Alianza propone que en el artículo 41 constitucional se establezcan las reglas para la organización de los procesos de selección interno de candidatos a cargos de elección popular, su duración, así como los topes de gastos y mecanismos para fiscalizar las precampañas se consignen en la ley secundaria y en los ordenamientos internos de cada partido político. De igual forma, plantea el predominio del financiamiento público sobre el privado durante las precampañas y que el tope de gastos sea el mismo que se haya fijado para las campañas electorales; en este último aspecto no estoy de acuerdo, toda vez que no se puede establecer el mismo tope en las precampañas porque su duración es menor y además se trata de actos que se realizan para promover a los ciudadanos que participarán en una elección interna, es decir los actos de precampaña únicamente buscar obtener el voto de los militantes y simpatizantes de un partido político para ser postulados candidatos un cargo de elección popular.

Es una iniciativa incompleta porque no determina los sujetos que podrán participar en las precampañas, no establece las reglas para la difusión de la propaganda en las precampañas, tampoco lo hace para la contratación de los medios de comunicación, por otro lado, no menciona los mecanismos que se van a utilizar para controlar los recursos en esta etapa y por último se abstiene de establecer alguna sanción en caso de que contravengan el marco regulatorio de las precampañas.

4.16.3 Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los Diputados José Rosas Aispuro Torres y Emilio Gamboa Patrón, del Grupo Parlamentario del PRI, 12 de septiembre de 2006.

En esta iniciativa de reforma los diputados del PRI proponen regular la democratización de la vida interna de los partidos, la duración y el financiamiento que se utiliza en las precampañas. En relación con los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos, señala que deberán ajustarse a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios establecidos para las campañas.

Por otro lado, define a las precampañas como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos, los partidos políticos o las coaliciones dentro de los procesos internos de selección, para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular, en los plazos previstos, no más de 45 días para Presidente de la República.

El grupo parlamentario del PRI propone que las precampañas se realicen únicamente dentro de los procesos internos de selección de candidatos y que no duren más de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas, es decir aproximadamente 2 meses.

También plantean que se apliquen los mecanismos de fiscalización empleados en las campañas para controlar los recursos erogados en las precampañas y además señala que la ley electoral se encargará de regular la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección de candidatos.

Por otra parte, le otorga Instituto Federal Electoral la facultad de hacer cumplir la normatividad, a través de la imposición de sanciones a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo fuera de los procesos internos de selección establecidos.

4.16.4 Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento en las precampañas políticas, fue presentado por el Senador Francisco Herrera León, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 22 de marzo de 2007.

La propuesta de regulación de las precampañas presentada por el senador Francisco Herrera León obedeció a la necesidad de *transparentar los montos, el origen y destino de los recursos utilizados durante la precampañas*,²²² pero también de establecer condiciones de equidad entre los contendientes de la elección interna mediante la determinación de topes en esta etapa.

A través de esta iniciativa se propone reformar la fracción II del artículo 41 constitucional para consignar que la ley electoral sea la encargada de establecer las reglas a las que se sujetará el financiamiento otorgado a los partidos políticos para las campañas electorales y ahora también para las precampañas. Un rasgo distintivo en relación con las otras iniciativas que proponen reformar el artículo 41 constitucional para regular las precampañas, es la determinación de la prevalencia de los recursos públicos sobre los privados.

Con el propósito de verificar el monto de las aportaciones de los simpatizantes durante las precampañas, esta iniciativa propone que los partidos políticos incluyan en los informes anuales de gastos, los ingresos y egresos de cada precandidato, para que la Comisión de Fiscalización registre las aportaciones realizadas por cada persona física o moral durante este periodo.

4.16.5 Iniciativa que contiene el proyecto de decreto de reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Medios de Impugnación en materia electoral; de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del Código Fiscal de la Federación y de la

²²² Gaceta del Senado de la República n.83, del 22 de marzo de 2007, presentada por el Senador Francisco Herrera León, verlo en: www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio

Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual fue presentada por el senador René Arce Islas del Partido de la Revolución Democrática, el 26 de abril de 2007.

El senador René Arce Islas propone definir a las precampañas, como un conjunto de actividades que llevan a cabo los aspirantes a las candidaturas de los partidos, así como, las demás personas que hayan obtenido la candidatura a través de procedimientos determinados por los propios partidos, a partir de los 60 días naturales previos al inicio del proceso electoral ordinario y hasta la fecha que inicien las campañas electorales.

La definición de acto de precampaña propuesta por el senador del PRD toma como base los elementos que integran el concepto de acto de campaña electoral contenido en el COFIPE.

Esencialmente el concepto de la propaganda de las precampañas es el mismo que consigna el numeral 3 del artículo 182 del COFIPE. Propone que sea difundida por los aspirantes a alguna candidatura, por sus simpatizantes, así como por los candidatos designados.

En relación con la contratación de espacios en medios de comunicación, establece como única regla para los aspirantes a una candidatura, que no puedan contratar espacios un año antes del inicio de las precampañas. Esta disposición debería ser incluida en el COFIPE para evitar la inversión de recursos excesivos en este rubro.

En otra tesitura, esta iniciativa se propone que las precampañas puedan realizarse a partir de los 60 días naturales previos al inicio del proceso electoral ordinario, sin embargo no plantea la fecha de conclusión y ello puede generar condiciones de inequidad entre los aspirantes a la candidatura de un cargo de elección popular, porque algunos precandidatos pueden realizar precampañas más largas que otros.

La iniciativa del PRD plantea que los gastos durante las precampañas sean cubiertos por los aspirantes a las candidaturas a cargos de elección popular, los cuales, únicamente podrán allegarse de aportaciones o donativos de carácter estrictamente de origen privado, porque les prohíbe la utilización de los recursos públicos para realizar proselitismo político en dicha etapa.

Respecto a la fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas, el senador Rene Arce propone que se haga a través de un informe que entregarán los precandidatos a los partidos políticos del origen y monto de sus gastos, los cuales se ajustarán a los lineamientos determinados por el Consejo General del IFE; sin embargo, considero conveniente que los precandidatos presenten los informes antes de la elección interna para que los militantes y la ciudadanía en general reflexionen su voto, toda vez que si son entregados después de la elección ya no tendrían ningún impacto en lo electores.

Se plantea facultar al Consejo General del Instituto Nacional (Federal) Electoral para fijar los topes de gastos de las precampañas, los cuales no podrán exceder del 20% de topes de gastos aprobados en las campañas y en el supuesto de que los aspirantes a las candidaturas excedieren dichos topes, serán sancionados por los partidos políticos de acuerdo con su normatividad interna, pero también por el Instituto Nacional Electoral imponiéndoles la suspensión temporal de actividades de precampañas e incluso la pérdida del registro de las candidaturas. Dentro de los topes de gastos quedan comprendidos los siguientes rubros: gasto operativos de las precampañas, gasto de propaganda, gastos de propaganda en prensa, radio y televisión y cualquier donación.

Una vez analizadas las iniciativas que integran este apartado, se concluye que estas fueron redactadas con base en el marco conceptual y regulatorio que rige las campañas electorales en el COFIPE, así como la regulación de las precampañas en el ámbito local, por lo anterior, no existen diferencias significativas entre las disposiciones que existen en materia de campañas y las disposiciones que proponen los legisladores para regular las precampañas.

