



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**ANÁLISIS DE LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES AL CARGO  
DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE LA  
REFORMA ELECTORAL 2007-2008**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALEJANDRO FLORES ESPINOSA**

**ASESOR:  
LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ**



MÉXICO

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A dios:

Por estar conmigo y haberme permitido terminar una etapa más de mis estudios.

A mis padres:

Por darme la vida, el amor que me han brindado, por la paciencia que han tenido, por sus regaños y consejos y sobre todo por su apoyo en los momentos más difíciles.

A mis hermanos:

Quienes con sus palabras han ido construyendo una muralla de aliento que se concretiza en poder alcanzar uno de mis mayores anhelos.

A mi esposa:

Quien a través de los años me ha impulsado con perseverancia a lograr el presente peldaño en mi vida.

A mi hijo:

Quien ha sido una bendición y un impulso para crecer como persona.

A mis amigos:

Por la confianza depositada en mí, por sus buenos consejos y el deseo de superarme.

# “ANÁLISIS DE LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008”

## Í N D I C E

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO

#### MARCO CONCEPTUAL E HISTORIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

1.1 Constitución de 1917.....	1
1.1.1 La Reforma Electoral de 1977.....	1
1.1.2 La Reforma Electoral de 1986.....	4
1.1.3 La Reforma Electoral de 1989.....	7
1.1.4 La Reforma Electoral de 1990.....	8
1.1.5 La Reforma Electoral de 1993.....	15
1.1.6 La Reforma Electoral de 1996.....	17
1.2 La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	20
1.3 Derecho Electoral.....	23
1.3.1 Derecho Electoral Sustantivo.....	24
1.3.2 Derecho Electoral Adjetivo.....	25
1.4 Justicia.....	25
1.4.1 Justicia Electoral.....	26
1.5 Principios de la Justicia Electoral.....	28
1.5.1 Certeza.....	29
1.5.2 Igualdad.....	29
1.5.3 Equidad.....	30
1.5.4 Legalidad.....	30
1.5.5 Independencia.....	31
1.5.6 Imparcialidad.....	32
1.5.7 Objetividad.....	33
1.6 Partido Político.....	33
1.6.1 Registro.....	35
1.6.2 Finalidad.....	37
1.6.3 Derechos.....	38
1.6.4 Obligaciones.....	38

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### LEGISLACIÓN ESTATAL QUE REGULA LAS PRECAMPAÑAS

2.1 Precampañas en el Estado de Aguascalientes.....	42
2.2 Precampañas en el Estado de Baja California.....	45
2.3 Precampañas en el Estado de Guerrero.....	53
2.4 Precampañas en el Estado de Tlaxcala.....	60
2.5 Precampañas en el Estado de Zacatecas.....	65

## CAPÍTULO TERCERO

### REGULACIÓN ACTUAL DE LA PRECAMPAÑA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008.

3.1 Regulación Constitucional.....	71
3.2 Regulación de la precampaña en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	75
3.3 Inicio, duración y conclusión de la precampaña.....	79
3.4 Medios de comunicación (radio y televisión).....	81
3.5 Financiamiento de la precampaña.....	85
3.6 Sanciones.....	90
Conclusiones.....	93
Bibliografía	

## INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho electoral en el Estado mexicano ha sido sin duda, de grandes avances y mayores desafíos, lo anterior, es el reflejo del constante cambio de la sociedad y de las instituciones electorales; muestra de ello, fue la alternancia de partido en el Poder Ejecutivo y los problemas que se generaron con el proceso electoral para la elección presidencial en los años 2000 y 2006, respectivamente, en los cuales observamos lagunas en la normatividad sobre diversos temas, entre los que podemos mencionar los siguientes: los medios masivos de comunicación, el financiamiento y en especial, lo relativo a las precampañas electorales.

Para analizar el tema que nos ocupa, nos proponemos estudiar las recientes reformas en materia electoral, a fin de determinar si las modificaciones constitucionales y legales resuelven de fondo los problemas que se vinieron suscitando en los anteriores procesos electorales con motivo de las precampañas, para tal efecto, en el capítulo primero abordaremos brevemente las reformas electorales más importantes a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; en el capítulo en comento abordaremos con especial atención la reforma de 1996 que a nuestro juicio es una de las mas relevantes, pues con ella, se consolida al Tribunal Electoral como la máxima autoridad en la materia, con las excepciones que establece nuestra Ley Suprema, incorporándose así este órgano electoral al Poder Judicial de la Federación. En complemento a lo anterior, haremos alusión a los principios de derecho que rigen la materia electoral y a los que deberán atender todas las autoridades comiciales en todos sus actos y resoluciones ya sean administrativas o jurisdiccionales; asimismo, haremos referencia a los partidos políticos por cuanto hace a su registro, finalidad, derechos y obligaciones.

En el capítulo segundo nos avocaremos a examinar las diversas legislaciones de los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas, en las que atinadamente ya se regulaban antes de que el constituyente permanente lo hiciera a nivel federal, así, las llamadas

precampañas electorales han funcionado como instituciones electorales autónomas, pero dentro del proceso electoral.

En el último capítulo haremos nuestra crítica y, en su caso, desarrollaremos nuestras propuestas a las recientes reformas electorales: Constitucional 2007 y Legal 2008, que actualmente rigen las precampañas al cargo de Presidente de la República, en particular: el inicio, duración y conclusión de los actos proselitistas de las mismas; el acceso a los medios de comunicación en radio y televisión; el financiamiento aplicable para sufragar los gastos que realizan los institutos políticos para seleccionar a sus candidatos y por último, las sanciones en las que podrán incurrir los sujetos de responsabilidad, entre otros, los precandidatos y partidos políticos, que será desde un apercibimiento público hasta la negativa de registro como candidato.



## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO CONCEPTUAL E HISTORIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

#### 1.1 Constitución de 1917

Por ser la Ley suprema que en la actualidad nos rige, revisaremos solamente el tema atinente al diseño de la elección del titular del Poder Ejecutivo, es decir, la forma en que se realizaba el proceso para la elección de Presidente de la República en esos momentos sociopolíticos en que transitaba el país, plasmando el constituyente de 1917 en el artículo 81 de la Constitución citada, lo siguiente:

“La elección de presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.”

La reforma en mención cambió de manera radical la forma en la que se realizaría la elección del Presidente de la República, en virtud que, el ordenamiento Constitucional de 1857<sup>1</sup> establecía que la elección de este servidor público se hacía en forma **indirecta y en escrutinio secreto**; como puede observarse, la elección del titular del Poder Ejecutivo pasa en nuestro país de ser indirecta a ser directa y se elimina la frase de escrutinio secreto, lo que sin duda es un avance, pues da una mayor transparencia y participación al pueblo mexicano en la vida democrática del país, destacando que delega a la ley la forma en que debería de realizarse dicha elección.

##### 1.1.1 La Reforma Electoral de 1977

En relación con esta reforma, resulta conveniente comentar que no fue la que dio inicio a lo que hoy conocemos como Instituto Federal Electoral, ni tampoco la primera; sin embargo, consideramos de especial relevancia su análisis toda vez que es la que da pauta para que en nuestro país comienza a dar mayor énfasis a nuestro sistema electoral mexicano. En esta tesitura, tenemos que la reforma política de 1977 mediante la cual nace la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), expedida por

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. México, Porrúa, 1975, p.852.

decreto del 27 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre del mismo mes y año, a través de la cual, se otorga a la entonces Comisión Federal Electoral la obligación de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizarían el derecho a los ciudadanos a organizarse con fines políticos, otorgando una responsabilidad compartida entre los gobernados y los partidos políticos para llevar a cabo los procedimientos electorales de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La reforma en cita destaca la introducción de un sistema mixto en la Cámara de Diputados, es decir, de los cuatrocientos legisladores que integran la cámara citada, 300 diputados eran electos por el voto directo de los ciudadanos y 100 diputados electos mediante el sistema de representación proporcional, lo anterior, con el fin de que los partidos políticos de oposición tuvieran mayor representación en la multicameral cámara, este sistema se inspiró en el modelo alemán utilizado para integrar la Bundestag (sistema mixto o de representación personalizada).<sup>2</sup>

En esta tesitura, se establece por primera vez un medio de impugnación en el artículo 235 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, facultándose a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera del Recurso de Reclamación en los siguientes términos:

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.”

El recurso antes señalado se establecía en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados dentro de los tres días siguientes y sólo los partidos políticos lo podían interponer, teniendo que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un término de diez días como máximo al aludido recurso, aclarando que este medio jurisdiccional sólo era aplicable a las resoluciones que emitía la Cámara de Diputados respecto de sus propias elecciones, excluyendo a

---

<sup>2</sup> Cf. Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en el mundo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. pp. 519-520.

los Senadores y por supuesto a la elección de Presidente de la República, es de resaltar, que las decisiones que tomara el máximo tribunal carecían de fuerza coercitiva y solo eran vinculantes decidiendo de su cumplimiento el propio Colegio Electoral.

Sin duda, el intento de judicializar la política y darle mayor transparencia a la calificación de la elección que realizaba el Colegio Electoral respecto de la Cámara de Diputados, debemos considerarlo como un importante avance en nuestra democracia y como fórmula para dotar de objetividad y apego a la legalidad respecto de la elección de sus miembros, eliminando de alguna manera la amplia discrecionalidad (por supuesto, las elecciones que en específico se impugnaban) con la que se actuaba mediante la autocalificación.

En la citada reforma encontramos tres cambios que debemos mencionarlos: 1) se declaró a los partidos políticos como "entidades de interés público"; 2) se abrió la puerta de la competencia electoral a las fuerzas más significativas de la izquierda mexicana y 3) se concretó una apertura a la pluralidad política en el Congreso de la Unión, al dar cabida a los diputados de representación proporcional.

La pluralidad se convirtió en una pieza clave de la lucha y la convivencia política, esto es, permitió el registro de nuevas entidades como el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), la reforma en cita se aplicó en las elecciones de 1979, en la cual se renovó únicamente la Cámara de Diputados.

Las elecciones de 1982 fueron para elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados; en estos comicios la oposición obtuvo una gran cantidad de sufragios como nunca antes, pero la minoría como siempre; pues bien, la elección de 1985 fue la última en la que se aplicó el régimen electoral instaurado en 1977 en la que sólo se eligió a los integrantes de la Cámara de Diputados.

En relación a nuestro tema de investigación es importante señalar que con la reforma en comento, no se reguló nada en relación con las precampañas. Lo anterior, debido a que el partido político en el poder en ese

entonces no elegía a su candidato, sino que éste era designado por el Presidente en turno, y por lo que corresponde a los demás partidos, estos tenían sus propios procedimientos internos, los cuales no eran regulados por la legislación electoral.

### **1.1.2 La Reforma Electoral de 1986**

La chispa que encendió la maquinaria de reforma que se comenta fue precisamente el descontento de la sociedad después de las elecciones de 1985, en esta tesitura, el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1986, convocó a los distintos sectores políticos y sociales para participar en una nueva reforma electoral. Después de diversas audiencias públicas, se concluyó que era necesario reformar el sistema y no de sustituirlo por otro.

Así las cosas, el 15 de diciembre de 1986 se publicó oficialmente la reforma del artículo 60 de la de la Constitución que permitía la creación de organismos electorales a los cuales nos referiremos posteriormente, en principio la reforma que en este apartado se comenta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, mediante la cual surgió el "Código Federal Electoral" en éste ordenamiento hubo cambios evidentes de forma, pero no de fondo, es decir, el Poder Ejecutivo siguió conservando la facultad de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral, lo que lo seguía manteniendo como juez y parte.

Debemos resaltar que la reforma conservó el sistema electoral mixto, pero engrosó el número de diputados de representación proporcional, esto es, de 100 diputados electos por éste principio, pasaron a ser 200, dando como consecuencia el aumento de 400 a 500 representantes que integrarían la cámara baja, conformación que actualmente subsiste en nuestro sistema electoral.

No podemos dejar de comentar que, en aras de fortalecer y preservar el equilibrio de las mayorías frente a las minorías, lo único que resultó fue un aumento proporcional de las mayorías frente a las minorías, en otras palabras, tomando en consideración que en el sistema de representación

proporcional se asignaban las curules a quien tuviera mayor número de votos y observando los resultados electorales que se tenían hace algunos años, lo único que resultaba era que el partido que ostentaba el poder a pesar de ganar casi todos los diputados por el principio de mayoría relativa, también obtuviera el mayor número de diputados de representación proporcional.

Lo anterior, distorsiona a nuestro juicio el fin a que hace referencia el artículo 51 constitucional, es decir, el citado numeral dispone que la Cámara de Diputados se integrara por representantes de la nación, circunstancia que en el modelo actual, en estricto, no sucede, ya que existen 200 diputados de representación proporcional que se distribuyen en base a los resultados de sufragios obtenidos por cada partido, lo que se traduce en un primer momento a una representación directa de partidos y posteriormente a representantes de la nación, contrario al sistema de diputados de mayoría relativa en donde de manera directa el ciudadano elige a sus representantes, mismos que serán representantes de la nación.

Asimismo, el artículo 53 de la Constitución que también se reformó dejó establecido el número de circunscripciones electorales de representación proporcional, ya que anterior a la reforma, sólo mencionaba que no podían ser más de cinco circunscripciones y le daba competencia a la Comisión Federal Electoral, para determinar el número de circunscripciones para cada elección, manipulando así la conformación de las mismas para efectos electorales.

No podemos soslayar la modificación al artículo 60 de la Constitución en el que dispuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, sin duda el primer paso a la justicia electoral, este órgano con atribuciones muy limitadas, ya que sus decisiones que emitía no eran definitivas, pues quien tenía la última decisión eran los Colegios Electorales de las Cámaras, a mayor abundamiento, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era la primera instancia para declarar la nulidad de una casilla o de un distrito electoral y los Colegios Electorales eran la instancia definitiva en donde podían modificar la decisión del tribunal y así declarar o no la nulidad.

Como consecuencia de las reformas a diversos artículos de la Constitución el 12 de febrero de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral.

En la reforma que nos ocupa, no se reguló sobre el tema de las precampañas, empero, hubo grandes avances en la materia que seguramente fueron producto de la necesidad que se requería en ese momento.

### **1.1.3 La Reforma Electoral de 1989**

En este año no hubo formalmente una reforma electoral, empero se preguntaran ¿Porqué está contemplada como reforma electoral de este año? la respuesta es tan sencilla o tan compleja, dependiendo como se quiera ver, en *estricto sensu* se contemplaría como una modificación a la ley y su consiguiente publicación para hacerla entrar en vigor, sin embargo, si la vemos desde un punto de vista amplio debemos tomar en cuenta las causas que dieron origen a la modificación de la norma, es decir, la causa que motivó el proceso de reforma, de esta manera veremos que lo esencial a la modificación a la ley se realizó en el año de 1989, es por eso que consideramos este año como reforma electoral, además de que no podemos comprender la reforma si no comprendemos su pasado que le dió vida, así entonces, por ésta y las razones siguientes se estableció como año de reforma.

Pasadas las elecciones de 1988, la que todos recordamos como las elecciones en las que “se cayó el sistema” (algunos dicen que los datos vertidos en el sistema de información para el cómputo de los votos fue insuficiente, otros arguyen, que ésta frase refiere algo diferente, es decir, que el sistema político que gobernaba en esos momentos, no permitió que hablaran del tema sobre quién había ganado la elección), así, se dió a conocer que el vencedor de la elección de Presidente de la República era Carlos Salinas de Gortari, dando como consecuencia que el día primero de diciembre del año de la elección en su primer discurso propusiera un nuevo acuerdo político<sup>3</sup>.