4.16.6 Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral, fue presentada por el Senador Manlio Flavio Beltrones del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a nombre de los integrantes de otros diputados y senadores, el 31 de agosto de 2007.

Esta iniciativa fue aprobada por mayoría de votos en el Senado de la República el 12 de septiembre de 2007 y por la Cámara de Diputados 2 días después y fue enviada a las legislaturas de los estados para su aprobación.

La reforma electoral impulsada por Manlio Flavio Beltrones aborda dos temas fundamentales para la situación política que estamos viviendo en nuestro país: el perfeccionamiento del marco regulatorio de las campañas electorales para reducir los costos en la democracia de nuestro país y la adición del marco regulatorio de las precampañas en el ámbito constitucional.

Los puntos principales que se proponen reformar en el artículo 41 constitucional son:

- En la Base I del citado precepto, esta iniciativa elimina la facultad exclusiva que tienen los partidos políticos para registrar a los candidatos y con ello dejó abierta la posibilidad de que se realicen candidaturas independientes.

De igual manera se propone adicionar un tercer párrafo, para limitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos.

Por otro lado, en la base I las comisiones plantean modificar la fórmula para calcular los montos de financiamiento que se les otorga a los partidos políticos, multiplicando dos factores únicamente: el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La cantidad que resulte será repartido de la siguiente manera: el 30% de forma

igualitaria entre los partidos y el 60% será repartido con base en el porcentaje de votos que hubiere obtenido cada partido en la elección inmediata anterior.

También proponen que la distribución del financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos políticos, se reparta en forma proporcional a los votos obtenidos por cada ente político en la elección de diputados inmediata anterior.

Una de las propuestas más importantes de esta reforma, es la reducción del financiamiento público otorgado para las campañas electorales al 50% en las elecciones del poder ejecutivo federal, con esta reforma los legisladores buscan dar respuesta al reclamo de la sociedad de disminuir los gastos durante las campañas electorales.

- En la Base II, los legisladores plantean adicionar un segundo párrafo para consignar que el COFIPE regule las erogaciones que se realizan en los procesos internos de selección de candidatos. Cabe señalar que en este mismo párrafo se podría establecer que los recursos erogados en las precampañas también se regulen en el ordenamiento de referencia.

En la base de referencia consigna que las precampañas forman parte de los procesos de selección interno y por esta razón deben ser reguladas en la legislación electoral. Sobre este rubro es importante precisar que no establece claramente cuales serán los aspectos a reglamentar de las precampañas.

En esta iniciativa se propone que el COFIPE establezca los límites de los gastos y de las aportaciones de simpatizantes durante los procesos de selección interno de candidatos y en las precampañas electorales.

En relación con el tema de las campañas electorales propone reducir el monto autorizados para las aportaciones de los simpatizantes al 10 % del tope de gastos establecido en la elección de Presidente de la República de la elección inmediata anterior.

La base segunda también regula el proceso de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

Debido al gasto excesivo de los actores políticos en los medios de comunicación, los legisladores proponen prohibir a todos los partidos políticos y a terceras personas la contratación de espacios en radio como en televisión y plantean que la difusión de la propaganda electoral se haga a través de los tiempos oficiales de que dispone el Estado en los medios de comunicación electrónicos. De aprobarse esta reforma, esta sería una aportación muy importante porque reduciría el costo de los procesos electorales de manera importante, ya que más según el IFE más del 60% de sus ingresos fue destinado por los partidos políticos a la contratación de tiempo en los medios electrónicos.

Esta iniciativa propone que la distribución de los tiempos en los medios de comunicación durante las precampañas y campañas electorales se reparta el 30% igual para todos los partidos y el 60% en proporción con los votos obtenidos.

Asimismo, eleva a rango constitucional la prohibición de difundir “propaganda negra”, esto es, la difusión de spots que denigren a las instituciones, los partidos o a los otros precandidatos o candidatos, es un tema que ha sido muy discutido porque algunos legisladores opinan que este tipo de propaganda es necesaria para conocer realmente a los precandidatos y candidato a cargo de elección popular y otros por lo contrario señalan que van en contra de la integridad de la personas.

También en esta iniciativa se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de las campañas, para evitar que los funcionarios públicos promocionan su imagen y proyecto a través de los spots contratados con recursos públicos.

Se propone otorgar la facultad del IFE de suspender las transmisiones de radio y televisión cuando no cumplan las disposiciones que prevé el COFIPE, medida que también considero que de ser aplicable también durante las precampañas.

- La reforma más importante para esta investigación es la planteada en la base IV del artículo 41 constitucional, toda vez que esta constituye el sustento constitucional para regular las precampañas en el COFIPE, pues propone que la ley electoral determine en que plazos se podrán realizar los procesos de selección interna de candidatos y establezca el marco regulatorio de las precampañas.

En este mismo apartado se plantea la reducción del tiempo para las campañas electorales de 186 días a 90 días para las elecciones federales y bajo este contexto se propone que la duración de las precampañas no exceda de las dos terceras partes de tiempo autorizado para las campañas, es decir, tendrán una duración máxima de 60 días. Coincido con este planteamiento ya que de otorgarles menos tiempo a los precandidatos para la promoción el voto a su favor en las elecciones interna, podría suscitarse el fenómeno de las pre-precampañas.

- En la base V del artículo 41 constitucional, se propone crear la Contraloría Interna del IFE para fiscalizar los ingresos y erogaciones del Instituto Federal Electoral.

También plantea integrar un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral encargado de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos nacionales.

En otra tesitura, propone la renovación escalonada de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De igual manera, determina que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establecen en las leyes, con el propósito de dejar sin efecto la causal abstracta que fue creada para los magistrados de este órgano jurisdiccional.

Una vez analizados los puntos que se proponen en el proyecto de iniciativa de reforma constitucional mencionado, es oportuno señalar que dicha reforma está orientada a fortalecer a las principales fuerzas políticas del país, esto es a los principales partidos, y, al mismo tiempo, debilita a las autoridades electorales; situación que significa un retroceso para el desarrollo de la democracia.

A continuación se señalan los principales aspectos que evidencian estas afirmaciones:

- 1) La limitación de la intervención de las autoridades en la vida interna de cada partido político, que se propone adicionar en el artículo 41 constitucional, deja en claro la oposición tajante de los partidos políticos a controlar y transparentar los recursos erogados durante el proceso de selección interno; lo anterior bajo el argumento de que las autoridades electorales transgreden la democracia interna de los partidos cuando les exigen rendición de cuentas su vida interna. Sin embargo, dicho argumento es falso porque los partidos políticos al ser entidades de interés público están obligados a rendirle cuentas a la sociedad, toda vez que su principal fuente el financiamiento son los recursos públicos;
- 2) Con la nueva forma de distribuir el financiamiento público a los partidos, los que van a resultar más beneficiados son las tres principales fuerzas políticas, tomando en consideración que el salario mínimo aumenta cada año, al igual que el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y todo indica que dentro de solo algunos años van a recibir más recursos que en el proceso electoral federal de 2006.