Derivado de lo anterior, y a fin de cumplir con los propósitos mencionados por el Presidente de la República, el día 9 de enero de 1989 la

---

<sup>3</sup>TRIFE. Informe de Actividades 1990-1996, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, p. 161.

entonces Comisión Federal Electoral acordó la creación de una comisión especial denominada “*Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*”<sup>4</sup>, acuerdo que fue publicado el 13 de enero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, las consultas públicas comenzaron el 17 de enero de 1989 encabezadas por el Secretario de Gobernación en su papel de representante del Ejecutivo Federal, así como de representantes del Poder Legislativo y representantes de los Partidos Políticos Nacionales, fungiendo como secretario de la comisión, el secretario de la Comisión Federal Electoral.

Como resultado de meses de trabajo y de consultas públicas en los que se analizaron temas como: derechos políticos y representación nacional, régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales, política y medios de comunicación, registro nacional de electores, organismos y procesos contenciosos en la materia, así como instituciones políticas del Distrito Federal; como podemos ver, fueron variados y enriquecedores los puntos que se plantearon en las consultas que realizó la Comisión de Reforma Electoral, es menester resaltar que hubo 91 ponencias, 48 de origen partidista y 43 de invitados especiales a participar en la consulta, asimismo, se presentaron 43 trabajos remitidos por ciudadanos y diversos organismos<sup>5</sup>, todos con un mismo fin, dar mayor transparencia y legalidad a los procesos electorales.

Es relevante mencionar que, durante las últimas consultas sobre la reforma electoral el tema central a discusión fue el relativo a la justicia jurisdiccional electoral, en las que se abordó la desaparición de los Colegios Electorales, el fortalecimiento del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, el posicionamiento del Tribunal Electoral como única y máxima autoridad en la materia; asimismo, se planteó la posibilidad de que el tribunal antes mencionado formara parte del Poder Judicial de la Federación, o que incluso fuera independiente de los tres poderes, sin embargo, concluyeron en dar un fortalecimiento al Tribunal Electoral dotándolo de más facultades que

---

<sup>4</sup> Ibidem. p. 161.

<sup>5</sup> Cf. Azíz Nassif, Alberto, cit por.TEPJF. Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México, México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 237.

veremos más adelante, en razón que la reforma de mérito se publicó hasta 1990.

Pues bien, como observamos el año de 1989 fue crucial para las consultas, los trabajos y las propuestas de reforma que finalmente se concretarían hasta el año siguiente, por ello, se consideró proponer como reforma electoral de 1989 los esfuerzos realizados por todas las fuerzas políticas y de la sociedad en general, dando paso a la segunda gran reforma en la materia.

Debemos mencionar que nuestro tema de investigación no fue tocado por el legislador, quizá por ser un fenómeno que no surgió en esos momentos, tal vez por que carecía de relevancia o simplemente que el órgano reformador no tuvo una visión a futuro de lo que podía generar una campaña anticipada.

#### **1.1.4. La Reforma Electoral de 1990**

La reforma que se aborda consideramos que ha sido la más importante en nuestra vida democrática electoral, en virtud de que constitucionalmente se crea un organismo que a nuestros días conserva el nombre de "Instituto Federal Electoral", y a éste, se le encarga la realización de las elecciones federales, reconociéndose como una función estatal, estableciendo que en el ejercicio de esa función, se atiende a los principios rectores de: Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad y Objetividad, principios que serán materia de estudio en puntos posteriores.

De esta manera, el 14 de julio de 1990 la Cámara de Diputados en periodo extraordinario aprobó la creación de un nuevo ordenamiento electoral titulado "*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*", mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto del mismo año, norma electoral federal que después de dieciocho años lleva el mismo nombre, claro, con algunas modificaciones que lo han fortalecido; un hecho que debemos destacar fue que el Partido Revolucionario Institucional a pesar de contar con la mayoría de los legisladores para realizar la reforma en mención, tuvo el apoyo de todas las diversas fuerzas políticas del país.

A continuación, daremos un breve extracto de los temas más importantes que contiene el código aludido en el párrafo anterior:



#### a) Instituto Federal Electoral

Nace como resultado de los acuerdos entre los diversos actores políticos y de la necesidad de una reforma al sistema político electoral para realizar en lo sucesivo las elecciones para renovar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. De esta manera, se puede observar que a partir de este momento nuestro país se ubicó en ruta para buscar transitar hacia la imparcialidad, la certeza, la igualdad, y la equidad en torno a los procesos comiciales, de ahí que se de vida a una nueva institución como Entidad Pública Autónoma en la estructura institucional mexicana como es, el Instituto Federal Electoral, encargado de organizar los procesos federales, estableciéndose reglas claras para la incorporación, ascenso, permanencia y promoción de los servidores que integrarían éste nuevo Instituto.

Por otra parte, en la estructura del Instituto Federal Electoral se estableció que debía funcionar de forma descentralizada, es decir, a demás de las oficinas centrales debía haber una delegación por cada entidad federativa y una subdelegación por cada uno de los trescientos distritos electorales. En este sentido, encontramos a dos órganos centrales a saber: el Consejo General como órgano de dirección -que ha sido objeto de múltiples reformas- y la Junta General Ejecutiva como órgano executor del mencionado consejo.

En el primer órgano señalado, tenemos que, el Secretario de Gobernación en turno era el que presidía el Consejo General y al mismo tiempo representaba al Poder Ejecutivo, además, estaba integrado por cuatro representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos según correspondiera al porcentaje de la votación obtenida de la elección anterior sin poder rebasar de tres representantes por instituto político, y por último, seis Magistrados Consejeros.

Por cuanto toca al segundo de los órganos centrales, la Junta General Ejecutiva, estaba integrada por diversas áreas como son: Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Administración y Servicio Profesional, a éste órgano central se le encargo hacer efectivas las tareas electorales –función que hasta la fecha sigue haciendo-, es decir, realiza todas las actividades

necesarias para hacer posible mediante el sufragio, la renovación periódica de los poderes: Ejecutivo y Legislativo

Como se mencionó en párrafos anteriores, se crearon delegaciones y subdelegaciones dentro del Instituto Federal Electoral, es decir, órganos de dirección estatal por cada entidad federativa y distritales en cada distrito electoral federal, así como sus respectivos órganos ejecutivos estatales y distritales.

Además, se ordenó la creación de un catálogo de sanciones administrativas para los miembros del Servicio Profesional Electoral del instituto multicitado, lo anterior, con el objeto de garantizar que dichos integrantes realizaran todas sus actividades bajo los principios de objetividad e imparcialidad.

#### b) Integración de los Órganos de Representación Popular

En este rubro, aunque no fue uno de los aspectos centrales en la negociación, hubo avances significativos en las reglas de asignación de los integrantes de la Cámara de Diputados electos por el sistema de representación proporcional, recordando que en la reforma constitucional anterior, ya había dejado en claro como se debía de integrar la Cámara de Diputados, es decir, por 500 diputados (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional).

En concordancia con lo anterior, se dispuso que el máximo de diputados que podía tener un partido político en la Cámara de Diputados sería de 350, aún y cuando su porcentaje en la votación alcanzara para más, dando como consecuencia que la minoría de los partidos políticos tuviera hasta 150 diputados.

Asimismo se estableció la llamada Cláusula de Gobernabilidad, en la que el partido que obtuviera el 35% de la votación y el mayor número de constancias de mayoría, obtendría el número de diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría relativa en la Cámara, lo que permitiría poder reformar la norma a gusto del partido político que obtuviera esta mayoría

Por tanto, y como se desprende de las reglas de asignación mencionadas, es más que obvio que la aplicación va encaminada a proteger siempre a la mayoría, es decir, se buscó que existiera una mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

c) El Régimen de los Partidos Políticos.

En este apartado no encontramos reformas sustanciales en el registro de los nuevos partidos políticos, toda vez que se siguió manteniendo de manera discrecional para otorgar el registro, pues se tomaría en cuenta el sistema de partidos políticos, su composición y representatividad sociopolítica, empero, se estableció que los institutos políticos deberían contar con documentos básicos como son: estatutos, declaración de principios y programa de acción; además de demostrar que representaba una corriente de la sociedad con actividades políticas durante los últimos dos años anteriores a la solicitud del registro.

d) Financiamiento Público

Es este rubro, la nueva legislación registro modificaciones importantes estableciéndose cuatro especies de financiamiento público a los partidos políticos, a saber: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación y por actividades específicas, el primero era el que se otorgaba en base al número de votos que habían obtenido los partidos políticos de los comicios próximos pasados de las elecciones de diputados y senadores; el segundo aparentemente era de forma igualitaria, pero no equitativa, toda vez que el monto real dependía del número de votos que haya obtenido cada partido en la elección pasada, en otras palabras, obtenía más el partido que había triunfado en los comicios pasados; el tercer tipo de financiamiento era el que otorgaba el Estado correspondiente al 50 % del monto anual que correspondiera por pago de dietas a sus diputados y senadores de cada partido; y por último, el financiamiento por actividades específicas que en términos reales era un reembolso por los gastos que hicieran los partidos políticos en los rubros de investigación, educación cívica y tareas editoriales.

e) Acceso de los Partidos a tiempos oficiales en Radio y Televisión

Esta reforma tocó un gran tema para las campañas políticas, en virtud que ésta modificación dió pauta para la evolución de la publicidad y difusión de las campañas electorales en medios de comunicación diverso al tradicional, sin embargo, con el mismo vicio de siempre en la repartición de tiempos en períodos electorales, en donde, los tiempos eran distribuidos conforme a la fuerza electoral de cada partido político, lo que se traducía en mayor posicionamiento para el instituto político que gobernaba.

#### f) Registro Federal de Electores

Sin duda un importante acierto en el registro de electores, ya que ésta área permitiría asegurar que todos los ciudadanos mexicanos, sin mayor problema, tuvieran garantizado su derecho a sufragar en los comicios venideros para realizar esta tarea, se creó un nuevo padrón electoral y como consecuencia, la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía.

En esta tesitura, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en coordinación con sus vocalías respectivas de las juntas locales y distritales, se encargarían de la creación de un nuevo instrumento denominado Catálogo General de Electores que sería el resultado de la aplicación técnica censal, en otras palabras, visitas de la autoridad electoral administrativa casa por casa a todo el país, así, una vez registrado en este catálogo el ciudadano, cuando acudía a las oficinas para realizar el trámite de su credencial de elector se incorporaría a un segundo instrumento denominado padrón electoral y por último, con el padrón antes señalado se integraban las listas nominales de electores, las cuales contenían el nombre del ciudadano que se había inscrito en el padrón electoral y que contaba con la credencial para votar con fotografía, es decir, contenían las listas de los ciudadanos que estaban en condiciones de votar el día de la jornada electoral.

Por otra parte, encontramos la actualización y depuración del padrón electoral, tarea fundamental que como medio de control y seguridad estaba a la vista de los ciudadanos, aspecto que antes era facultad discrecional de la autoridad electoral, en tal virtud, el procedimiento de altas y bajas quedó condicionado a la existencia de un documento que justificara el movimiento realizado por el ciudadano o por la misma autoridad, verbigracia, en el caso de

las defunciones, el registro civil debía expedir la documentación necesaria que acreditara que esa persona había fallecido, de lo contrario, si la autoridad no tenía conocimiento debía conservarlo en la lista nominal de electores.

En este contexto, existía una red de vigilancia que estaba a cargo exclusivamente de los partidos políticos y que llevaría por nombre Comisión Nacional de Vigilancia, ésta comisión se extendería a todas las juntas locales y distritales a efecto de vigilar que los movimientos que realizara la autoridad electoral tuviera como respaldo un documento que avalara el movimiento dotando así de mayor eficacia y certeza al elector.

#### g) Procedimientos y Reglas del Proceso Electoral

Como primer punto se acotó el tiempo de difusión de las campañas electorales, asimismo se modificaron los plazos para el registro de los candidatos, y se establecieron reglas para la instalación y el número de electores que deberían votar en las casillas (como actualmente las conocemos), además se estableció un nuevo concepto de casilla (se les denominó casillas especiales) para los electores en tránsito, es decir, ciudadanos que por razón de sus actividades se encontraran fuera de su sección, distrito, entidad o circunscripción el día de la jornada electoral, lo anterior, con el objeto de hacer efectivo su derecho al sufragio.

Debe subrayarse que los partidos políticos contaban con la facultad de designar hasta dos representantes propietarios y un suplente en cada casilla, lo anterior con el fin de inhibir las irregularidades que pudieran suscitarse durante el transcurso de la jornada electoral y vigilar que todos los actos realizados por los integrantes de la casilla sean apegados a derecho.

Una innovación fue la incorporación de un sistema de resultados preliminares que fuera lo suficientemente rápido y confiable a fin de despejar las dudas que pudieran surgir en las horas siguientes a la elección, además, los partidos políticos tendrían un acceso al sistema de información, dando como resultado mayor eficiencia y certeza en el conteo preliminar de la votación de la elección correspondiente.

#### h) Tribunal Federal Electoral

Un cambio radical en la impartición de la justicia electoral, pasando de lo contencioso-administrativo a lo jurisdiccional, continuando con su autonomía (claro independiente del Poder Judicial), habida cuenta que el alto tribunal de este país se reservaba la competencia para conocer sobre cuestiones de constitucionalidad en los actos y resoluciones, asimismo, su estructura fue de manera descentralizada estableciéndose una Sala Central y cuatro Salas Regionales; actuando la Sala Central durante el proceso electoral como Sala Regional correspondiente al Distrito Federal.

Debe subrayarse que el funcionamiento de todas las Salas Regionales era de carácter temporal, toda vez que limitaba su actuación durante el tiempo que transcurrían los procesos electorales.

Como ya mencionamos en párrafos anteriores, la modificación a la ley secundaria de la materia precisó diversos tipos de recursos jurídicos para cuestionar actos y resoluciones electorales como son: Recurso de Queja, Recurso de Reclamación, Recurso de Apelación y Recurso de Reconsideración, los dos primeros eran de carácter administrativo y los últimos dos eran de carácter jurisdiccional. No dejaremos de precisar que a la resolución que emitiera éste órgano, la posibilidad de que fuera modificado o revocado por los Colegios Electorales, existía incluso, en la calificación presidencial, cabe señalar que se crearon sanciones administrativas y a la par se reformó el Código Penal dando lugar a un apartado relativo a los delitos electorales.

Ahora bien, para dar inicio al proceso electoral de 1991 el 3 de octubre de 1990, se publicó el decreto presidencial por el que se designaría a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Es menester comentar que el tema motivo de la presente investigación no fue tratado en la reforma en comento; sin embargo, dicha reforma si constituye un parteaguas en lo que se refiere a la integración de las nuevas autoridades administrativas en materia electoral en nuestro país, así como en la forma de organizar y realizar las elecciones.

### **1.1.5 La Reforma Electoral de 1993**

La segunda reforma importante durante la administración del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari y como resultado de los acuerdos formulados por los institutos políticos a fin de desaparecer los colegios electorales, el día 2 de septiembre de 1993 fueron aprobadas las reformas a los artículos 41 y 60 constitucionales y el día 3 de septiembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma de mérito que conservó la estructura orgánica del Tribunal Federal Electoral planteada en 1990 destacando a éste órgano como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, asimismo, se dispuso que adicionalmente al funcionamiento de las Salas: Central y Regionales, existiría una Sala de Segunda instancia que estaría presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral y cuatro miembros más de la Judicatura Federal así ésta Sala de Segunda instancia sería competente para resolver los Recursos de Reconsideración que se presentasen con motivo de los Juicios de Inconformidad.

La reforma Constitucional de 1993 dió lugar a la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacando la facultad que se otorga al Consejo General, a los Consejos Locales y a los Consejos Distritales de declarar administrativamente la validez de las elecciones de senadores y diputados, respectivamente, correspondiendo a los presidentes consejeros la entrega de las constancias de mayoría y validez o de asignación, según correspondiera, y para el caso de que las mismas fueren impugnadas, el órgano jurisdiccional se encargaría de revocar o confirmar la constancia de mayoría entregada y validez de la elección; sobre estas bases, podemos observar que existe una forma administrativa y otra jurisdiccional para declarar la validez de las elecciones.

Como consecuencia de lo anterior, se sustituyó el mecanismo de autocalificación de las elecciones de los diputados y senadores, por el sistema de heterocalificación, en otras palabras, desaparecen los colegios electorales de las respectivas cámaras, quedando así el Tribunal Federal Electoral como última instancia en la calificación de las elecciones que mencionamos en este párrafo.

En relación a las cinco Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral, éstas continuaron funcionando en las ciudades sede de cada circunscripción, quedando de la siguiente manera; la primera en el Distrito Federal (que fuera del proceso electoral federal fungía como Sala Central), la segunda en Durango, la tercera en Xalapa, la cuarta en Guadalajara y la Quinta en Toluca.

Debe resaltarse que el 22 de diciembre de 1993 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno del Tribunal Electoral constante en tres títulos, sin entrar al tema solo mencionamos que actualmente cuenta con siete títulos y su última modificación fue la realizada en sesión de cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete.

Los puntos de reforma que consideramos como esenciales de este año fue lo relativo a las formulas de integración en el congreso y el control del financiamiento privado de los partidos políticos, en virtud que, hasta ese momento no existía disposición legal que regulara lo atinente a las finanzas privadas partidistas.

Por lo que hace a la integración de la Cámara de Senadores, aunque la oposición exigía se implementara un sistema de representación proporcional que funcionara de forma similar a la Cámara de Diputados, lo único que consiguieron fue establecer un sistema de primera minoría, que en términos reales se refiere al partido político que obtuviera el segundo lugar en la entidad federativa o mejor dicho, el partido que alcanzara mayor número de votos después del ganador en la elección de senadores atinente a la entidad federativa, elegantemente dicho, senadores por el principio de primera minoría.

Asimismo, se estableció que para integrar la Cámara de Diputados el máximo de diputados plurinominales que pudiese tener un partido político no sería mayor al 65% de los diputados electos por éste principio, sin dejar a un lado la taxativa adicional que limitaba a tener un máximo de 315 diputados por ambos principios.

Ahora bien, pasando al tema del financiamiento de los partidos políticos debemos recordar que sólo existía regulación en el financiamiento público, más no en el privado, y precisamente éste fue el tema a discusión, estableciéndose así el financiamiento siguiente: público, de la militancia, de simpatizantes,



autofinanciamiento y por rendimiento financiero, en este sentido, quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los Estados, de los ayuntamientos, de las dependencias públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de asociaciones religiosas; estableciéndose que las aportaciones no serían deducibles de impuestos, asimismo, se obligó a los partidos políticos a presentar un informe de sus ingresos y gastos de cada año ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral mismo que sería examinado por éste consejo, además se establecieron sanciones para el caso de incumplir las reglas del financiamiento, reservándose la aplicación al Tribunal Federal Electoral, pudiendo ser desde una sanción económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.

Respecto a la reforma de mérito, no se abordó el tema de investigación que nos ocupa, empero, será recordada entre otras cosas, por la desaparición de los colegios electorales en la calificación de las elecciones y por establecer un sistema de financiamiento para los partidos políticos que a la fecha nos damos cuenta que ha sido rebasado, prueba de ello es la reforma legal electoral pasada y quizá en algunos años o meses habrá la necesidad de replantear el régimen actual de financiamiento. Lo anterior, es reflejo de la constante transformación de nuestra democracia.

#### **1.1.6 La Reforma Electoral de 1996**

Tras la elección de 1994 y la prueba de fuego de la Ley electoral de 1993, los diversos grupos sociales y los partidos políticos volvieron a tomar cauce en los acuerdos para una nueva reforma que sería el resultado del cúmulo de experiencia de las elecciones pasadas, a fin de ser concretos, sólo mencionaremos los avances de esta reforma que consideramos trascendente en materia electoral en base a las modificaciones siguientes: se reforma nuestro máximo ordenamiento jurídico con fecha 21 de agosto de 1996 y el día 22 de noviembre del mismo año se modifica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de las reformas anunciadas, los órganos electorales se dotaron con autonomía total, esto es, de plena independencia con respecto a los tres

poderes y en especial al Poder Ejecutivo al que estaba sujeto; asimismo los partidos políticos dejaron de tener voto en el máximo órgano electoral encargado de organizar las elecciones, conservando solamente el derecho a voz, los únicos que tenían derecho a voz y voto serían los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y a éstos se encargaría de designarlos la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos, en resumen, el Poder Ejecutivo retira su presencia y ahora los encargados de tomar decisiones para organizar los comicios serían los Consejeros Ciudadanos elegidos por lo mismos partidos políticos, dando como resultado -aparentemente- mayor confiabilidad en la organización y calificación de las elecciones federales.

En aras de la justicia electoral fue instaurado un control de legalidad y constitucionalidad, a fin de que todos los actos y resoluciones atinentes a la materia pudiesen ser revisados e impugnados jurisdiccionalmente, estableciéndose que la calificación de las elecciones de Presidente de la Republica quedaran en manos de un órgano jurisdiccional y no más en un órgano político como lo eran los Colegios Electorales, así, los resultados de elecciones correspondientes a senadores y diputados (que ya habían sido objeto de la reforma anterior) en caso de ser impugnadas en última instancia conocería un órgano plenamente jurisdiccional e independiente denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (más adelante explicaremos el cambio de nombre de Tribunal Federal Electoral al nombre que en líneas anteriores se mencionó).

Los recursos económicos que se otorgaban a los partidos políticos fueron objeto de discusión toda vez que un solo partido había gastado el 73%<sup>6</sup> del financiamiento para las campañas electorales de ese año, en esta tesitura, debía de equilibrarse el monto destinado a realizar las campañas políticas, quedando distribuido el 70% del total del dinero para la difusión de las campañas conforme a la votación obtenida de cada partido político en la elección próxima pasada y el 30% de un modo igualitario; asimismo, se estableció que el financiamiento que aportaran los simpatizantes del partido

---

<sup>6</sup> Becerra, Ricardo y otros. *La mecánica del cambio político en México*, México, Editorial Cal y Arena, 2000, p 426.

político no podía rebasar del 10% de financiamiento público por actividades ordinarias.

En la conformación de la Cámara de Diputados no hubo innovación quedando de la misma manera en la que 300 diputados eran electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, sin embargo, hubo una modificación en la Cámara de Senadores, no en el número de legisladores, pero sí en la integración, dando lugar a que 32 senadores fueran electos bajo el principio de representación proporcional atendiendo a un sistema de listas votadas en cada una de las circunscripciones, los otros 32 bajo el sistema de primera minoría y los restantes 64 bajo el principio de mayoría relativa, además en artículo transitorio se estableció que a partir del año 2000 el Senado se renovarían de forma total.

Por fin, el Distrito Federal se abre por primera vez en su historia, a que el Jefe de Gobierno sea elegido a través del voto ciudadano, mediante elecciones libres, democráticas, auténticas y periódicas, además los titulares de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hoy denominadas delegaciones, que también se elegirían por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otro parte, el proceso electoral de 1997 en que se aplicó la reforma en comento fue reconocido como limpio y bien hecho<sup>7</sup>, se reconocieron a las instituciones creadas dando mayor transparencia y credibilidad, haciendo del sufragio la única vía legal para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo los partidos políticos los que representaron el cauce institucional que habían perseguido desde hace algunos años y vieron concretizada (al menos por varios años) las elecciones más competitivas en la historia.

En la reforma de estudio, no se habló sobre el tema de las precampañas, probablemente porque lo relevante en el momento era que el Poder Ejecutivo se apartara de la organización de las elecciones federales, dando mayor fiabilidad al órgano electoral encargado de esta función.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p.481.

## **1.2 La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Al hablar de la consolidación, debemos tener en cuenta las tres reformas fundamentales constitucionales y legales publicadas en el diario oficial de la federación el día 22 de agosto, el 31 de octubre y 22 de noviembre, todas del año de 1996.

Por otro lado es necesario hacer una remembranza de los acontecimientos más importantes a lo largo de la historia electoral, situándonos en el año de 1977 con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y la incorporación del recurso de reclamación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como medio de impugnación para combatir las resoluciones de los colegios electorales, lo que dio inicio a la modificación de la forma de resolver las controversias electorales, es decir, de la autocalificación hecha propiamente por el órgano político, para hacer posible la heterocalificación por los órganos administrativos y jurisdiccionales, aunque no de forma definitiva.

Por otro lado nos avocaremos a las diferentes etapas que ha atravesado el Tribunal Electoral a partir de su creación y hasta llegar a lo que hoy conocemos como el más grande logro de la independencia en la calificación de las elecciones, sí, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### a) Tribunal de lo Contencioso Electoral

Conforme al artículo 60 constitucional reformado mediante decreto de 15 de diciembre de 1986 en relación con el Código Federal Electoral promulgado en 12 de febrero de 1987 se estableció el primer órgano jurisdiccional especializado en la materia denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral definiéndolo en su artículo 352 como:

...el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja...

Este tribunal se integraba con una sola sala con sede en el Distrito Federal y estaba integrada por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión (claro, a propuesta de los partidos políticos) en el mes de mayo anterior a la elección, además este

tribunal era de carácter temporal, ya que se instalaba unos meses antes del inicio del proceso electoral y concluía sus funciones el termino del proceso comicial.

Es menester mencionar que sus resoluciones eran obligatorias pero no definitivas y sólo funciono en las elecciones más cuestionadas del país, las de 1988 en las que se eligió Presidente de la República, integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y representantes de la asamblea del Distrito Federal.

#### b) Tribunal Federal Electoral

Tras la experiencia de las elecciones de 1988 nace la necesidad de transformar sustancialmente la naturaleza del órgano administrativo electoral y de ampliar de manera importante sus atribuciones, fortaleciendo su autonomía, especialización y profesionalización, se reforman los artículos 41 y 60 de la ley suprema para crear un nuevo órgano jurisdiccional autónomo denominado Tribunal Federal Electoral integrado por magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, asimismo, se estableció la creación de cuatro salas regionales (de carácter temporal) más la sala central (ya de carácter permanente) sumaban cinco que estaban distribuidas en las cinco circunscripciones plurinominales del país.

Con la reforma de 1991 se dotó a las salas del tribunal electoral competencia para anular las votaciones recibidas en casilla o incluso la nulidad de la elección de diputados y senadores que podían ser revisadas por los Colegios Electorales con el carácter de definitivas, no fue hasta la reforma de 1993 en la que se estableció que el tribunal electoral era la última instancia, definitiva e inatacable para resolver las impugnaciones de senadores y diputados, desapareciendo así la autocalificación de los Colegios Electorales y apareciendo así la heterocalificación en los comicios de las respectivas cámaras, subsistiendo el Colegio Electoral que calificaría la elección de Presidente de la República.

Otro aspecto importante en el Tribunal Federal Electoral con la reforma de 1993 fue la creación de la sala de segunda instancia que estaba integrada

por cuatro miembros propietarios y dos suplentes todos de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral.

Es de destacarse que con esta reforma se establecieron reglas procesales más claras para el desahogo de los medios de impugnación, la posibilidad de la suplencia en la deficiencia de la argumentación de los agravios, la suplencia total del derecho omitido por los recurrentes, ampliación de los medios probatorios, la ampliación de los plazos para la interposición de los recursos de inconformidad y el establecimiento de la causal genérica de nulidad de elección.

#### c) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Como resultado de la reforma constitucional de 1996 el tribunal electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia, estableciéndose así, en el párrafo primero del artículo 99 de la Constitución lo siguiente:

“El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.”

Institución plenamente jurisdiccional que ha probado ser la solución más efectiva a los conflictos de naturaleza político-electoral, estableciendo con este numeral en comento competencias constitucionales y legales entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conservando este último la facultad de conocer de la acción de inconstitucionalidad que pudieran presentarse respecto de las leyes electorales locales o federales.

Por primera vez en la historia de la justicia electoral se logró la plena judicialización en materia electoral al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se rediseñaron las reglas y procedimientos a los medios de impugnación, creándose un cuerpo normativo especial que hasta la fecha lleva por nombre Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El avance más valioso de esta reforma fue la eliminación del órgano político (Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral) que era el competente para calificar la elección de Presidente de la República, transformando esta práctica política, en una práctica de heterocalificación

jurisdiccional bajo la responsabilidad de la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien actualmente tiene la facultad de calificar la elección e incluso hacer el cómputo final y hacer la declaración de validez y entregar la constancia de mayoría al candidato que resulte electo.

En conclusión, la evolución del sistema de justicia electoral durante estos últimos veinte años ha sido crucial para nuestro sistema electoral, dando como resultado instituciones electorales sólidas, confiables y sobre todo imparciales, en éstas, el pueblo mexicano ha edificado la construcción de su democracia; prueba de ello fueron las reformas: constitucional de 2007 y legal de 2008, a partir de estas modificaciones legales se establece la permanencia jurisdiccional de las Salas Regionales, además se realiza una distribución de competencias entre las Salas: Superior y Regionales, se instaura un sistema de escalonamiento para la sustitución de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como para los Consejeros del Instituto Federal Electoral Electorales, entre otros temas más; ojalá y podamos contar con el consenso de los diversos actores políticos para ir avanzando en la evolución de una verdadera cultura democrática.

### **1.3 Derecho Electoral**

Primero que nada, se debe entender al Derecho Electoral como una parte de la normatividad del Derecho, además es la vía, el vehículo o el instrumento (la forma como se le quiera llamar) para garantizar la democracia y el acceso del poder público a los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante elecciones auténticas, periódicas y libres.

En esta tesitura el derecho electoral es el conjunto de normas de derecho que tienen como finalidad la regulación de las formas y procedimientos a través de los cuales se trasmite el poder público en México (legislativo y ejecutivo), el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos (votar, ser votado y de asociación) y de los medios de impugnación a través de los cuales se proteja la constitucionalidad y la legalidad de los diferentes actos y resoluciones electorales.

En sentido amplio, el derecho electoral, es el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia y que

según Nohlan y Sabsay,<sup>8</sup> no sólo incluye la legislación electoral, la ciencia, la teoría y el saber crítico sobre las normas, sino también principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo etc.

El derecho electoral para nosotros es el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo (entendiéndose el derecho de votar, ser votado, de asociación política y de afiliación), en la organización de las elecciones del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral, el control de la regularidad de los comicios y la confiabilidad de sus resultados”.

### **1.3.1 Derecho Electoral Sustantivo**

El derecho sustantivo es sin duda la herramienta, la base de la cual se debe partir para poder entender los procedimientos y formas de participar en una democracia como la nuestra, son las normas que estableció el legislador para realizar los cambios de quienes integran los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones periódicas, pacíficas, libres y auténticas.