- 3) La reducción del 50% al financiamiento que se les otorga a los partidos políticos para las campañas, aún cuando se traduce en un ahorro para el Estado, es insuficiente, porque el financiamiento público para sus actividades ordinarias es una cantidad de dinero importante, por ello es conveniente que también se les reduzca en el mismo porcentaje dicho financiamiento.
- 4) La intervención de los partidos políticos en la designación de contralor interno en el IFE, pone en riesgo la autonomía de dicho órgano, en virtud de que los partidos políticos a través de la Contraloría podrán ejercer presión sobre los consejeros electorales para que tomen tal o cual determinación favoreciendo sus intereses.
- 5) La nueva fórmula para la distribución del financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos políticos, solamente busca fortalecer a las principales fuerzas políticas de nuestro país.
- 6) La creación de un órgano técnico responsable de la fiscalización de los partidos políticos, tiene el firme propósito de reducir las facultades de fiscalización al Consejo General del IFE para debilitarlo.

CONCLUSIONES

1.- Las reformas electorales de 1990 y 1996 son fundamentales para comprender el proceso de conformación del marco jurídico y el orden institucional que reguló el acceso al ejercicio del poder político del México reciente. En primera instancia, la reforma de 1990 definió la figura de las campañas electorales federales para acotar las prácticas y actividades de proselitismo electoral de los partidos políticos, coaliciones y candidatos.

Por su parte, la reforma de 1996 tuvo como propósitos propiciar mayores condiciones de equidad en la competencia política de los partidos políticos nacionales y garantizar el proceso de alternancia del poder en México; objetivos que se lograron con el otorgamiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, imponiendo el predominio del financiamiento público sobre el privado, la regulación de las modalidades del financiamiento de los partidos políticos previsto en el artículo 41 constitucional, acciones que estuvieron orientadas a mejorar la fiscalización y transparencia del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Los avances logrados con las reformas referidas, si bien contribuyeron con el desarrollo democrático del país, también es cierto que resultaron insuficientes para lograr que los procesos electorales de 2000 y 2006 se realizaran en condiciones de equidad y además generaran la certeza jurídica que las circunstancias de la alta competencia política exigían, ya que se presentaron sucesos anticipados a las campañas electorales, los cuales se realizaron al margen de la ley, poniendo en riesgo los resultados de las elecciones y la credibilidad de los mismos.

2.- Los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular surgieron como una respuesta de la dirigencia de los partidos políticos a las demandas de sus militantes de ampliar la participación y transparentar la elección de candidatos, dinámica que fortaleció el activismo de las organizaciones políticas y con ello estimuló la discusión y en su caso la confrontación de proyectos políticos de los

distintos grupos de cada partido político, en este contexto surgen las precampañas, las cuales se convirtieron en la estrategia de promoción permanente en los medios masivos de comunicación de precandidatos frente a la ciudadanía, fue así como las precampañas se convirtieron en el preámbulo de los procesos electorales.

3.- Ante este vacío legal la presente investigación propone definir a las precampañas como las actividades de proselitismo y posicionamiento político que llevan a cabo los ciudadanos que aspiran ser postulados candidatos a un cargo de elección popular. Lo anterior, tomando como base los hechos¹ revisados en esta investigación, ya que a través de éstos, se aprecia que las precampañas no se limitaron a los procesos internos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos, sino más bien se convirtieron en una extensión de proselitismo de los partidos políticos en un intento de subsanar sus debilidades de organización, identidad, estructura territorial y de convocatoria ante la ciudadanía, esta afirmación es ostensible en función de las dos cuestiones que caracterizan a las precampañas:

- a) Sus acciones están orientadas a incidir en la dinámica partidista, en los procesos de selección de candidatos y el posicionamiento de los partidos, ya que finalmente este es el camino legal para acceder a una candidatura de un cargo de elección popular. En otras palabras los partidos a través sus procesos de selección de candidatos son los promotores de las precampañas, las cuales no sólo están orientadas a los militantes de su partido, más bien están dirigidas a la ciudadanía en general.
- b) Las precampañas no están restringidas únicamente a los procesos de selección de candidatos o a la dinámica formal de los partidos políticos, porque las precampañas se han caracterizado por la exposición mediática de una imagen y la búsqueda por posicionar ésta, en la ciudadanía con miras a conseguir la preferencia de los futuros electores.

¹ La postulación como candidatos a la Presidencia de la República de Vicente Fox Quezada y Andrés Manuel López de Obrador no se hizo a través de proceso de selección de candidato al interior de sus partidos.

4.- Las precampañas electorales no son actividades aisladas ni independientes de los procesos electorales, ya que están ligadas a las campañas electorales, pues únicamente las divide una línea casi imperceptible que se ubica en el tiempo en el que se realizan las actividades de proselitismo político. Lo anterior, en virtud de que las precampañas tienen como propósito la promoción pública de los ciudadanos que buscan la postulación como candidatos de un cargo de elección popular y las campañas electorales son actividades que llevan a cabo los candidatos registrados por los partidos políticos para obtener la representación popular, a través del mayor número de votos en su favor en una contienda.

5.- Las estrategias y acciones anticipadas al inicio formal de las campañas electorales de los aspirantes a obtener una candidatura a un cargo de elección popular, generaron tal preocupación entre los legisladores federales que en los últimos diez años la materia electoral ha sido uno de los temas que más se ha discutido en el Congreso de la Unión. Lo anterior manifiesta el interés de los legisladores de regular este fenómeno por las repercusiones que pueden tener en la orientación del voto de los ciudadanos y por ende en los resultados del proceso electoral.

6.- El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lograron avances importantes en los últimos años, en el tema de la regulación de las precampañas, ya que contribuyeron a subsanar los vacíos legales generados por la falta de regulación de este fenómeno en la legislación electoral federal, mediante los fallos, las interpretaciones de los preceptos electorales, así como las jurisprudencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y por su parte, los Consejeros del Instituto Federal Electoral dictaron medidas para frenar las precampañas a través de acuerdos celebrados con los partidos políticos; contribuciones que aún cuando han sido muy benéficas para generar certeza jurídica en los procesos electorales, no han sido suficientes para cubrir en su totalidad las deficiencias de la ley en el tema de las

precampañas; situación que los ciudadanos y los partidos políticos van a seguir aprovechando para conducirse al margen de la ley.

7.- En las precampañas, el dinero es uno de los temas más importantes y donde los legisladores han puesto mayor atención, ello obedece a que en nuestro país se pretende construir una democracia donde el dinero no condicione los resultados de las elecciones; lo anterior fue planteado en la reforma constitucional en materia electoral aprobada el 12 de septiembre de 2007 por los miembros del Congreso de la Unión; objetivo que se pretende cumplir a través de la reducción del financiamiento que se les otorga a los partidos políticos para las campañas electorales, la modificación de la forma de distribución del financiamiento entre los partidos políticos y la prohibición de contratar espacios en los medios de comunicación electrónicos por parte de los partidos políticos y terceras personas. Sin embargo, la reducción del financiamiento en las campañas electorales no basta para evitar que el dinero sea un factor determinante en la democracia, ya que el verdadero problema se encuentra en las precampañas, debido a que en esta etapa no existen ningún límite para los ingresos y egresos que realizan los precandidatos y lo peor, es que al no estar reguladas, la autoridad electoral no puede determinar el origen de dichas aportaciones. Esta situación puede convertirse en un problema muy grave, toda vez que la falta de facultades de las autoridades electorales para fiscalizar los recursos utilizados en las precampañas, es una circunstancia que alienta a los precandidatos a recibir aportaciones de los grupos de poder, generando con ello el compromiso de proteger sus intereses, una vez que lleguen a ocupar el cargo de elección popular.

La inyección de capital de fuentes de financiamiento prohibidas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pone en riesgo la estabilidad de nuestro país, de ahí que sea inminente reformar el ordenamiento antes referido para adicionar las reglas a las que será sujeto el financiamiento en las precampañas a efecto de evitar que se sigan utilizando recursos de origen ilegal en las mismas, como sucedió en los casos de “Amigos de Fox”, Pemexgate y la fundación Vamos México.

8.- La falta de reglas precisas para controlar las precampañas en la elección presidencial del 2006 ocasionaron la crítica y cuestionamiento del Instituto Federal Electoral como árbitro electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano encargado de declarar la validez de los resultados electorales, circunstancia que evidenció la falta de legitimidad de la elección. La experiencia política reciente ha probado que las precampañas son prácticas eficaces que permiten promover a personajes con aspiraciones de obtener una candidatura de elección popular y orientar el voto en su favor en las contiendas electorales sin ninguna limitante; situación que ha sido aprovechada principalmente por los funcionarios públicos y partidistas para anticiparse a los tiempos establecidos con el objeto de realizar proselitismo electoral.

9.- Dadas las condiciones en que se realizó la última elección presidencial, los legisladores plantearon la necesidad de realizar una reforma electoral que subsanara las deficiencias suscitadas en la última elección federal y con ello consolidar los avances que se han logrado en nuestro sistema electoral a través de las reformas de 1977, 1990 y 1996. El dictamen de la reforma constitucional fue aprobado el 12 de septiembre de 2007, en dicho documento se plantea evitar que el dinero sea determinante en los resultados de las elecciones a través de las siguientes reformas al artículo 41 constitucional: reducción del financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos para las campañas electorales; la determinación de una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público que se les dará a los partidos políticos para sus actividades ordinarias; la creación de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos y para controlar las actuaciones del Instituto Federal Electoral se plantea la creación de la Contraloría General de IFE.

En materia de acceso a medios de comunicación prohíbe la contratación de espacios en los medios de comunicación electrónicos a los partidos políticos y terceros, medida que evita el dispendio de recursos que los ciudadanos y partidos políticos destinan a la radio y televisión; así mismo se propone prohibir la difusión de propaganda gubernamental durante las precampañas, esta disposición también debe

aplicarse durante las precampañas ya que en los últimos años se ha visto que gran parte de los precandidatos son funcionarios públicos que promocionan su imagen al mismo tiempo que sus logros en spots difundidos en televisión.

En materia de precampañas propone que sea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el ordenamiento jurídico encargado de establecer las reglas para los procesos de selección internos de candidatos y las precampañas, incluidos los topes de gastos; también señala que las precampañas no excederán de las dos terceras parte del tiempo que dure la campaña electoral, es importante mencionar que algunas de estas propuestas son coincidentes con las que se plantean en esta investigación, sin embargo es pertinente señalar que la suscrita comenzó a darle seguimiento al fenómeno desde el año de 2005, siendo también una espectadora del proceso electoral de 2006.

10.- La reforma constitucional en materia electoral es insuficiente tomando en consideración el contexto que estamos viviendo, por las siguientes consideraciones:

- a) El marco regulatorio de las precampañas es escueto, pues señala la ley electoral establecerá las reglas para las precampañas, en el artículo 41 constitucional únicamente se propone regular la duración y la prohibición de la difusión de la propaganda negra.
- b) Aún cuando en esta reforma se propone la reducción del financiamiento de las mismas, el financiamiento de las actividades ordinarios queda intacto;
- c) No constriñe a los partidos políticos a transparentar sus actuaciones y su información, aunque por su calidad de entidades de interés públicos están obligados.

Los temas de la reforma constitucional que pueden generar conflictos son los siguientes:

- a) La remoción de los consejeros del IFE ha sido muy cuestionada porque no ha sido justificada y es inconstitucional.

- b) Las restricciones relacionadas con la difusión de propaganda negra, toda vez que los ciudadanos pueden argumentar que esta disposición es violatoria de su garantía constitucional de libertad de expresión.
- c) La distribución de las prerrogativas y del financiamiento a los partidos políticos únicamente beneficia al PRI, PAN y PRD.
- d) La organización de los comicios estatales por el IFE, ya que atenta contra la autonomía de las entidades federativas.

En caso de ser aprobada esta reforma constitucional para ser aplicada eficazmente requiere que los legisladores inmediatamente discutan y aprueben la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales para adicionar el marco normativo de las precampañas.

11.- La omisión de los legisladores federales de adicionar el marco regulatorio de las precampañas electorales en la legislación electoral federal condujo a las legislaturas locales a regular las precampañas en los Congresos locales. Para el año 2007 aproximadamente el 70% de las entidades federativas las regulan en sus legislaciones electorales y aún cuando en la mayoría de las entidades, las precampañas ya cuentan con un marco normativo, este deberá ser reformado para ajustarse a las bases que establezca la reforma constitucional federal con el propósito de armonizar los ordenamientos jurídicos locales con los federales, lo anterior en caso de que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados.

12.- La propuesta de regulación de precampañas para la elección de Presidente de la República en el artículo 41 constitucional y el COFIPE, tiene como objetivo propiciar condiciones de equidad en las contiendas internas, las cuales deben imperar en toda competencia electoral democrática. Conforme a ese objetivo, el marco regulatorio que a continuación se presenta regula los siguientes aspectos:

- a) Determinación del periodo de precampañas.

- b) Acotamiento de las etapas para realizar actos proselitistas, para seleccionar al candidato y resolver los medios de impugnación.
- c) Señalamiento de las prerrogativas de los precandidatos
- c) Transparencia del financiamiento utilizado por los precandidatos.
- d) Determinación de los topes de gastos en las precampañas
- d) El otorgamiento de facultades de fiscalización al Instituto Federal Electoral de los recursos utilizados en las precampañas.
- e) Reglas para la difusión de propaganda.
- f) Reglas para el acceso y distribución de tiempos en los medios de comunicación.
- g) Rendición de cuentas a través de la presentación de informes de los precandidatos de los recursos utilizados en esta etapa.
- h) Sanciones aplicables a quienes contravenga las reglas de las precampañas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Penal Federal.
- i) Medios de impugnación procedentes en contra de las violaciones a los derechos y de los actos o resoluciones dictados durante las precampañas.