Analizando los constantes cambios que ha experimentado la ley electoral reglamentaria desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que actualmente nos rige, nos podemos dar cuenta de la evolución paulatina pero constante, a fin de lograr el perfeccionamiento de las reglas que rigen el sistema electoral, asimismo, el afán del legislador por hacer del derecho sustantivo electoral, una forma de vida cada vez más eficaz y transparente.

Es cierto que hace falta mucho por regular pero sin duda menos que hace un par de décadas, en donde quien legislaba sobre la materia con una mayoría relativa en el congreso o casi absoluta, decidía las reglas de las elecciones, a diferencia de la actualidad, que quien decide el cambio de las

---

<sup>8</sup> Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, p.243.



normas electorales es un conjunto de pensamientos, y no solo uno, lo que a toda luces es trascendente para la creación de normas que hagan más equitativos y transparentes los comicios.

### **1.3.2 Derecho Electoral Adjetivo**

Para hablar del derecho electoral adjetivo o procesal es conveniente hacer referencia a la unidad procesal que habla Cipriano Gómez Lara<sup>9</sup> al establecer seis razones que conlleva esta unidad a que se hace referencia siendo estos:

- a) El contenido de todo proceso es un litigio;
- b) La finalidad de todo proceso es la de dirimir o resolver un litigio;
- c) Todo proceso presenta una estructura triangular en cuyo vértice superior está el órgano jurisdiccional y en los inferiores se encuentran las partes en contienda;
- d) Todo proceso presume la existencia de una organización judicial con jerarquía y escalonamientos de autoridad;
- e) Todo proceso está dividido en una serie de etapas o secuencias que se desenvuelven a su largo, desde un principio hasta un fin;
- f) Todo proceso tiene un principio general de la impugnación mediante el cual se postula la necesidad de que las resoluciones del tribunal puedan ser reexaminadas o revisadas, ya sea porque no estén apegadas a derecho, porque sean incorrectas, equivocadas o ilegales.”

Bajo esta tesitura debemos entender al derecho procesal electoral revisando el fin que persigue, y lo que pretende, es evidentemente, resolver un conflicto de naturaleza jurídica electoral, a través de órganos imparciales: administrativos y jurisdiccionales previamente establecidos que garanticen el libre acceso a la justicia, mediante un procedimiento específico donde se sigan eficazmente las reglas establecidas para tener elementos jurídicos y así poder resolver apegado a derecho, bajo la figura de que dictada una resolución, exista órgano superior que pueda confirmar, modificar o revocar ésta, sólo así podemos hablar de un derecho procesal efectivo.

## **1.4 Justicia**

El concepto justicia se ha utilizado en dos sentidos de diferente contenido y alcance: por una parte, se ha usado para designar el criterio ideal del Derecho, en un sentido racional y de valor; y por otra parte, ha sido

---

<sup>9</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría Procesal Civil*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios Oxford, México, 2001, p. 4.

empleada para denotar la virtud universal comprensiva de todas las demás virtudes.<sup>10</sup>

Podemos considerar a la justicia como el valor jurídico de mayor importancia; y éste implica la idea del orden y de la pertenencia, el cual se halla por encima de toda voluntad humana, el atributo “**justo**” puede reconocerse por parte de una acción o de una intención, de una ley o de una institución, en la cual el ser humano se ve inserto en un orden, sólo que la idea de la justicia en sí misma no pertenece a la ética de la persona, sino a la ética de las ordenaciones o de las instituciones y se entiende que la virtud llamada “justicia” está referida al ámbito de las ordenaciones, de las instituciones y de las leyes, es decir, que sean justas y que atiendan al valor propio para el que fueron creadas.

#### **1.4.1 Justicia Electoral**

Para José de Jesús Orozco Henríquez<sup>11</sup>, por Justicia Electoral, en sentido estricto o técnico, se entienden los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad, resolviendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente. En connotación más amplia, se hace mención a todos aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres, y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los partidos políticos, condiciones equitativas para la contienda electoral, etcétera.

Por otra parte, la expresión justicia electoral en sentido estricto se define

---

<sup>10</sup> OMEBA. *Enciclopedia Jurídica*, t. XVII. Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 652.

<sup>11</sup> [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/red\\_diccionario/justicia%20electoral.doc](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/red_diccionario/justicia%20electoral.doc)

como “los juicios, los recursos, los medios de impugnación de los actos, procedimientos y procesos electorales, que se sustancian ante órganos administrativos, políticos o jurisdiccionales, para lograr que los procesos electorales y las elecciones se ajusten en todo a derecho, es decir, a los principios constitucionales y legales, resolviendo conflictos o controversias electorales y corrigiéndose deficiencias o infracciones a la normativa electoral.”<sup>12</sup>

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia<sup>13</sup>, actual ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la justicia electoral constitucional puede entenderse por el reconocimiento y salvaguarda de los derechos políticos derivados de la Constitución; dichos derechos van encaminados a la formación de organizaciones políticas hasta el ejercicio del voto tanto activo como pasivo.

En este contexto podemos decir que la justicia electoral es el conjunto de procedimientos y procesos tendientes a resolver las controversias planteadas ante una instancia competente, a fin de salvaguardar la esfera de los derechos político-electorales de las personas. Ahora se necesita saber si la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia electoral, debe ser jurisdiccional, administrativa o política.

Vistas las diversas acepciones de justicia electoral desprendemos que debe existir una jurisdicción, y esta jurisdicción puede ser meramente judicial o administrativa, pero lo relevante es que se faculte al órgano resolutor para que se ajuste estrictamente al mandato de la ley a través de los medios idóneos para resolver un conflicto, cabe mencionar que nuestra justicia electoral se encuentra en manos de diversas autoridades administrativas como el Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (no olvidando que la fiscalía propone y quien determina si hay o no delito es el juez de distrito) y jurisdiccionales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>12</sup>Lara Sáenz, Leoncio. Derechos humanos y Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 36-37.

<sup>13</sup> Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. Curso Iberoamericano sobre justicia Electoral, en Justicia Electoral: Ética, Justicia y Elecciones, Partidos Políticos: Democracia Interna y Fiscalización. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, p. 90.

## 1.5 Principios de la Justicia Electoral

Los principios de la materia electoral son las directrices, las máximas o las bases establecidas en la ley suprema y la norma reglamentaria en donde se establecen los principios que rigen la materia electoral, en esta tesitura, nos encontramos diversos numerales tanto en la constitución federal, como en el código comicial, siendo los siguientes, en la parte que interesa:

“41, fracción III. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.”

Lo anterior, aplica a la función que tiene encomendada la autoridad electoral administrativa, es decir, el Instituto Federal Electoral para realizar las elecciones y vigilar que todos sus actos y resoluciones se apeguen irrestrictamente a estos principios.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales señala en los siguientes numerales:

“Artículo 69.-

...

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad

...

Artículo 73.- 1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.”

Bajo estas condiciones, es notable la intención del legislador permanente de establecer principios como normas positivas con el fin de que las actividades que realicen los encargados de organizar los comicios sean apegados siempre y en todo momento a conseguir los objetivos generales del sistema electoral. De esta manera enunciaremos cada uno de los principios que ya expresamos en líneas anteriores, añadiendo los principios de igualdad y equidad, toda vez que para nosotros los consideramos de enorme importancia y en su respectivo apartado se explicará la razón.

### **1.5.1 Certeza**

Cuando hablamos de certeza indubitadamente tenemos que referirnos a la veracidad de los actos realizados y la seguridad de que todos los documentos expedidos por la autoridad electoral son reales y confiables.

Para el Instituto Federal Electoral la certeza “Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables”.<sup>14</sup>

Ahora bien, para nosotros la certeza implica que tanto en la actuación (incluye sus resoluciones) de la autoridad electoral como los procedimientos electorales deben ser verificables, fidedignos y confiables, de modo tal que los participantes (ciudadanos, entes políticos, etc.) en un proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que estarán sujetos, al igual que la actuación de las autoridades electorales.

Bajo estas condiciones de certeza, y para que una reforma electoral pueda aplicarse en el proceso electoral venidero, deberá promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral; lo que demuestra la intención del legislador de establecer normas concretas que no estén sujetas a modificación durante las elecciones, toda vez que podría causar confusión a los contendientes y participantes electorales.

### **1.5.2 Igualdad**

La igualdad para el Diccionario de la Real Academia Española deriva del latín *aequa-litas*, *-atis*, que significa conformidad con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad, en otra acepción, es la correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo y por último alude a la igualdad ante la ley y señala que es el principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

Nos parece de especial mención el principio de igualdad en la justicia electoral que expresamente no se menciona en la ley, empero, están implícitos

---

<sup>14</sup> <http://www.ife.gob.mx>

en el contenido de diversas normas y creemos que bajo este principio no reconocido se encuentran establecidas diversas reglas que influyen de forma trascendental en las elecciones.

Cuando hablamos de éste principio, nos referimos a la igualdad de oportunidades que deben tener todos los participantes y que deben observar tanto la autoridad electoral jurisdiccional, como la administrativa, es decir, el mismo trato de acceso a la justicia, la repartición de los recursos públicos a que tienen derecho con su correspondiente fiscalización, el acceso a los medios de comunicación, permisos en las plazas y lugares públicos para llevar a cabo sus reuniones de proselitismo, de precampaña o de campaña, entre otros.

### **1.5.3 Equidad**

Este principio implica entre otros aspectos, la proporcionalidad de género para que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades para la designación y asignación de los cargos públicos de elección popular, asimismo, para que en la competencia electoral de los actores tengan las condiciones materiales que derivan de la ley en la medida de lo posible; su aplicación está sujeta a diversos elementos: el primero que es el personal, en que se atiende a las circunstancias propias y particulares de cada contendiente; el segundo es político, que atiende a criterios de distribución de recursos; y el temporal, que atiende principalmente a las precampañas y campañas electorales en el que se verifica el comportamiento o actuación de cada ente político.

En otras palabras, en la equidad no siempre está incluida en la igualdad, es decir, la equidad solamente busca colocar a los diversos actores políticos en condiciones de poder acceder a derechos superiores que establece la Constitución y la ley reglamentaria electoral, lo que significa eliminar situaciones de manifiesta desigualdad, no significando que todos los actores se encuentren siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

### **1.5.4 Legalidad**

El principio de legalidad es también aludido por el Instituto Federal Electoral en sus publicaciones, en las cuales lo define de la forma siguiente:

“Legalidad implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan”.<sup>15</sup>

Para Alberto Del Castillo Del Valle<sup>16</sup> el principio en mención es que la actuación del Instituto Federal Electoral debe ser desarrollada dentro de los cánones jurídicos, es decir, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes secundarias, preferentemente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para nosotros la legalidad es el apego irrestricto a la ley suprema y las leyes que de ella emanen en materia electoral, es decir, vigilar que en todas las actuaciones de todos los órganos electorales y con mayor razón en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, lo realicen en base a las normas comiciales establecidas, considerando este principio como eje rector en el desempeño de sus actividades de las autoridades electorales.

### **1.5.5 Independencia**

Para Flavio Galván Rivera<sup>17</sup> y conforme al diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, era innecesario incluir este principio en el multicitado precepto constitucional, porque ya estaba y sigue estando literalmente previsto en la Ley Suprema” y además comenta “el principio en comento viene a fortalecer la característica constitucional en cita, porque el Instituto Federal Electoral no está subordinado de manera inmediata y directa a ninguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía nacional. Aun cuando no hay texto expreso que así lo disponga el Instituto mencionado sólo obedece al mandato de la ley, situación que ha inducido a

---

<sup>15</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), op. cit., nota 14

<sup>16</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto, Derecho Electoral Mexicano, México, Centro Universitario Allende, Educación Cumorah, A.C., 2003, p 98.

<sup>17</sup> Galvan Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, Porrúa, 2006, pp. 91-92.

pensar que forma parte de un cuarto poder, el denominado Poder Federal Electoral.”

Retomando al Instituto Federal Electoral<sup>18</sup> en su concepto considera a la independencia como “las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido”.

A nuestro criterio la independencia es la desvinculación política de la autoridad electoral frente a todos los participantes que hacen posible la democracia, es la autonomía y libertad con la que los órganos electorales toman sus decisiones y acciones, atendiendo únicamente a la letra de la ley.

### **Imparcialidad**

Tomando en cuenta a la Autoridad Electoral Administrativa<sup>19</sup> nos dice que la imparcialidad significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

Alberto Del valle Del Castillo<sup>20</sup> nos dice que la imparcialidad se da cuando: “al cumplir con sus funciones, el Instituto Federal Electoral no debe estar supeditado a las indicaciones que le gire o le imponga algún otro órgano de gobierno, como pudiera ser el Congreso de la Unión o la Presidencia de la Republica, como tampoco un partido político o alguna otra entidad”.

En nuestro concepto, la imparcialidad es la voluntad de decisión que tienen los facultados para tomar determinaciones en las que impere el interés de la democracia y de la sociedad en general, entendiendo éste, como valor fundamental que se antepone ante todo los intereses personales.

---

<sup>18</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), Op. Cit., nota 13

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto, op. cit., nota 17, p. 98.



### 1.5.7 Objetividad

Tomando como soporte otra vez al Instituto Federal Electoral<sup>21</sup> nos menciona que la objetividad “Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional”.

Asimismo el Doctor Flavio Galván Rivera<sup>22</sup> nos dice que la objetividad “significa atender sin distorsiones, a la realidad de los hechos, tal como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales”.

Para nosotros consideramos a la objetividad como la actuación de la autoridad electoral con base en hechos reales y no al particular modo de pensar o de sentir de los funcionarios, es decir, que las decisiones que haya que tomar sean razonadas, sin preferencias, ni influidas por opiniones particulares o de terceros.

### 1.6 Partido Político

Según Maurice Duverger<sup>23</sup> “se puede decir que el origen de los partidos políticos propiamente dichos, se remonta a la segunda mitad del siglo XIX; en 1850 había clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios pero no partidos políticos, es decir, no eran organizaciones estructurales que se propusieran la adopción de un programa político determinado”

El Instituto Federal Electoral<sup>24</sup> ha definido a los partidos políticos “como conjuntos de ciudadanos organizados permanentemente sobre la base de programas, principios e ideas, cuyo propósito en la participación de la vida democrática, política y electoral del país, que como entidades de interés público tienen el derecho a recibir del Estado los elementos indispensables

---

<sup>21</sup> www.ife.org.mx, Op. Cit., nota 13

<sup>22</sup> Galvan Rivera, Flavio, op. cit., nota 18.

<sup>23</sup> Maurice Duverger , cit por. Patiño Camarena Javier, Nuevo derecho electoral mexicano 2006, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p.381.

<sup>24</sup> IFE, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p.98.

para cumplir con sus fines, con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos”.

Asimismo, en voz de Javier Patiño Camarena<sup>25</sup> los partidos políticos son “grupos organizados que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros”.

Los partidos políticos en la actualidad no podrían concebirse si no se hubiese establecido el sistema democrático en nuestro país, los institutos políticos son los conductos a través de los cuales se logra la relación de los ciudadanos con los cargos del poder público.

Debemos recordar que ni en la constitución de 1857 ni en la de 1917 se estableció nada relativo a los partidos políticos, si no que fue hasta la reforma de 1977 en la que se elevó a rango constitucional a los institutos políticos, otorgándose el carácter de entidades de interés público que hasta nuestros días se sigue conservando tal naturaleza a los partidos políticos.

Por su parte José Woldenberg<sup>26</sup> respecto de lo dicho en el párrafo anterior nos dice que “La reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 cruzó a la sociedad mexicana”.