Por lo anterior se formulan las siguientes;

PROPUESTAS

PRIMERA.- En el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deben regular las precampañas y para ello se requiere hacer las siguientes reformas:

a) Adicionar un último párrafo a la fracción I, para consignar lo siguiente:

Artículo 41

I.....
Los procesos de selección internos que organicen los partidos políticos para elegir a sus candidatos, deberán ajustarse a la ley y a las normas internas que establezcan los partidos políticos en sus estatutos.

b) Adicionar al primer párrafo de la fracción II, lo siguiente:

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

c) Reformar el segundo párrafo del inciso c) de la fracción II, para quedar redactado de la siguiente manera:

c).....
La ley determinará las reglas a las que se sujetarán las precampañas y campañas electorales, fijará los criterios para determinar los topes de gastos en ambas etapas; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los mecanismos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos erogados con que cuenten los precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular y así mismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

SEGUNDA.- En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deberá incluir el marco regulatorio de las precampañas a través de las reformas y adiciones a los siguientes artículos:

- a) Adicionar a la fracción IV del artículo 27, el inciso h) y reformar los incisos d), e), f), g) y h) de la misma fracción, para quedar redactado en los siguientes términos:

Artículo 27

1.....

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y el de los precandidatos, de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y de campaña, a que se refiere el párrafo 1 en los incisos a), b) y c) del artículo 49-A de este Código.

d) Establecer las reglas para la organización y desarrollo de los procesos de selección internos y de las precampañas.

a) *Las normas para la postulación democrática de sus precandidatos y candidatos.*

b) *La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;*

c) *La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y*

d) *Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.*

- b) Adicionar en el artículo 38, al inciso o) y p) del numeral 1, lo siguiente:

Artículo 38

1.....

o) Utilizar las prerrogativas de los partidos políticos y aplicar el financiamiento público otorgado exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña electoral, 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 políticas, a otros partidos políticos, a sus precandidatos y sus candidatos, particularmente durante las precampañas, campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.

c) Reformar el numeral 1 y adicionar el numeral 15 en el artículo 48, en el siguiente sentido:

Artículo 48

1. Es derecho exclusivo del **Instituto Federal Electoral** contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante **las precampañas** y campañas electorales, **cuando los tiempos otorgados por el Estado sean insuficientes y se hará** conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo.....

15.- El Instituto Federal Electoral regulará la propaganda difundida en páginas de Internet para promocionar a los precandidatos que participan en una elección interna para un cargo de elección popular.

d) Adicionar en el artículo 49, el inciso h) al numeral 2, así como a los numerales 5, 6, al inciso a) y a la fracción III ambos del numeral 11 y el último párrafo a la fracción I del inciso b) del numeral antes mencionado, lo siguiente:

Artículo 49.....

2. No podrán realizar aportaciones o donativos **a los precandidatos, candidatos o** a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

h) Entidades paralelas a los partidos políticos.

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo I del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos generales, **de los erogados durante las precampañas y campañas electorales**, así como de la presentación de informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento.....

6. Para la revisión de lo informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, **de los utilizados en las precampañas y en las campañas electorales**,.....

11.....

a) El financiamiento general de los partidos políticos y **el otorgado para sus precampañas** y campañas que provenga de la militancia,

estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados, por las aportaciones de sus simpatizantes, de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos y en su caso los precandidatos, aporten exclusivamente, para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

III. Las cuotas voluntarias y personales que los precandidatos aporten exclusivamente a sus precampañas y los candidatos a sus campañas electorales, tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

b).....

I.....

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará el límite que tendrá las aportaciones o donativos de los simpatizantes a los precandidatos.

e) Adicionar en el artículo 49-A, el inciso c) y reformar el inciso b) del numeral 1 y adicionar al inciso a) del numeral 2, lo siguiente:

Artículo 49-A

1.....

b) Informes de precampaña

I. Los presentarán precandidatos a su partido político, por cada una de las precampañas que realicen para cada elección y en los cuales especificarán el origen, monto y destino de los recursos utilizados.

II. Se deberán presentar por lo menos 5 días anteriores a que se lleve a cabo el proceso de selección interno de candidatos.

c) Informes de campaña

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;

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.

2.....
a) La Comisión de Fiscalización de Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes anuales, **con treinta días para revisar los informes de precampañas, para que se difunda antes de que sea registrado el candidato a un cargo de elección popular** y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por agrupaciones políticas.....

e) Adicionar al numeral 1, al inciso e) del numeral 2 y al numeral 4 del artículo 49-B, para quedar como sigue:

Artículo 49-B

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos, de las agrupaciones políticas, **los precandidatos y los candidatos**, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior,.....

2.....

e) Revisar los informes que los partidos políticos, las agrupaciones políticas **y los precandidatos** presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, **de precampaña** y de campaña, según corresponda.

4. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, **utilizado en las precampañas como en las campañas electorales**, deberán ser presentados ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

e) Adicionar a los incisos m) y o) previstos en el numeral 1, del artículo 82 para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 82.

- 1.....
- m) **Determinar los topes máximos de gastos de precampaña, así como los de campaña que puedan erogar los precandidatos, candidatos y los partidos políticos en las elecciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los artículos 175-A y 182-A y de este Código.**
- o) **Registrar las precandidaturas, así como las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las candidaturas de senadores por el principio de representación proporcional;**.....

f) En el libro quinto dentro del título segundo propongo reformar la denominación del capítulo primero y reformar el artículo 175 en el siguiente sentido:

CAPITULO PRIMERO

De las precampañas y el procedimiento de registro de los candidatos

Artículo 175.-

- 1. Las precampañas y los procesos de selección interno, se sujetarán a lo que dispongan los partidos políticos en su normatividad interna y a las disposiciones que prevé este Código.**
- 2. Los partidos políticos deberán entregar al Consejo General del IFE, la convocatoria que contenga las reglas para llevar a cabo las precampañas y el proceso de selección interna de candidato, 10 días antes de que inicie el proceso electoral ordinario.**
 - a) Las precampañas son las actividades de proselitismo y posicionamiento político que llevan a cabo los ciudadanos que aspiran ser postulados candidatos a un cargo de elección popular.**
 - b) Los actos de precampaña son el conjunto de reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas, y demás actividades de proselitismo que dirijan los precandidatos a los simpatizantes, militantes de su partido, y en general a todo el electorado, para**

promover sus propuestas políticas ante la ciudadanía y lograr la nominación como candidato oficial de un cargo de elección popular.

c) La propaganda electoral, es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes difundidas por televisión o Internet, grabaciones, proyecciones y encuestas que durante la precampaña electoral difunden los precandidatos para darse a conocer ante los militantes del partido e incluso ante la ciudadanía en general.

La propaganda en las precampañas estará regida por las siguientes disposiciones:

I. Deberá contener la leyenda de que se trata de una precampaña y de un proceso de selección interno.

II. La propaganda que se difunda en las precampañas o en los procesos internos de selección de candidatos deberá respetar: la vida privada y derechos de los otros precandidatos, de las autoridades, de las instituciones, así como, los valores democráticos, no podrá perturbar el orden público y tampoco su difusión podrá provocar delito alguno.

III. Deberá ajustarse a las disposiciones de este título y a lo que establece el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir preservarán el orden público y respetarán los derechos de los otros precandidatos y partidos políticos.

IV. Únicamente podrá colocarse en los lugares público autorizados por las autoridades electorales.

V. Los servidores públicos se abstendrán de difundir propaganda que promueva sus logros.

VI. La propaganda deberá ser retirada a más tardar tres días antes del proceso de selección interno de candidatos a un cargo de elección popular.

d) Los precandidatos son los ciudadanos que aspiran obtener la postulación como candidato a un puesto de elección popular.

Los precandidatos y ciudadanos independientes que realicen actos de precampaña encaminados a obtener la candidatura de

un cargo de elección popular, deberán ajustarse a las reglas que disponga el Consejo General para las precampañas y en general a lo que establece este ordenamiento.

Cada partido político deberá registrar a los precandidatos que participen en cada proceso de selección interno ante la autoridad electoral, en la última semana de septiembre del año anterior a la presidencial.

5. Las precampañas para Presidente de la República no podrán exceder 60 días naturales contados a partir del inicio del proceso electoral ordinario y deberán concluir 3 días antes de que se celebre la elección interna de los candidatos. Una vez concluidas y hasta el día de la selección interna de candidatos, los precandidatos, sus simpatizantes y partidos políticos no podrán realizarse actos de precampaña, proselitismo político, difundir propaganda y tampoco los resultados de encuestas o sondeos en cualquier medio de comunicación. Los sujetos que contravengan estas disposiciones se sujetarán a los que establezca el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal.

6. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los precandidatos durante las precampañas y las sanciones que aplicará son: multa, suspensión de actos de precampaña e incluso la pérdida de registro como candidato.

g) Reformar el artículo 175-A en los siguientes términos:

Artículo 175-A

1. Los precandidatos dispondrán de las siguientes fuentes de financiamiento:

a) Financiamiento Público, el cual será distribuido por los partidos políticos de manera equitativa entre sus precandidatos.

b) Autofinanciamiento.

c) Aportaciones de los precandidatos, simpatizantes y en general de cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana y domicilio en territorio nacional.

d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El Consejo General antes de que inicie el proceso electoral ordinario, fijará los límites de las aportaciones que podrán realizar los precandidatos, los simpatizantes, las personas físicas y morales.

2. Los gastos que realicen los precandidatos, sus simpatizantes y los partidos políticos en las precampañas no podrán exceder de los topes de gastos de precampaña que fije el Consejo General del IFE para el proceso de selección interna que se trate.

3. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes rubros:

a) Gastos operativos de precampaña: Comprenden el arrendamiento de bienes inmuebles, los sueldos del personal que se contrate en esta etapa, la transportación de material y personal, así como viáticos.

b) Gastos de propaganda en general: Son todos los recursos necesarios erogados para difundir la propaganda, tales como pintar bardas, mantas, arrendamiento del equipo de sonido y de los lugares donde se organicen los actos de precampaña.

c) Gastos en prensa, radio, televisión: Comprenden todos los recursos erogados para difundir en cualquiera de esos medios, mensajes para promover a los precandidatos con el propósito de obtener candidaturas de cargos de elección popular.

El Consejo General del IFE determinará los límites de gastos de precampaña, tomando como base el monto total fijado como tope de gastos en las campañas electorales y no podrá exceder del 20% del tope de gastos fijado para las campañas electorales federales en la última elección inmediata anterior.

4. Los precandidatos deberán entregar un informe a su partido político, que contendrá el origen, monto y destino de los recursos utilizados durante la precampañas, por lo menos 5 días antes del día de la elección interna para darle a conocer dicha información a la ciudadanía. Este informe también deberá ser entregado a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral,

para que lleve un control de los recursos erogados en dicha etapa.

h) Reformar el artículo 175-B para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 175-B

Los servidores públicos que compitan por la candidatura de un cargo de elección popular deberán de renunciar a su cargo en la fecha que inicie el proceso de selección interna correspondiente.

i) Reformar el artículo 175-C en los siguientes términos:

Artículo 175-C.

Durante las precampañas se les prohíbe a los precandidatos:

I.-Utilizar logotipos, lemas o emblemas distintivos de algún partido político, toda vez que se trata de una promoción a título personal.

II.-Recibir aportaciones de procedencia ilícita o de origen desconocido.

III.-Desviar recursos públicos para la promoción de su precampaña o de otro ciudadano.

IV.-Recibir aportaciones de las fuentes de financiamiento prohibidas en el numeral 2 del artículo 49 del COFIPE.

V.-Contratar espacios en los medios de comunicación para difundir su propaganda.

VII.-Realizar y difundir propaganda negativa en contra de los precandidatos, partidos políticos o instituciones.

VIII.-Al interior de las oficinas públicas no podrá difundirse propaganda a favor de algún precandidato.

IX.-Fijar propaganda en inmuebles de propiedad privada si el propietario no ha otorgado permiso.

X.-Los servidores públicos no podrán promocionar sus logros.

XI.-Aceptar aportaciones por un monto que rebase los topes establecidos por el Consejo General de IFE.

XII.- Exceder los topes de gastos fijados para las precampañas.

XIII.-Realizar actos de precampañas antes del inicio del proceso electoral ordinario.

j) Adicionar el artículo 175-D, en los siguientes términos:

Artículo 175-D

Los ciudadanos podrán interponer juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, recurso de apelación y recurso de queja, en contra de las irregularidades que se susciten en las precampañas. Los dos primeros serán resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del último conocerá el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

k) Reformar el artículo 176 para incluir los elementos que se encontraban consignados en el artículo 175.

Artículo 176

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que

informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

l) Adicionar el artículo 176-A para consignar los elementos que se encontraban regulados en el artículo 175-A.

Artículo 176-A

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

m) Adicionar el artículo 176-B para incluir los elementos que se encontraban señalados en el artículo 175-B.

Artículo 176-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

n) Adicionar el artículo 176-C para consignar los elementos que se encontraban señalados en el artículo 175-C.

Artículo 176-C

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. *Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.*

3. *Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.*

o) Adicionar al artículo 177 los numerales 3 y 4 para consignar en los numerales 1 y 2, los elementos que se encontraban señalados en el artículo 176.

Artículo 177

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

3. *Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:*

a) *Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;*

b) *Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;*

c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;

d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General;
y

e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

4. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

p) Adicionar al numeral 1 del artículo 183 lo siguiente.

Artículo 183

1. Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos, **los precandidatos** y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución.....

q) Adicionar a los numerales 1 y 2 del artículo 185 lo siguiente:

Artículo 185

1. La propaganda impresa y la que difundan en internet los **precandidatos y candidatos durante sus precampañas como en las campañas electorales**, deberá contener en todo caso, una identificación **precisa del precandidato y en su caso del partido político** o coalición que lo haya registrado como candidato.

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

q) Adicionar a los numerales 1 y 2 del artículo 186 quedando redactado como a continuación se muestra:

Artículo 186

1. La propaganda que en el curso **de las precampañas o campañas electorales** difundan los partidos políticos a través de radio, televisión e **internet**, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6º. de la Constitución.

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

r) Adicionar al artículo 264 el numeral 4 quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 264

4. También conocerá de las infracciones y violaciones que cometan los ciudadanos, partidos políticos y las autoridades electorales en las precampañas. Las sanciones serán: la amonestación pública, multa que determine la autoridad electoral; suspensión para seguir realizando actos de precampaña y la negativa de registro como candidato a un cargo de elección popular, cuando los precandidatos cometan faltas graves y sí se trata de infracciones de los partidos políticos no se les permitirá registrar a sus candidatos.

s) Adicionar al numeral 1 del artículo 269 y a los incisos e) y f) del numeral 2, los siguientes aspectos:

Artículo 269.