Alberto Del Valle Del Castillo nos dice que “un partido político es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social” y añade “que el partido político es una persona moral de derecho político o electoral, que adquiere la calidad de gobernado frente a los órganos de gobierno del Estado.

El partido político para nosotros es la organización de un grupo de ciudadanos reconocidos constitucionalmente que con determinada ideología tiene entre otros fines, el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos.

---

<sup>25</sup> Patiño Camarena Javier, *Nuevo derecho Electoral Mexicano 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 283.

<sup>26</sup> TEPJF. Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 17.

### **1.6.1 Registro**

El registro de los partidos políticos ha transitado a través de varias reformas de la ley electoral procurando establecer reglas claras y precisas para lo cual recordaremos como era el procedimiento antes de la reforma legal de 2008, aclarando que lo único que se eliminó fue el requisito de constituir una agrupación política nacional, tal y como lo disponía el artículo 22 de la Ley Sustantiva de la materia y que ahora fue suprimido, a diferencia que, anteriormente era necesario este requisito para después poder aspirar a convertirse en un partido político nacional.

El registro de cualesquier agrupación política nacional que deseaba constituirse como instituto político nacional debería cumplir con ciertos requisitos y seguir un procedimiento ante el Instituto Federal Electoral. Bajo la reforma legal electoral de 2008, reiteramos que ya no es necesario.

Atento al párrafo anterior, los requisitos que debían y deben cumplir son: formular una declaración de principios, un programa de acción conforme a la declaración de principios, estatutos que normen sus actividades y contar con 3000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o bien, 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales que deberían contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a la entidad federativa o distrito al de su afiliación, teniendo en cuenta que el total de sus afiliados no podría ser menor al 0.26% del total de afiliados del padrón electoral federal que se utilizó en la elección anterior. Este requisito sigue vigente en sus términos.

Por cuanto hace al procedimiento anteriormente aludido la agrupación política nacional deberá notificar el propósito de constituir un partido político nacional ante el órgano administrativo electoral en el mes de enero del año anterior al de la elección a fin de demostrar que se cumplió con la celebración de asambleas estatales o distritales y nacionales, actualmente subsiste este requisito en el sentido siguiente:

1. Asambleas estatales o distritales, ya sea en 20 entidades federativas o bien, en 200 distritos electorales en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral quien se encargará de certificar el número de afiliados que asistieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, para el caso del

primero mencionado no podrán ser menor a 3000 y para el segundo 300, los cuales conocieron, estuvieron de acuerdo y suscribieron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que regirán al partido en el que participaran; quedando así registrados el nombre, apellidos, su residencia y su clave de elector en las listas de afiliación que para tal efecto se lleven, y;

2. Asamblea nacional, que se verificara ante la presencia de un funcionario designado por el Instituto Federal Electoral, quien se encargará de certificar que asistieron los delegados propietarios o suplentes que se designaron en dichas asambleas, ya sea estatales o distritales, acreditando su identidad y residencia por medio de documento fehaciente; asimismo tendrán que acreditar con las actas correspondientes la realización de las asambleas y que en ellas se aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y por último, certificará que se formaron las listas de afiliados y que éstos son el porcentaje mínimo para obtener el registro.

Ahora bien realizados estos actos que se enunciaron con antelación, en el mes de enero del año de la elección la agrupación política nacional solicitara su registro ante el multicitado órgano electoral acompañando los requisitos y documentos antes mencionados, acto seguido y una vez que tenga conocimiento el Consejo General del Instituto Federal Electoral integrará una comisión para examinar los requisitos y documentos presentados por la agrupación que desee constituir un partido político nacional conforme a las normas establecidas, enfatizando que dicha comisión deberá presentar un proyecto ante el Consejo General quien se encargará de resolver dentro de los ciento veinte días siguientes a la presentación de la solicitud si procede o no dicha constitución.

Al respecto y para el caso de ser procedente su registro, se expedirá un certificado en donde se hará constar su aprobación, caso contrario se fundamentará las razones y se comunicará a los interesados, en ambos supuestos se publicará en el Diario Oficial de la Federación, con la posibilidad de recurrirla ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Resulta importante señalar que para el caso de que proceda su registro como partido político nacional surtirá sus efectos a partir del primero de agosto del año anterior al de la elección.

Por otra parte, aunque el código electoral no establece literalmente un registro condicionado, consideramos que lo es, al establecer la ley sustantiva que al no alcanzar por lo menos el 2% de la votación en algunas de las elecciones federales de diputados, senadores o de Presidente de la República se cancelará su registro y en consecuencia perderá todos sus derechos y prerrogativas como tal, y por otro lado no podrá solicitar su registro otra vez, si no pasado un proceso federal ordinario.

### **1.6.2 Finalidad**

La finalidad que la Ley suprema ha encomendado a los partidos políticos se encuentra establecido, en específico, en el numeral 41, fracción I, párrafo segundo, no sin antes recordar que a la letra manifiesta:

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

Como se advierte del texto anterior, los partidos políticos tienen como objetivos, los tres siguientes: el primero; promover la participación del pueblo en la vida democrática, el segundo; contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, y el tercero; hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En efecto, estos fines que menciona la Constitución Federal se encuentran reglamentados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imponiendo a los partidos políticos nacionales ajustar su conducta a lo que señala la ley sustantiva electoral, en específico el artículo 23, reiterando en el artículo 36 párrafo primero, inciso c), que de las prerrogativas y del financiamiento público que perciban atenderán a los fines que la ley ha encomendado a los partidos políticos, es decir, les impone un objetivo a cumplir y los medios a través de los cuales lo va a ser posibles.

### **1.6.3 Derechos**

Los derechos con los que van a contar los partidos políticos son los que establece la ley electoral reglamentaria, toda vez que el texto constitucional establece en su artículo 41 párrafo segundo, fracción segunda, mencionando lo siguiente:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

Con base en lo anterior, tenemos que la ley suprema en primer término y de manera genérica indica que la ley electoral garantizará que los institutos políticos nacionales tengan todo lo necesario para cumplir con sus fines para los que fueron creados; y en segundo plan, el financiamiento público para el funcionamiento de los partidos y sus campañas electorales a fin de que prevalezcan sobre el origen privado.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece diversos derechos a los partidos políticos como son participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, disfrutar de las prerrogativas (acceso a radio y televisión, régimen fiscal especial, franquicias postales y telegráficas), recibir un financiamiento público, postular candidatos en las elecciones federales, formar frentes y coaliciones o en su caso fusionarse, nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros -conservando su independencia económica y política- entre otras que le confiere el código en comento.

### **1.6.4 Obligaciones**

Antes de entrar al análisis de las obligaciones que deben cumplir los partidos políticos, es menester resaltar que en el ordenamiento máximo no hace alusión a las obligaciones que deben atender los institutos políticos nacionales, es extraño que al legislador permanente se le haya olvidado establecer o por lo menos delegar a la ley de la materia su regulación, empero, en el código electoral federal atinadamente menciona las obligaciones a las que deberán sujetarse todos los partidos políticos nacionales.

Ahora bien, el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fija las reglas a las que invariablemente deberán sujetarse tanto los partidos políticos nacionales como instituciones, así como sus militantes, señalando diecinueve obligaciones específicas y una obligación genérica.

Comenzando por la genérica tenemos que es la obligación que no esta contemplada en este apartado, o que no está literalmente sino implícitamente, sin embargo, da pauta para acoger cualquiera otra que se encuentre dispersa dentro de éste código; por ejemplo, cuando en el artículo 37 de la normatividad que nos ocupa señala que no podrán actuar como representantes de los órganos del Instituto Federal Electoral el secretario, juez, magistrado o ministro del poder judicial federal o de ser el caso de alguna entidad federativa, asimismo, los miembros activos de la fuerza armada, de la policía, y no ser agente del ministerio público federal o local. Como a todas luces es evidente, el artículo no lo marca como una obligación expresa, empero, se deduce de la simple lectura del artículo a que hicimos referencia.

En relación a las obligaciones específicas de los partidos políticos nacionales tenemos que deberán conducir todas sus actividades conforme a la ley, así como la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando ante todo, la libre participación política de los demás institutos políticos, de sus campañas electorales y de su propaganda electoral, y sobre todo los derechos de los ciudadanos, no recurrir a la violencia o a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público o el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

De la misma manera conservar un mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales requeridos para su constitución y registro, cumplir con sus normas de afiliación, observando los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, absteniéndose de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

De igual modo ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados, a su vez abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones o alusiones de carácter religioso.

Por otro lado, mantener funcionando a sus órganos estatutarios contando con domicilio social para sus órganos directivos comunicando al Instituto Federal Electoral los cambios de domicilio social y de sus integrantes directivos. Además comunicar al instituto mencionado la modificación a los principios, estatutos o al programa de acción dentro de los diez días siguientes al que se tome el acuerdo y sólo surtirá sus efectos hasta que el Consejo General lo determine constitucional y legalmente válidos.

Desde luego, mantener un centro de formación política, editar por lo menos una vez al mes una publicación de divulgación y otra teórica trimestralmente, difundir en las demarcaciones electorales en las que participen, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.

En este contexto utilizar las prerrogativas y el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, y en su caso, permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros, así como entregar la documentación de sus ingresos y egresos.

Por último, mantener su independencia con otros partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.





## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LEGISLACIÓN ESTATAL QUE REGULA LAS PRECAMPAÑAS**

En el presente capítulo se analizará las legislaciones locales de los Estados de la Federación que atinadamente han regulado este fenómeno social de las llamadas precampañas electorales, en esta tesitura, los ordenamientos electorales que analizaremos son de las Entidades de Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas.

Con el objeto de tener un panorama más amplio, se analizará la normatividad de cada Estado en el orden siguiente: en primer lugar, las disposiciones generales referentes al tema de las precampañas; en segundo término, qué se entiende por precampaña electoral; posteriormente, los plazos establecidos para realizar las precampañas; seguiremos con la propaganda electoral y los medios de comunicación; después abordaremos los temas del financiamiento, topes de gastos de precampaña y fiscalización; y por último, lo referente a las quejas, denuncia y sanciones referentes al tema de estudio.

#### **2.1 AGUASCALIENTES**

En el Código Electoral del Estado de Aguascalientes no encontramos un apartado especial o específico sobre disposiciones generales de las precampañas, en virtud de que sólo existe un capítulo titulado “De las precampañas políticas de los partidos y sus candidatos”, empero, da las pautas generales para el desarrollo de las precampañas de los partidos y sus aspirantes a candidatos.

Para esta legislación, el término de precampaña se define como el conjunto de actos realizados por los partidos políticos, coaliciones, asociaciones políticas y los ciudadanos, que tiene por objeto elegir a sus candidatos a puestos de elección popular, dentro del período comprendido del primero de abril del año de la elección y hasta el inicio formal de la campaña política.

En el primer artículo del apartado de las precampañas señala que comienza a partir del primero de abril del año de la elección y concluye al inicio de la campaña electoral, período que tiene como fin elegir a sus candidatos a

un puesto de elección popular. Teniendo en cuenta que el registro de candidaturas transcurre del quince y hasta el treinta de mayo del año de la elección, el consejo general y los consejos distritales dentro de los tres días siguientes al que venza el plazo aludido realizará una sesión que tendrá por objeto registrar las candidaturas que procedan conforme a derecho.

En esta tesitura, los partidos políticos y los aspirantes a candidatos tendrán en promedio sesenta días, dependiendo de la sesión en la que se aprueben sus candidaturas y el día en que comience su precampaña electoral para posicionarse con su electorado y así obtener la candidatura de su partido por el que participa.

Por otra parte, entrando al tema de la propaganda y medios de comunicación, la ley comicial aduce que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de cualesquier partido político, coalición o candidato pagada por tercero; además, prohíbe publicitar la imagen de cualquier precandidato mediante inserción pagada, y aquí esta la excepción a la regla, salvo el supuesto en que los medios de comunicación hagan directamente de forma gratuita la invitación a los precandidatos y siempre con el objetivo meramente informativo. En este sentido, nos damos cuenta que las reformas: constitucional 2007 y legal federal electoral 2008, es similar en este aspecto, ya que también prohíbe la publicidad pagada en cualquiera de sus modalidades.

En adición a lo anterior, prevé que al terminar esta etapa de precampañas, no se difunda más la propaganda utilizada para este fin en la campaña electoral, so pena de deducir el costo de la propaganda, del monto máximo autorizado para la campaña electoral.

De la lectura de los párrafos anteriores observamos este impedimento en la contratación de medios de comunicación por parte de los aspirantes a candidato para difundir su imagen, sin embargo, los únicos que puede contratar estos tiempos son los partidos políticos y coaliciones que deberán informar a la Secretaria Técnica del Consejo las estaciones, canales y horarios de los tiempos contratados para el desarrollo de la precampaña, es decir, se prohíbe a los precandidatos, como ya apuntamos en líneas anteriores, contratar en

cualesquier medio de comunicación para difundir su imagen de aspirante a candidato, empero, los institutos y coaliciones sí podrán realizar estas contrataciones en radio y televisión. Resulta importante mencionar que esta legislación deberá adecuar su normatividad a las reformas de estudio, toda vez que el único que realizará esta distribución será el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, dispone una limitante a la propaganda, y es que en la actividad de proselitismo que realice el aspirante o el partido político, no podrá utilizarse el equipamiento urbano para fijar, poner o colocar la propaganda electoral de los aspirantes a candidatos.

Por lo que respecta al financiamiento, topes de precampaña y fiscalización, el Código Electoral del Estado de Aguascalientes dispone como tope para gastos de precampaña el equivalente al 25% del máximo autorizado para gastos de campaña electoral anterior de que se trate.

Con el objeto de fiscalizar el origen y destino de los recursos aplicados a las precampañas electorales el Consejo Electoral del Estado nombrará a tres de los consejeros a fin de que integren una Comisión de Fiscalización de los Recursos y se conformará por un Presidente, un Secretario y un Vocal, lo anterior, atendiendo al mandato del código en comento, es decir, una atribución del Consejo del Instituto es precisamente fiscalizar los ingresos y egresos que realicen los partidos políticos en la desarrollo de las precampañas.

Dicho lo anterior y para dar vigencia al órgano para el fin al que fue creado, los partidos políticos y los precandidatos están obligados a enviar un informe, adjuntando la documentación necesaria a la Comisión de Fiscalización de los Recursos del Consejo, a efecto de que revisen el origen, monto y destino de los recursos utilizados en esta etapa.

En complemento, el Consejo Electoral de conformidad con sus facultades ordenará si fuese necesario auditorias para determinar objetivamente de donde salieron los recursos, la cantidad de erogación y su utilización que ejercieron los institutos políticos en el proceso interno de selección de candidato.

Ahora bien, atentos a las quejas, denuncias y sanciones en la legislación de Aguascalientes, se contempla la posibilidad de que los partidos políticos

interpongan una queja o denuncia de forma genérica en la que deberá acompañar las pruebas o fundamentos que haga probable la existencia de algún incumplimiento de las obligaciones.

En especial referencia contempla sanciones específicas sobre la etapa de precampañas, como lo es: cuando no presenten informes de gastos de precampaña en los términos y plazos establecidos en el código y cuando excedan durante la precampaña los topes de gastos máximos de precampaña, lo anterior, podrá tener como sanción máxima la supresión total de la entrega del financiamiento público por el periodo que señale la resolución. Resulta atinado comentar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que no podrá suprimirse la totalidad de la ministración a algún partido político, en razón de que estarían imposibilitados para cumplir con sus fines para los cuales fueron creados, que entre otros aspectos es, promover la participación ciudadana en la vida democrática del país.

## **2.2 BAJA CALIFORNIA**

La Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California es una de las más completas a nuestra vista, lo anterior en virtud de que existe un capítulo especial denominado “Disposiciones Comunes” y en su reglamento también marca un apartado denominado “Disposiciones Generales”; en el primero de los mencionados alude a los partidos políticos y coaliciones autorizar a sus militantes o simpatizantes para que realicen actividades encaminadas a buscar la nominación de un aspirante a un cargo de elección popular, asimismo, define que se entiende por precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda electoral y aspirante a candidato, además, indica que el partido político deberá informar al Consejo General sobre el inicio de las precampañas que no será hasta antes de ciento veinte días naturales, debiendo concluir con la acreditación de los aspirantes a candidatos, a los que se les extenderá una constancia relativa por el Consejo General y otra por el partido político una vez que haya cumplido con los requisitos de ley, de los estatutos y de los acuerdos del propio partido.

Por otra parte el reglamento señala que es de observancia general y su objeto es precisamente regular los procesos de precampaña que realicen los partidos políticos, coaliciones y sus aspirantes, cabe destacar que para la interpretación del reglamento se estará a lo dispuesto por los artículos 6° y 7° de la ley en comento del Estado de Baja California, el primero señala dos acepciones, la primera expresa que su objetivo es dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al ejercicio de la función pública electoral y sigue diciendo el artículo 6° que la interpretación de estas normas será conforme a los criterios gramatical sistemático y funcional.

Es conveniente citar el artículo 7° de dicho ordenamiento que textualmente dice:

Artículo 7.- A falta de disposición expresa en esta Ley, se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en los acuerdos del Consejo Estatal Electoral dictados dentro del ámbito de su competencia, los criterios obligatorios que dicte el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los principios generales del derecho.

De la lectura de los últimos párrafos, no da lugar a duda que el legislador hecho mano de todas las posibilidades de interpretación a la ley, circunstancia que concordamos si tomamos en consideración que el derecho electoral es una materia de reciente creación y que por su esencia en muchas ocasiones es rebasada por los hechos sociales, en esta tesitura, reconocemos al legislador su labor de no dejar ningún resquicio en la interpretación de esta actividad.

Para el Estado en cita, la ley electoral nos dice que la precampaña electoral: es el conjunto de actividades reguladas por esta Ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos.

En el reglamento también reitera lo que menciona la ley comicial estableciendo que la Precampaña electoral es: el conjunto de actividades llevadas a cabo por los Aspirantes, reguladas en la fracción I del Artículo 244 de la Ley, refiriéndose a lo mencionado en el párrafo que precedió.

En otro contexto, esta legislación es muy específica al mencionar que los plazos para las precampañas serán a partir del primero de octubre del año anterior a la elección y hasta el veinte de abril del siguiente año, período que

los partidos políticos autorizarán a sus militantes o simpatizantes la realización de sus procesos de precampaña para la designación de sus candidatos.

Bajo esta postura, el partido político deberá informar al Consejo Estatal cinco días antes al inicio de la precampaña, la cual no podrá comenzar antes de ciento veinte días naturales a que de inicio el proceso electoral, además deberá acompañar los lineamientos o acuerdos a los que se sujetaran los aspirantes a candidatos, concluyendo a más tardar un día antes del período de solicitud de registro de candidatos o en su defecto el día de la elección de los candidatos por el partido político.

En relación al párrafo anterior, el mismo instituto político informará a la autoridad electoral aludida, dentro de los cinco días siguientes al inicio sobre la acreditación de los aspirantes a candidatos acompañando: copia del escrito de solicitud, copia de la exposición de motivos, copia del programa de trabajo, nombre del representante del aspirante a candidato, nombre del responsable de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados del aspirante a candidato, así como domicilio para oír y recibir notificaciones del aspirante a candidato o su representante.

Se debe precisar que en el reglamento sobre precampañas, respecto de la acreditación de los aspirantes a candidatos es más completo y un tanto incongruente con la ley electoral, toda vez exige más elementos de los que menciona la Ley de Instituciones de Baja California, empero, no entraremos en detalles cual debe prevalecer sobre cual, simplemente se expone esta observación como imprecisa.

Para el caso de que un aspirante a candidato no informe sobre su iniciación de precampaña y estos actos y gastos sean notorios, los partidos, las coaliciones o la autoridad electoral podrán reconocer su iniciación, independientemente de las sanciones a que se haga acreedor por el propio partido político y la legislación vigente de la materia.

Por otra parte, y como consecuencia de su legal iniciación de los aspirantes a candidatos, el Consejo Estatal Electoral y el instituto al que pertenezca extenderán la constancia respectiva a fin de que sean reconocidos como tales, sujetándolos a las obligaciones y derechos que les otorga la ley

comicial; prohibiendo así, a los aspirantes a candidatos a realizar cualquier acto de precampaña u obtención de recursos hasta en tanto no les sea entregada la constancia en mención o después de que se haya realizado el evento de designación de candidatos.

De todo lo anterior podemos resumir que el plazo para realizar precampañas en este Estado de Baja California es de hasta ciento veinte días naturales, incluso, más amplio que el destinado para realizar la campaña electoral. Situación que deberán modificar atendiendo a las reformas constitucionales del año próximo pasado.

Por lo que respecta a la propaganda electoral y los medios de comunicación el artículo 244 en su fracción III, define que debemos entender por propaganda de precampaña electoral y dice que 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 apoyadores o simpatizantes, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados; y”

Por otro lado los aspirantes están obligados a observar lo que dispone el artículo 304 de la ley en comento para la fijación y colocación de la propaganda electoral, es decir, se puede colgar, pero no fijar propaganda en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas, siempre que ésta no impida la visibilidad de los conductores o ponga en riesgo la integridad física de las personas.

Asimismo, queda prohibido fijar, colgar, pintar o distribuirse en el interior en oficinas públicas (independientemente del nivel de autoridad) propaganda electoral, sin la restricción de distribuir propaganda en monumentos históricos, arqueológicos, artísticos y de valor cultural.

Contrario a lo anterior, podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre y cuando obre consentimiento por escrito del propietario, también en lugares de uso común conforme al convenio que realicen las autoridades correspondientes y el Consejo Estatal Electoral.

Por otro lado, la violación a las reglas de difusión antes señaladas, se notificará al obligado de su retiro inmediato en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de hacer caso omiso a retirar la propaganda, la autoridad de la localidad



será la competente para retirarla, con los costos que implique, los cuales serán deducidos del financiamiento público estatal del partido político o coalición.

También, se podrá publicar o difundirse, encuestas o sondeos electorales, a partir del día de inicio de la precampaña y hasta ocho días antes de la selección de candidato, de acuerdo a la reglamentación establecida para este efecto.

En lo conducente al reglamento, solo repite lo que ya hemos mencionado, con excepción de que en caso de la violación al retiro de la propaganda, además de ser retirada, la comisión del régimen de partidos políticos determinará la sanción que corresponda a dicho acto.

Pasando al tema del financiamiento, topes de precampaña y fiscalización, la presente legislación y su respectivo reglamento en el tema de estudio es muy completa, y a decir verdad, un tanto compleja toda vez que los artículos tanto de la ley y el reglamento se encuentran en concordancia mutua y en ocasiones reitera alguna situación en ambos ordenamientos, lo que hace tedioso su estudio.

Por lo que respecta al financiamiento en las precampañas, los recursos podrán ser obtenidos por las aportaciones o donativos en dinero o en especie y en autofinanciamiento o en colectas que realicen los partidos políticos y los aspirantes a candidatos.

Las aportaciones en dinero que realicen las personas físicas o morales en ningún caso podrán exceder de trescientas veces el Salario Mínimo General Vigente en la Entidad, y por cada aportación se expedirá un recibo foliado con los datos que determine el Consejo Estatal Electoral.

En cuanto a las aportaciones en especie, se harán constar por escrito en contratos celebrados de acuerdo a las leyes aplicables, en la inteligencia que los bienes muebles e inmuebles deberán destinarse exclusivamente para el objeto de la precampaña.

Para el caso de colecta, sólo se reportará en el informe cuando exceda un monto mayor a ciento cincuenta veces el Salario Mínimo General Vigente,

debiéndose comprobar su procedencia; por otro lado el autofinanciamiento tendrá que comprobarse conforme a los lineamientos que para tal efecto dicte el Consejo Estatal Electoral.

Queda prohibido recibir cualquier aportación que provenga de cualquier órgano de gobierno independientemente del nivel o cualquier organismo de la administración pública federal, sea centralizada o paraestatal, de los partidos, de las personas físicas o morales extranjeras, de las empresas mexicanas de carácter mercantil, de los organismos internacionales independientemente de su naturaleza, de los ministros de culto, de las asociaciones religiosas, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

En otro asunto, se impide el uso de la infraestructura pública, entre otros como son: teléfonos, faxes, herramientas de internet para la obtención del financiamiento o apoyo en la realización de cualquier evento de precampaña.

El aspirante deberá entregar el remanente de financiamiento, en caso de existir, al partido o coalición, independientemente si concluyó o no, o de si fue elegido o no, asimismo se prohíbe utilizar los recursos obtenidos para fines personales, salvo los de aplicación directa como son viáticos, alimentos y transportación.

Por lo que se refiere al tope de gastos como son la propaganda y actos de precampaña, no podrá rebasar el equivalente al 20% del monto que designe el Consejo General basándose para fijar la cantidad en la elección inmediata anterior de que se trate, a mayor abundamiento, quedan comprendidos para el tope de gastos de precampaña: salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, propaganda en radio y televisión, la contratación de agencias y servicios personales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral, gastos de transportes de personas, entre otros menores.

En materia de fiscalización, el Consejo Estatal del Instituto Electoral, establece una comisión a la que denomina Comisión de Partidos Políticos, la cual emitirá un dictamen sobre el informe presentado por los partidos políticos respecto de las precampañas.

Bajo estas condiciones por cada aspirante a candidato se designará una persona responsable de la obtención, administración y gastos de los recursos recabados, que, concluido el término para la realización de la precampaña deberá presentar un informe financiero sobre el origen y aplicación de los recursos a más tardar tres días antes del evento a la designación del candidato oficial del partido político, informe que será entregado al partido o la coalición.

Hecho lo anterior, el partido o coalición una vez que haya recibido los informes y en un plazo no mayor a veinte días el órgano interno del partido político entregará lo atinente al informe de las precampañas al Consejo Electoral, por conducto de la comisión de partidos políticos, la cual tendrá un plazo no mayor a veinticinco días contados a partir de su recepción para realizar un dictamen sobre el informe financiero de las precampañas electorales.

En congruencia con el último término del párrafo anterior, la comisión revisará en un plazo de quince días a partir de su recepción observando las normas y procedimientos de la auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., en caso de que la comisión advierta la existencia de observaciones al informe, notificará al órgano designado por el partido político para que en un plazo de tres días realice las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinente, concluido este término, la comisión tendrá seis días para elaborar el dictamen que corresponda, el cual deberá turnar al Consejo Estatal Electoral para que determine los efectos legales a que haya lugar.

En otro aspecto, las quejas, denuncias y sanciones de este ordenamiento, hace énfasis en las obligaciones a las que quedan sujetas los aspirantes a candidatos y los partidos políticos, en virtud de que son notificados de las reglas al momento de entregar la constancia de registro como aspirantes a candidatos -aplicaría un dicho mexicano muy sonado, sobre advertencia no hay engaño-, sin descartar la obligación implícita de respetar las normas que conlleva todo ordenamiento jurídico, empero, en el Estado de Baja California lo hace de manera explícita mediante notificación personal.

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos y coaliciones la facultad de presentar quejas y denuncias cuando consideren que se han

incumplido las disposiciones establecidas en el libro sexto de la ley electoral y que es precisamente la referente a las precampañas.

Una vez recibida la denuncia o queja por el consejo turnará en un plazo no mayor de cuatro horas a la comisión del Régimen de Partidos Políticos quien se encargará de revisar que cumplan con los requisitos mínimos para ser admitida a trámite, una vez admitida y dentro de las veinticuatro horas siguientes dará vista al partido político de la denuncia interpuesta en su contra, para que éste último dentro de los cinco días siguientes a la notificación aporte las pruebas que estime convenientes y realice su defensa correspondiente.

Hecho lo anterior, la comisión del régimen de partidos políticos tendrá tres días para resolver sobre la admisión las pruebas, siete días para su desahogo y diez días para realizar el dictamen que presentará ante el Consejo General a efecto de que resuelva sobre la responsabilidad imponiendo la sanción correspondiente o absuelva al presunto infractor.

Por lo que toca a las sanciones, se les aplicará a los partidos políticos o coaliciones según la gravedad de la falta pudiendo ser un apercibimiento, multa hasta por mil veces el Salario Mínimo General vigente en la entidad o la pérdida del derecho a registrar un candidato a un puesto de elección popular, esta última se les aplicará cuando excedan los topes de gastos de precampaña o cuando siendo notificados de la falta de presentación del informe financiero, no lo exhiban dentro de los cinco días posteriores a la notificación.

En congruencia con las sanciones podrá imponerse a los partidos o coaliciones una multa cuando violen las reglas de propaganda y la fijación de ésta, cuando no presenten el aviso de iniciación de precampaña, cuando omitan informar sobre la acreditación de los aspirantes o cuando haya sido apercibido en más de una ocasión sobre la presentación de los informes financieros.

Por otra parte, la sanción del apercibimiento será utilizada cuando los partidos políticos o coaliciones realicen cualquier falta a la ley o al reglamento que no sean motivo de multa o pérdida del derecho a registrar candidato.

### **2.3 GUERRERO**

En la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero y en particular las disposiciones generales de las precampañas se observa una gran similitud al apartado de disposiciones comunes que prevé la ley electoral de Baja California, con la excepción que éste es un apartado único titulado “de las precampañas”, en donde advierte que debe entenderse por precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda electoral y aspirante a candidato, de igual modo, el Consejo Estatal Electoral y el partido político correspondiente expedirán la constancia respectiva a cada aspirante a candidato que haya cumplido con los requisitos indispensables para la contienda interna de selección, además, señala entre otros temas importantes, la obligación de rendir un informe al Consejo Estatal Electoral, el tiempo para comenzar a la actividad de precampaña lo deja abierto con la limitante que no deberá empezar antes de 90 días y concluir 10 días anteriores al de la campaña electoral, vigilando que el origen de recursos y aplicación de los mismos no exceda el monto máximo autorizado por el Consejo Electoral, imponiendo a los aspirantes a candidatos y al partido político a retirar su propaganda a mas tardar un día antes del inicio del registro de candidatos; prohibiendo a los participantes utilizar los programas públicos de carácter social para fines de proselitismo personal.

En complemento a la ley, el reglamento sí precisa un apartado de disposiciones generales arguyendo, que éste ordenamiento es de orden público y de observancia general en el Estado de Guerrero, con el fin de normar los actos que desarrollen los partidos políticos, sus militantes o simpatizantes en sus procesos internos de selección de candidato a un puesto de elección popular.

En lo conducente a la interpretación de las normas contenidas en este reglamento se regirá con base en los criterios y principios establecidos en el artículo 3° de la ley comicial del Estado, es decir, se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo además; al último párrafo del artículo 14 de la ley suprema de la nación, y sigue diciendo que en la aplicación de las normas electorales se tomaran en cuenta los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas, siempre que no se violen los principios de certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad y objetividad; ejes rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Se subraya la atinada regla de este reglamento al indicar que, los partidos políticos en los procesos internos deberán atender al principio relativo de equidad de género, en otras palabras, no deberá exceder de un setenta por ciento de los aspirantes de un mismo género, artículo que es plausible a todas luces.