1. Los partidos políticos, las agrupaciones políticas, **los precandidatos y candidatos**, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

2...

e) No presenten los informes anuales, **de precampaña** o de campaña, en los términos y plazos previstos en los artículos 35, 49-A, 182-A y 175-A de este Código;

f) *Sobrepasen durante las precampañas y campañas electorales los topes de gastos fijados conforme al artículo 175-A y 182-A de este Código;*

t) Adicionar al numeral 1 del artículo 272, lo siguiente:

Artículo 272.....
En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en los artículos anteriores. ***Estas disposiciones, también será aplicables en las precampañas.***

TERCERA.- Deberán estar previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de impugnación procedentes en contra de las violaciones cometidas a los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como en contra de la inconstitucionalidad e ilegalidad de las resoluciones y los actos realizados durante el desarrollo de las precampañas y de los procesos de selección internos, en los siguientes artículos:

a) Adicionar al numeral 1 del artículo 40, los primeros cuatro del primer párrafo, como a continuación se detalla:

Artículo 40
Procedencia.

1.- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

c) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral durante las precampañas. Los precandidatos y los partidos políticos lo podrán interponer en cualquier momento y les serán aplicables todas disposiciones previstas en este título.

b) Adicionar al numeral 1 del artículo 79, lo que a continuación se detalla:

Artículo 79

1.- El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado **tanto en los procesos de selección interna como en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.**.....

c) Adicionar al inciso d) del numeral 1 del artículo 80, lo que a continuación se detalla, así como adicionar el inciso g) al mismo numeral:

Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto **por la ciudadanía el partido político éste le niegue el registro como precandidato o cuando habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.**.....

g) Considere que se violó algún derecho político-electoral durante el proceso de selección interno de candidato a un cargo de elección popular.

d) En el artículo 83, adicionar a la fracción II del inciso a) del numeral 1, lo siguiente:

Artículo 83

1. Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

a)

II. La Sala Superior, en única instancia, en los señalados en los incisos d) al g) del párrafo 1 del artículo 80, y en el supuesto previsto en el inciso en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82, todos ellos de esta ley; y

CUARTA.- Es necesario adicionar al Código Penal Federal las conductas ilícitas que se pudiesen cometer durante las precampañas, lo anterior con el propósito de ampliar el catálogo de delitos electorales y con ello propiciar condiciones de equidad

y legalidad en las precampañas y durante los procesos de selección interna, en los siguientes preceptos:

a) Adicionar al artículo 404 lo siguiente:

*Artículo 404.- Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un **precandidato**, candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.*

b) Adicionar a la fracción I del artículo 406, lo que a continuación se detalla:

Artículo 406.- Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:
*I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un **precandidato**, candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*

c) Adicionar a la fracción I, II y III del artículo 407 lo siguiente:

Artículo 407.- Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

*I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político, **un precandidato** o candidato;*

*II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político, **precandidato** o candidato;*

*III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político, **de un precandidato** o de un*

candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

d) Adicionar al artículo 412 para quedar como sigue:

*Artículo 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de **precampaña o de actos de campaña** que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.*

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS.

- ALCANTARA Manuel y BARAHONA Elena M., “Política, Dinero e Institucionalización Partidista en América Latina”, 1ª Edición, Editorial Universidad Iberoamericana, México, 2003, p.83.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora; “Derecho Constitucional Mexicano”, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1990.
- BECERRA, Ricardo; “Las campañas electorales, una agenda de acción ciudadana”, S/e, Editorial Asociación Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.
- -----, SALAZAR Pedro y WOLDENBERG José; “La Reforma Electoral de 1996, una descripción general”, 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CARDENAS GRACIA, Jaime; “Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos”, S/e Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- -----; “Lecciones de los Asuntos de Pemex y Amigos de Fox”. 1 Edición, Editorial UNAM, México, 2004.
- CARPIZO Jorge; “Estudios constitucionales mexicanos”, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
- COBARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús; “Derecho constitucional electoral, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- CORATELO, Ramón; “Partidos Políticos y Democracia en: Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos,” UNAM IIJ, serie B estudios comparativos, estudios especiales, número 26, México, 1993.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo; “Sobre la posibilidad de regular las precampañas electorales: comentario a la sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2003”, Documento de trabajo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, enero 2005.

- -----y MURAYAMA Ciro; “Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox”, 1ª Edición, México, Editorial Cal y Arena, 2006.
- COSÍO Daniel, BERNAL Ignacio, MORENO Alejandra, GONZÁLEZ Luís, BLANQUEL Eduardo, MEYER Lorenzo; “Historia mínima de México”, 5ª Edición, Editorial Colegio de México, México, 1996.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco; “Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política “,1ª Edición, UNAM, México, 2002.
- DEL CASTILLO, Arturo; “Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas,” S/e, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 5, 2003.
- DE LA HIDALGA, Luís; “Historia del Derecho Constitucional Mexicano”, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.); “Las elecciones en México: evolución y perspectivas” 1ª Edición, Editorial siglo XXI, 1985.
- GALVÁN RIVERA, Flavio; “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.); “Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, 1ª Edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- KORRODI, Lino; “Me la jugué” 1ª Edición, Editorial Grijalbo, México, 2003.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto; “Manual de campaña”, 3ª Edición, Editorial Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C., 2002
- NOHLEN Dieter, PICADO Sonia y SOVATTO Daniel (comp.); “Tratado de derecho electoral comparado en América Latina”, 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo; “La reforma electoral de 1989-1990, una visión de la modernización de México,” 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe; “Calidoscopio Electoral”, S/e, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

- PATIÑO CAMARENA, Javier;" Nuevo Derecho Electoral Mexicano", 6ª Edición, Editorial Constitucionalista, México, 2000.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán; "El 2 de julio: reflexiones posteriores", 1ª Edición, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, México, 2001.
- RENTERÍA ARRÓYAVE Teodoro, LARIS RODRÍGUEZ José y RENTERÍA VILLA Gustavo; "Los hombres del 2000 rumbo a la presidencia", 1ª Edición, Editorial Comercial Libertas, S.A de C.V., México, 1999.
- SALAZAR C., Luís; "México 2000: alternancia y transición a la democracia", 1ª Edición, Editorial Cal y Arena, México, 2001.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando; "Legislación Electoral Mexicana, génesis e integración", 1ª Edición, Editorial Porrúa, México ,1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; "Leyes fundamentales de México", 32ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- UGALDE, Luís Carlos; "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México", 1ª Edición, México, IFE, 2002.
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge; "Los suspirantes", S/E, Editorial Planeta, México, 2005.

DICCIONARIOS.

- "Diccionario electoral;" serie ediciones y democracia, 1ª Edición, Editorial Centro Interamericano y Promoción Electoral (CAPEL) programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.
- "Diccionario jurídico Espasa"; Siglo XXI, Nueva Edición actualizada, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001.
- "Diccionario de la Lengua Española"; 22ª Edición, Editorial Real Academia Español, España, 2001.
- DOSAMANTES TERÁN Jesús Alfredo; "Diccionario de Derecho Electoral", Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p.29.
- MARTÍNEZ SILVA Mario y SALCEDO AQUINO Roberto; "Diccionario Electoral,", S/e, Editorial Instituto Nacional de Estudios políticos, A.C., México, 2000.