Para el Estado de Guerrero, la ley electoral define a la precampaña electoral como: “el conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular con el propósito de ser nominados para éste, por algún partido político”.

Asimismo, en el reglamento hace mención a la precampaña electoral y dice que es: “el conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, realicen los ciudadanos aspirantes a candidatos dentro del procedimiento interno de selección de candidatos que lleva a cabo determinado partido.”

Pasando al período para realizar las precampañas no podrá durar más de noventa días naturales debiendo concluir a más tardar diez días antes de que comience la etapa de solicitud de registro de los candidatos o cuando se haya realizado la elección interna por la cual se elija a los candidatos.

De conformidad con lo anterior el instituto político deberá informar por escrito al Consejo Estatal Electoral sobre el inicio de selección de sus candidatos dentro de los cinco días anteriores a ésta, debiendo acompañar los lineamientos o acuerdos a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos, hecho lo anterior, el mismo partido político dentro de los cinco días siguientes al inicio de la precampaña informará sobre los aspirantes registrados que contendrán para la obtención de la candidatura.

Para el supuesto en que un ciudadano no informe al partido político que desea participar y sus actos de precampaña sean evidentes, la autoridad electoral o los partidos políticos podrán reconocer que ha dado inicio su

participación en la selección interna del partido político para elegir candidato a puesto de elección popular.

Hecho el procedimiento anterior, la autoridad electoral extenderá la constancia respectiva al aspirante a candidato, haciéndole saber que sus actuaciones se registrarán conforme a las disposiciones establecidas en el código comicial de la entidad y a la normatividad interna de su partido político, apercibido que el incumplimiento a esta normatividad será motivo para que en su momento le sea negado su registro como candidato.

En este contexto, el objeto de que el partido político avise a la autoridad electoral correspondiente sobre el inicio y la conclusión de la precampaña es para que el Consejo Estatal Electoral difunda precisamente la duración de este proceso interno a toda la población mediante los estrados, el periódico oficial del Estado o en el diario de mayor circulación de la entidad, ejerciendo la obligación de informar a todos los habitantes sobre las cuestiones electorales del Estado.

Asimismo, el reglamento establece tajantemente la prohibición de realizar actos de precampaña y difusión de propaganda electoral fuera de los plazos y términos establecidos para este fin, y en caso de desacato se atenderá a lo previsto en el capítulo noveno del reglamento de precampañas titulado “de las sanciones”.

Debe subrayarse que éste reglamento de precampañas, sí contempla, la regulación necesaria para realizar procesos internos extraordinarios de selección de candidatos, esto es, cuando hay elecciones extraordinarias, norma que consideramos muy atinada por parte del legislador, para que nada quede fuera del marco de la ley, y en específico de la precampañas.

Respecto a la propaganda y medios de comunicación en la ley comicial del Estado de Guerrero, define específicamente lo que debe entenderse por propaganda de precampaña electoral, sin embargo, en los demás temas sólo da una pincelada sobre la regulación de este fenómeno, que como veremos más adelante el reglamento se encargará de suplir.

En lo tocante al reglamento es muy completo en su regulación de propaganda electoral, ya que relaciona casi las mismas reglas de la campaña a

la precampaña electoral, es decir, en esta reglamentación se remite al código estatal electoral, entre las que destacan, que la autoridad concederá uso de locales cerrados de propiedad pública para sus eventos, previó trámite que realicen quien los requiera, asimismo, si van a realizar marchas o reuniones que impliquen la interrupción de la vialidad, deberán hacer del conocimiento a la autoridad competente para que ésta haga las acciones que sean necesarias para garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión.

En lo atinente a los medios de comunicación social, tanto las prerrogativas que les confiere a los partidos, como a las que realicen ellos mismos en acción de su propaganda electoral se ajustaran a lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal, así como evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

Algo que nos parece interesante y precursor del derecho de réplica que actualmente regula la Constitución Federal, es precisamente el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, es decir, cuando los contendientes políticos consideren que han deformado los hechos o haga referencia a sus atributos personales o imagen profesional, tendrán la posibilidad de aclarar en los medios de comunicación lo conducente a las manifestaciones que hayan hecho en su contra, situación que es algo similar al derecho de réplica que tendrán los actores políticos cuando consideren que afectan su imagen personal o profesional.

En lo tocante a la propaganda impresa que se difunda durante la precampaña electoral, deberá tener por lo menos una identificación precisa del partido político o coalición, y no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de los precandidatos, autoridades, terceros, a las instituciones y a los valores democráticos.

Por lo que se refiere a la propaganda electoral no podrá fijarse, ni distribuirse en el interior de los edificios públicos gubernamentales, además no podrá colocarse, pintarse o fijarse en monumentos, en elementos del equipamiento urbano, carretero, ferroviario, en accidentes geográficos o en el exterior de los edificios públicos.



Sólo se permitirá la fijación o colocación en inmuebles de propiedad privada, en la inteligencia de que haya un permiso previo por el propietario, en lugares de uso común que determinen los consejos Distritales y Municipales con la venia de las autoridades, en el equipamiento urbano, mamparas y bastidores, siempre y cuando no se dañen, impida la libre circulación de los peatones u obstruya la visibilidad de los conductores.

Para el tema de retiro de la propaganda de precampaña electoral los institutos políticos o los aspirantes a candidatos deberán de retirarla a más tardar un día antes del registro de candidatos, so pena de que lo realice la autoridad comicial con cargo a su ministración, independientemente de la sanción a que pueda hacerse acreedor el aspirante o el partido político o ambos.

Pues bien, tocante al financiamiento, topes de precampaña y fiscalización, el Código Electoral del Estado de Guerrero, al respecto, sólo da unas pinceladas del tema, dejando toda la regulación respectiva al Reglamento de Precampañas Electorales para esta Entidad.

Debe subrayarse, que el reglamento hace alusión a lo que debe entenderse por financiamiento (recursos legales que obtienen los partidos políticos), órgano interno (refiriéndose al órgano del partido encargado de los recursos), informes (de los ingresos y egresos del procedimiento interno de precampaña), y por último, informe de gastos de precampaña (informes que deberán rendir los partidos al Consejo Electoral del Estado).

Para efecto del financiamiento, el aspirante a candidato deberá designar a un responsable financiero de los recursos públicos aplicados a la precampaña respectiva quien fungirá de manera mancomunada con el titular del órgano interno respecto de la cuenta bancaria que se abrirá con motivo del manejo de ingresos y egresos de los procesos internos de selección.

El régimen del financiamiento para los procesos internos de selección será conforme al financiamiento público que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento, como lo es, el financiamiento por la militancia, el financiamiento de simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimiento financiero, fondos y fideicomisos.

Al respecto, queda prohibido el financiamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sea del ámbito federal, estatal o de los ayuntamientos, de las dependencias u organismos de la administración pública federal sea centralizada o paraestatal, los partidos políticos, las personas físicas o morales extranjeras, los organismos internacionales de cualquier naturaleza, los ministros de culto, y las personas morales mexicanas de carácter mercantil.

Debe enfatizarse que la presente legislación establece la prohibición de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, prohibición similar a la que se establece a nivel federal para la campaña electoral.

En lo referente al tope de gastos de precampaña, el presidente del Consejo Electoral Estatal dará a conocer el monto máximo que podrán erogar y que nunca será mayor a 20% del asignado para la campaña de la elección anterior de que se trate, cabe destacar que el uso personal y ordinario de bienes muebles o inmuebles propiedad del aspirante, no se tomaran en cuenta para gastos de precampaña, debiendo comprobar la propiedad con antelación al inicio de esta etapa.

Por lo que hace a la fiscalización, los aspirantes a candidatos dentro de los cinco días posteriores al evento de selección de candidato, deberán presentar al partido político o coalición un informe financiero sobre el origen y aplicación de los gastos que realizaron con motivo de sus actos de precampaña.

Hecho lo anterior, el partido político o coalición dentro de los cinco días anteriores al inicio del periodo de registro, presentaran ante el Consejo Electoral los informes de gastos de precampaña que deberán ser suscritos por el titular del órgano interno y el representante financiero del aspirante quienes serán los responsables de la obtención, administración y gastos de los recursos recabados.

En adición a lo anterior, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos revisará los informes en un plazo no mayor a diez días a partir de la recepción de los informes, y si ésta notare observaciones, notificará al partido o coalición para que haga la aclaración o rectificación en un plazo de

tres días, concluido este término, la comisión tendrá cinco días para realizar el dictamen que corresponda debiendo turnarlo al Consejo Electoral Estatal y éste dentro de los dos días resolverá lo que en derecho corresponda.

Por lo que se refiere a las quejas, denuncias y sanciones, los primeros dos puntos mencionados podrán interponerse por los partidos políticos o por los aspirantes a candidatos ante el Consejo Estatal Electoral cuando consideren que se han infringido las disposiciones de la ley comicial, el reglamento de las precampañas y las disposiciones estatutarias de los institutos políticos atinentes a los actos de precampaña; durante el tiempo en que transcurran desde la constancia de registro y hasta cinco días anteriores a la fecha de conclusión de la precampaña.

Una vez recibida la denuncia la Comisión del Consejo Estatal Electoral verificará que la queja o denuncia cumpla con los requisitos legales para su admisión, hecho lo anterior la comisión mencionada informará al partido político para que dentro de los cinco días siguientes al de la notificación aporte las pruebas y prepare su defensa legal, hecho lo anterior, la comisión multicitada acordará sobre la admisión de las pruebas, realizando dentro de los diez días siguientes el dictamen que turnará al Consejo Estatal Electoral para que éste resuelva sobre la responsabilidad imponiendo una sanción o bien absuelva al presunto instituto político infractor.

Por lo que hace al tema de las sanciones, el Consejo Estatal Electoral según corresponda podrá imponer un apercibimiento o amonestación pública, una multa de 50 a 2000 días de Salario Mínimo General vigente para la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, la reducción de hasta 50 % o la total supresión de las ministraciones públicas, la suspensión o cancelación de registro como partido político o incluso la pérdida del derecho a registrar candidato, por lo que respecta a la primer sanción mencionada se aplicará cuando se cometa alguna falta al Código Electoral del Estado o al reglamento de precampañas, siempre que no sea motivo de multa o pérdida de registro.

En tal tesitura, podrá imponerse una multa cuando: no presenten el aviso de inicio de precampaña, cuando omitan informar sobre la acreditación de los aspirantes a candidatos, cuando haya sido apercibido en más de una ocasión

de la presentación de sus informes financieros, cuando se haya cometido una falta y haya sido efectuado y aprobado por el órgano electoral del partido o por la omisión en el retiro de la propaganda electoral.

Por lo que respecta a la sanción máxima en el tema de las precampañas, lo es el relativo a la negación del registro a candidato o a los aspirantes que no se hayan ajustado a los plazos y disposiciones establecidas en el Código Electoral del Estado de Guerrero, al Reglamento de Precampañas o a su normatividad interna siempre y cuando estas acciones u omisiones hayan sido determinantes para el resultado de la elección interna, por lo anterior, es necesario que los partidos políticos en la convocatoria de selección interna de candidato establezca las reglas para la sustitución de precandidatos.

## **2.4 TLAXCALA**

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado Tlaxcala señala en el apartado de disposiciones generales referentes a los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, que la finalidad es la fiscalización de los dineros que se apliquen a las precampañas, esto es, el monto y aplicación de los recursos; indica que podrán iniciar su actividad en busca de la candidatura al comenzar el año en que se realice la jornada electoral, concluyendo cinco días antes de que empiece el registro de candidatos para la elección de que se trate; hace referencia sobre lo que debe entenderse por precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda de precampaña electoral y proceso interno.

Resulta importante y debe destacarse que los partidos políticos están obligados a comunicar por escrito al Consejo General en por lo menos cinco días anteriores a la fecha de inicio de su proceso interno, el inicio y conclusión de dicho proceso, los órganos responsables de la preparación, organización, conducción y validación del proceso mencionado, las formas y reglas de votación escrutinio, cómputo y validación de resultados, el monto de financiamiento público a destinar y la cantidad autorizada a cada aspirante a candidato para gastos de campaña.

Para el Estado de Tlaxcala la precampaña electoral 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 cargos de elección popular.

Así, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala no es muy preciso en los plazos para realizar las precampañas, en virtud de que, sólo anuncia que para la realización de sus actos de precampaña, podrán iniciar en el año de la elección y deberá concluir a más tardar cinco días antes del inicio del período de solicitud de registro a candidatos, y adiciona, que los ciudadanos participantes para ser postulados a un cargo de elección popular deberán ajustarse a los plazos y a las disposiciones que estable este ordenamiento electoral.

Respecto del párrafo anterior, y si tomamos en cuenta que el período de registro de candidatos transcurre del veinte al treinta de agosto para la elección de gobernador y diputados, y del quince al treinta de septiembre para el registro de ayuntamientos y presidentes municipales, en relación al inicio de la precampaña electoral que puede ser a partir del primer día de enero del año de la elección, en consecuencia tenemos un promedio de más de doscientos días que tienen los partidos políticos y sus aspirantes a candidatos para realizar sus procesos internos de selección para elegir a quienes serán sus candidatos a cargos de elección popular en la etapa de la campaña electoral.

Ahora bien, si hacemos una comparación con el tiempo que dura la campaña y la precampaña, observamos que mientras la precampaña puede durar más de doscientos días, la campaña puede durar alrededor de noventa días, lo que sin duda son plazos inusuales en estos procedimientos.

Por otra parte, el tema de la propaganda y medios de comunicación en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala es muy breve, en otras palabras, solamente se establece como obligación de los partidos políticos el retiro de la propaganda electoral que hubiese fijado o pintado, empero, no define en que momento deberá realizarse este retiro y mucho menos una sanción en caso omiso, por lo que podríamos considerarla como una norma imperfecta; por otra parte, ésta ley si establece lo que implica la propaganda de precampaña electoral.

Con relación a la difusión de la propaganda será permitida sólo el tiempo que autorice cada partido –recordemos que el mismo instituto político es el indicado para establecer su inicio y fin de la precampaña-, y no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de las personas, a los aspirantes, a candidatos, a las autoridades, a las instituciones y a los valores democráticos.

Para el caso de la fijar, colocar, pintar, difundir y distribuir la propaganda nos remite al apartado a que se refiere para la campaña electoral, y al respecto anuncia lo siguiente: se prohíbe fijar, pintar o grabar en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario o cualquier tipo de accidente geográfico, así como colgar en monumentos o edificios públicos y en este último lugar la distribución en el interior; permitiendo colocar o fijar propaganda en inmuebles de propiedad privada previa autorización del propietario, en los lugares que designe el Consejo General con acuerdo de las autoridades y en equipamiento urbano, bastidores y mamparas, siempre y cuando no se afecte su estructura o dañe la visibilidad de los conductores o impida la circulación de los peatones.

Debe aplaudirse de esta normatividad, la procuración de material biodegradable en la utilización de la propaganda electoral, o en su caso, reutilizable o reciclable, asimismo, prohíbe la utilización de sustancias tóxicas o materiales que produzcan un riesgo directo para la salud o contaminen el medio ambiente, de lo anterior aplaudimos la conciencia ecológica que tuvo el legislador y esperamos se haga una reflexión a nivel federal, para exigir la utilización de este tipo de propaganda.