REVISTAS.

- AGUAYO QUEZADA Sergio y ACOSTA V. Miguel, “Televisión y campañas”, revista Enfoque, n. 639, México, 18 de junio del 2006, p.4.
- ANÓNIMO, El escándalo, “Los eslabones del Pemexgate”, revista Enfoque especial, número 273, México, 16 de marzo de 2003.
- BÁRRAGÁN BARRAGÁN, José, “Lex Difusión y Análisis,”3ª Época, Editorial Laguna, México, abril, 2005.
- CANTÚ, Jesús, “Los traspiés del IFE”, revista Proceso, número 1510, México, 9 de octubre de 2005.
- -----, “Una reforma con luces y sombras”, revista Proceso, num.1610, México, 9 de septiembre de 2007.
- CORDERO, Luís Alberto, “La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: Un asunto de conciencia”, revista Jurídica Jalisciense, Año 8 Enero- Abril, número 1, 1998, Guadalajara Jalisco México.
- CÓRDOVA Lorenzo y MURAYAMA Ciro, “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox”, revista Nexos, número 340, México, abril 2006.
- GUTIÉRREZ Alejandro, JÁQUEZ Antonio y MONTES Rodolfo, “Korrodi, el imán del dinero Foxista,” revista Proceso, número 1332, México, 12 de mayo de 2002.
- LARROSA Manuel y GUERRA Yanelly; “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004) ¿Hacia una ley de partidos?, revista Polis, México, 2005, vol. I, núm. 2.
- MORENO MORALES Raúl, Francisco, revista Cultura democrática, número 8, Editorial Instituto Electoral Veracruzano, México, 2002.
- ORTEGA, Fernando, “Sigue investigación contra Amigos de Fox”, revista Contralínea, número 29, año 2, agosto de 2004, México.
- ROCHA, Menocal Carolina, “El peso de los votos”, la Revista, México, lunes 31 de julio del 2006.
- VILLAMIL, Jenaro, “El negocio del encono”, Revista Proceso, México, n. 1548, 4 de julio de 2006.

- WOLDEMBERG, José, “Lo óptimo: *reglas del juego* acordadas POR TODOS los actores políticos”, revista Debate Legislativo En Pleno, año 5, número 88, México, 4 de septiembre de 2007,

OTROS DOCUMENTOS.

- Dictamen y Proyecto de resolución de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, en relación con la queja identificada con el Q-CFRPAP-01/02, celebrada en la sesión extraordinaria del 14 de marzo de 2003, tomo I.
- Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, consultados en la página web:<http://cisi.org.mx/imagenes/magazine/ESTATUTOS-PRI.pdf>
- Estatutos de la Partido Revolución Democrática, consultados en la página web:http://www.prd.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=23&itemid=29
- Estatutos del Partido Acción Nacional, consultados en la página web: <http://bufadora.astroen.unam.mx/-aceves/Politica/Estatutos/index.htm>.
- Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, consultados en la página web:[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Estatutos/06062005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Estatutos/06062005(1).pdf)
- Estatutos del Partido del Trabajo, consultados en la página web: <http://www.pt.org.mx/estatutos.html>.
- Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, consultados en la página web: <http://www.congresogroo.gob.mx/convergencia/estatutos.htm>.
- Gaceta parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006.
- Gaceta del Senado de la República n.83, del 22 de marzo de 2007, presentada por le Senador Francisco Herrera León.
- Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1967, miércoles 15 de marzo de 2006.
- REYES ZAPATA Mauro Miguel; “Incidente de inejecución de sentencia promovido en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; identificado con el número de expediente SUP-JDC-021/2002 y su acumulado SUP-JDC-028/2004; promoverte: José Luís Amador Hurtado; Responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y Partido Verde Ecologista de

México; resuelto por la Sala Superior Del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación; México, 2005.

- Reglamento para la elección y postulación de candidatos del PRI.
- Reglamento General de elecciones y consultas del PRD.
- Reglamento de elección de candidatos a cargos de elección popular del PAN.
- Voto de minoría que formulan los ministros Genaro Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la Acción de Constitucionalidad, 26/2003, promovida por el Partido.

PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS

- ARVÍZU, Juan; “Gastaron más, pero no están en la contienda”, El Universal, México, 23 de enero del 2006,
- ----- y MORALES Alberto; “Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas: especialistas ven opacidad en recursos de procesos internos”, El Universal, México, martes 24 de enero de 2006.
- CRESPO, José Antonio; “El Alto costo del voto”, El Universal, México, jueves 18 de agosto de 2005.
- MÉNDEZ ORTIZ, Alfredo; “Jorge Castañeda no será candidato, la Corte desechó su demanda de amparo”, La Jornada, México, 9 de agosto de 2005.
- OTERO Silvia; “FEPADE ha hincado 224 indagaciones desde octubre;” El Universal, México, jueves 25 de mayo del 2006.
- -----, GÓMEZ Francisco y OCHOA Jorge Octavio; “El Universal, México, 11 de mayo del 2005.
- RESÉNDIZ UGALDE, Francisco; “IFE actuará si no hay reforma electoral”, El Universal, 25 de junio de 2007ROMÁN, José Antonio; “Puede el IFE fiscalizar las precampañas”; La Jornada, México, viernes 3 de junio de 2005.
- RUEDA, Rivelino; “IFE soporte de los comicios más caro del mundo”, “El Financiero”, México, lunes 10 de febrero de 2003.
- VIALE Emilio y GARCÍA Salvador,”Destapa su Proyecto y exige al PRI reglas claras”, La Crónica Hoy, México, 24 de septiembre de 1998.

- ZARATE Arturo,;“Ver riesgos en propaganda electoral vía celular y mail, El Universal, México, martes 6 de diciembre del 2005.
- -----; “Se disparan gastos de los partidos para 2006,” El Universal, México, jueves 18 de agosto de 2005.
- -----; “Regulará IFE espectaculares “, El Universal, México, 17 de agosto del 2005, p. A11.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

PÁGINAS WEB

- www.pri.org.mx
- www.prd.org.mx
- www.pt.org.mx
- www.pan.org.mx
- www.convergencia.org.mx
- www.pvem.org.mx
- www.ife.org.mx
- www.trife.org.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.camaradediputados.gob.mx
- www.ife.org.mx/wwwcai/elecmex5finan_fiscal.html
- www.ife.org.mx/dirsecre/gaceta_elec/Gaceta62/Directorio_62.pdf.
- www.ife.org.mx/documentos/Estadísticas2006/presidente/m_part.html.
- www.larevista.commx/ver_notas.php?id=1739&sección=colaboradores.
- http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2318805_2007_0308_1173377288.pdf
- www.dof.segob.gob.mx.

- www.scjn.gob.mx/ius2006/Unatesis.asp.?nlus=180534&cPalPrm=64/2005,&cFrPrm
- <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
- http://www.ife.org.mx/ /proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html.
- http://pac.ife.org.mx/notas/05/pac_notas_sanciones-PAN-PRI_00mar2006.html.
- <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/152036.html>
- www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2005/nov05/noviembre.htm