Por otro lado, para el financiamiento, topes de precampaña y fiscalización recordemos que para la ley comicial del estado de Tlaxcala la finalidad de normar las precampañas es la fiscalización de los recursos aplicados a los procesos internos de selección de candidatos.

Al respecto y para efecto de fiscalización, los partidos políticos comunicarán por escrito al Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala con cinco días de anticipación a la fecha de inicio de las precampañas, cuando menos: las fechas de inicio y conclusión, las reglas de las precampañas, los órganos responsables de la organización y validación de los resultados, el

monto que se designará a la organización del proceso interno y la cantidad autorizada para gastos de precampaña que tendrá cada aspirante a candidato.

Por lo que se refiere al financiamiento, los partidos políticos podrán utilizar el financiamiento público para organizar sus procesos internos, asimismo, podrá aplicarse el financiamiento privado para el sostenimiento de las precampañas como es la aportación de: los afiliados y militantes, la de simpatizantes, la de los aspirantes a candidatos, el autofinanciamiento y los rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por otra parte, se prohíbe a los aspirantes a candidatos que los recursos destinados para gastos de precampaña, sean destinados para fines personales, salvo los de manera directa como son: alimentos y transportación.

Es preciso señalar que cada partido político deberá contar con un órgano interno estatal que será el encargado y responsable de la recaudación, contabilización, operación y administración de los recursos obtenidos a través del financiamiento público y privado.

En este contexto, los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca para el sostenimiento de las precampañas electorales.

Asimismo, queda prohibido a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno promover, recaudar, obtener y emplear recursos públicos para aplicarlos a las precampañas electorales de los aspirantes a candidatos.

Respecto al tope de gastos de precampaña no establece un monto, dejando al arbitrio del propio partido aprobar el monto que cada aspirante podrá utilizar para sus actos de precampaña.

En el asunto de fiscalización de las precampañas los recursos que sean utilizados con el objeto de actos electorales de los procesos internos serán objeto de verificación, revisión, auditoría por parte del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala, por otra parte, los aspirantes a candidatos podrán ser requeridos a fin de que aporten elementos testimoniales, documentales o informativos a efecto de dar cumplimiento a las atribuciones y funciones fiscalizadoras del Instituto antes aludido.

En este contexto, los partidos políticos deberán presentar un informe preliminar dentro de los sesenta días naturales a la conclusión de la precampaña en el que se detallará el origen, la distribución de los montos, las formas de operación, la aplicación y el destino de los recursos, lo anterior será revisado y dictaminado por la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización, a través de la Dirección de Prerrogativas, Administración y Fiscalización.

Por otra parte, se destaca la atribución que tiene el Consejo General Electoral del Estado para realizar auditorías, revisiones y verificaciones incluso durante el desarrollo de la precampaña siempre a propuesta de la comisión multimencionada.

Sobre el tema de las quejas, denuncias y sanciones, el apartado encargado de regular los procesos internos de selección de candidatos y precampañas electorales solamente hace alusión a que el Consejo General reciba las quejas que haya sobre el origen, los montos, la operación, la aplicación y el destino concreto de los recursos utilizados para este fin, así como la infracción a las disposiciones establecidas en este Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, el mismo código comicial en comento, en otro apartado señala que el Consejo General Electoral conocerá de las irregularidades y faltas en que incurran las coaliciones, los partidos políticos, sus dirigentes, sus afiliados, sus militantes, sus simpatizantes, los candidatos, y los aspirantes a candidatos, los cuales podrán ser sancionados atendiendo a las circunstancias y gravedad de la falta con alguna de las siguientes: multa de cincuenta hasta diez mil veces el Salario Mínimo General vigente en el Estado o el doble en caso de reincidencia, la reducción del cincuenta por ciento o hasta la supresión total de las ministraciones, la suspensión o cancelación del registro del candidato, con la anulación de las constancias de mayoría y de asignación y hasta la suspensión o la cancelación de registro de partido político.

El procedimiento para la aplicación de la sanción es el siguiente: el Consejo Electoral al tener conocimiento de la presunta infracción, notificará al responsable para que en un término de cinco días a partir de la notificación



conteste lo que a su derecho corresponda y aporte las pruebas que estime convenientes, teniendo quince días el Consejo General para emitir la resolución a que en derecho haya lugar.

## **2.5 ZACATECAS**

En la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en su Capítulo Único del Título Tercero de ésta legislación, hace referencia a las precampañas, empero, como ya mencionamos es sólo un capítulo en el que aborda de manera general las actividades que deben realizarse en esta etapa del proceso electoral del Estado de Zacatecas, empero, el reglamento sí señala un apartado especial.

Sobre esta tesis es menester destacar que los partidos políticos son los encargados de avisar al Instituto Electoral del Estado sobre el inicio del proceso interno de selección de su candidato, anexando copia de la convocatoria, manifestando las fechas de inicio y conclusión, los tiempos y las reglas a las que se sujetaran las precampañas, así como el monto autorizado para gastos de campaña; asimismo, deberán presentar cada participante ante el Consejo General un informe detallado de su actividad

En lo conducente a la contratación de espacios en los medios de comunicación, corresponde a los partidos políticos, pero quien eroga dicha cantidad es el propio instituto político de las ministraciones que corresponden a cada partido político, nótese que es un poco extraño ya que por una parte los partidos políticos contratan y el instituto paga, claro, descontándolo de su financiamiento público, aunque lo ordinario sería que quien contrata realice el pago correspondiente, pero bueno, así lo estableció el legislador local. Es importante hacer notar que de acuerdo a la reciente reforma constitucional en materia electoral, la legislación estatal en la materia deberá adecuarse para que en lo que se refiere a los medios de comunicación se utilicen los tiempos del Estado.

Es de destacarse, que el reglamento alude a que la interpretación de ésta normatividad se atenderá a los criterios gramatical, sistemático, funcional, a la jurisprudencia y a los principios generales del derecho.

Por otra parte, da un glosario de las precampañas anunciando que se debe entender por algún término; asimismo, nos muestra las actividades que

realizará la comisión que se encargará de dictaminar respecto de las faltas que cometan los actores en las precampañas.

En otro contexto hay que mencionar que la ley electoral del Estado no menciona que debe entenderse por precampaña electoral, empero, el reglamento sí, manifestando que la precampaña: es el proceso de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos políticos conforme a su normatividad interna y a las disposiciones que la propia Ley Electoral establece, cuya función es la de promover a las personas que se están postulando al interior del mismo, con la finalidad de obtener la nominación y registro como candidato.

En lo que se refiere a los plazos para realizar las precampañas, el ordenamiento de estudio señala que todos los ciudadanos que tengan por objeto promover públicamente su imagen personal con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, deberán ajustarse a los plazos y disposiciones previstas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Sobre esta situación, los partidos políticos que deseen realizar procesos internos de selección de candidatos deberán comunicar por escrito a la autoridad electoral del Estado, previo al inicio de las precampañas, anexando copia de la convocatoria en la que definirá: la fecha de inicio y conclusión de sus procesos internos, los tiempos de duración y las reglas a las que se sujetará dicho proceso, -este punto nos parece redundante, ya que el tiempo de duración es el resultado lógico entre el inicio y la conclusión-, y por último, el monto que el órgano directivo haya autorizado para gastos de precampaña.

La ley en estudio nos indica que los procesos internos de selección deberán concluir a más tardar el treinta y uno de marzo del año en que se realicen las elecciones, y sobre el inicio deja al libre albedrío de los partidos políticos para que estos decidan conforme a sus estatutos los días que durarán y cuando iniciarán.

Por lo anterior, se deduce que los procesos internos de selección de candidatos pueden ser más largos que el período de la propia campaña política, lo que a nuestro criterio, nunca debe ser más largo un proceso de precampañas que de campaña electoral.

La reciente reforma para la creación del reglamento vino a aclarar esta etapa del proceso electoral en la que no estaba muy clara en la ley electoral, siendo importante señalar que el reglamento establece que durante las precampañas todos los días y horas son hábiles y que los términos si están señalados por días, se considerarán de veinticuatro horas, y si están señalados por hora, correrán de momento a momento.

Además, señala que esta prohibido todo acto de precampaña en el tiempo previo a la convocatoria, así como los actos posteriores al del evento en que elijan a su candidato y estos sean antes del treinta y uno de marzo del año de la elección.

Pasando al tema de la propaganda y los medios de comunicación la ley electoral de estudio, nos dice que los ciudadanos que realicen actividades propagandísticas dentro de un partido político con el objeto de promover su imagen pública, están obligados a ajustarse a los plazos y disposiciones establecidas en este código, condicionando su registro como candidato, cuando incumplan las reglas establecidas para la precampaña.

Los partidos políticos podrán contratar espacios en los medios de comunicación y el costo se hará con cargo a su respectivo financiamiento público, para lo cual, el interesado deberá informar al Instituto Electoral sobre la contratación de estos espacios. De igual forma, debe estarse a lo consignado en la reciente reforma electoral en materia de medios de comunicación, por lo que deberá adecuarse la legislación local al mandato del Constituyente Permanente en la materia.

Al igual que las demás legislaciones se establece la obligación de retirar la propaganda antes del inicio de registro de candidatos, ya que de lo contrario será retirada por las autoridades locales con cargo a las prerrogativas del partido infractor, sin perjuicio de que el Instituto electoral imponga una multa al partido político y a sus precandidatos de hasta mil veces el salario mínimo vigente en el Estado.

Por lo que respecta al reglamento, aclara que los partidos políticos y los precandidatos no podrán usar ningún programa de carácter social en la realización de los actos de proselitismo, de igual manera, los gobiernos:

federal, estatal o municipal, sus dependencias, sus organismos paraestatales y paramunicipales se abstendrán de realizar propaganda con los programas antes referidos a favor de algún precandidato.

En otro asunto, el financiamiento, los topes de campaña y fiscalización estarán a las siguientes reglas; en el financiamiento de las precampañas los partidos políticos estatales podrán realizar gastos para sufragar sus procesos internos de los recursos que reciban de las dirigencias nacionales, debiendo informar al inicio de sus procesos internos de selección de candidatos, los montos que el órgano directivo haya autorizado para gastos de precampaña con la única limitante de no rebasar el monto autorizado para las precampañas.

Por lo que respecta al tope de gastos de precampaña, el Consejo General del Instituto determinará lo referente a este tema, que nunca será mayor a la cantidad que resulte del 15 % del monto que se establezca para realizar la campaña de la elección que se trate.

En el tema de la fiscalización, todos los aspirantes a candidatos que hayan participado en algún proceso interno de selección de candidato, tendrán que presentar un informe de gastos de precampaña ante el órgano interno del partido en los plazos que haya establecido la convocatoria de su proceso interno, para que a su vez, el órgano interno del instituto político presente el informe de precampaña al momento de rendir su informe trimestral de gastos ordinarios.

El Consejo General en el año en que se celebren los comicios creará una Unidad Técnica de Fiscalización que estará integrada por los consejeros integrantes de la comisión de administración del Consejo General del Instituto, y ésta será la encargada de revisar la documentación que hayan presentado los precandidatos respecto de sus gastos de precampaña durante los procesos internos de selección de candidatos.

En lo referente a las quejas, denuncias y sanciones la ley electoral del Estado de Zacatecas no prevé la figura de la queja o denuncia y lo único que maneja es la imposición de las sanciones que podrán aplicar los partidos políticos a sus participantes con base en sus reglas estatutarias y de la convocatoria.

Por su parte, el reglamento establece un procedimiento en el que los partidos políticos, los precandidatos y los ciudadanos puedan interponer escrito de queja ante el instituto quien se encargará de revisar que cumpla con los requisitos de ley, en caso de faltar algún requisito subsanable, se notificará la omisión para que lo subsane en un plazo de veinticuatro horas a partir de que tenga conocimiento, una vez admitida por el Instituto la turnará a la comisión de precampañas (estará conformada por un Consejero de la comisión de administración y prerrogativas, un consejero de la comisión de asuntos jurídicos y un consejero de la comisión de organización y partidos políticos) para que ésta la comuniquen en un término no mayor a cuarenta y ocho horas al partido político o precandidato sobre la interposición de la queja hecha en su contra, y el presunto responsable tendrá un plazo de tres días para que alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas en su defensa.

En congruencia con lo anterior, la comisión señalada en el párrafo anterior resolverá sobre la admisión de las pruebas y sobre las que admita, ordenará su preparación y desahogo de las mismas en un término de tres días, realizado éste, el consejo y la comisión citadas con antelación tendrán hasta el quince de abril del año de la elección para emitir el dictamen y el acuerdo correspondiente.

En el tema de las sanciones, el órgano resolutor al momento de emitir su veredicto deberá aplicar una sanción más severa para el caso de reincidencia, asimismo, deberá tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, de las cuales pueden ser: amonestación pública, multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, reducción de hasta el 50% de las ministraciones o la supresión total del financiamiento público, suspensión o cancelación del registro de los partidos políticos estatales y la negativa de la solicitud del registro de candidaturas.

## CAPÍTULO TERCERO

### REGULACIÓN ACTUAL DE LA PRECAMPAÑA AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA LUZ DE LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008.

#### 3.1 Regulación Constitucional

Como podemos advertir, en nuestro sistema constitucional vigente que es precisamente el de 1917, el constituyente estableció el procedimiento para ser electo Presidente de la República, así como los requisitos que debía de satisfacer para poder obtener el cargo, no así para precampañas, toda vez que la normatividad en México se da conforme va evolucionando la sociedad y sus necesidades, luego entonces, veremos que la Constitución fue elaborada para cumplir los vacíos legales que exigía el país en ese momento.

Hoy después de 90 años y derivado de la experiencia que se vivió antes de comenzar los procesos electorales de los años: 2000 y 2006, el legislador con acuerdo de todas las fuerzas políticas determinaron regular la situación que de facto ya se venía practicando para todos los cargos de elección popular y por los diversos actores políticos, por tanto, el día trece de noviembre del año 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la tan esperada reforma constitucional en materia electoral que modificó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; asimismo, adicionó el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La presente reforma tuvo por objeto entre otros temas, la regulación de las precampañas al cargo de Presidente de la República.

Precisado lo anterior, citaremos el texto del artículo 41° de la Constitución donde establece la creación de la figura de las precampañas, además, establece diversos tópicos atinentes al tema de estudio que se transcriben a continuación:

Artículo 41°

Base II, inciso c), párrafo segundo, que en lo que nos interesa dice:

“...La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos...”

Base III, apartado A, inciso a), b) y g), respectivamente, aducen:

“a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas...”

Base IV, párrafo primero y segundo, mencionando lo siguiente:

“La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.”

Leído lo anterior, observamos que la normatividad atinente a la precampaña al cargo de Presidente de la República es escasa en la Constitución, en virtud de que delega a la ley secundaria la regulación de las precampañas en general, es decir, tanto del titular del Poder Ejecutivo, como de la integración del Congreso de la Unión, según corresponda, y atendiendo a la elección de que se trate. En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el que establecerá las reglas en específico de esta institución.

Por otra parte, la Constitución fija los tiempos máximos en los que los participantes podrán realizar las precampañas que nunca excederá de dos terceras partes del tiempo que se utilice para la realización de la campaña electoral, es decir, si tomamos en cuenta que la campaña electoral para la elección de Presidente de la República tiene una duración máxima de noventa

días, entonces podemos deducir que las precampañas no podrán exceder de sesentas días.

El monto máximo que podrá ser aplicado al proceso interno de selección de candidato será fijado conforme a la ley electoral por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es decir, en base a diversas fórmulas, el consejo mencionado establecerá el tope de gasto que podrá ejercer el partido político y sus precandidatos para realizar los actos tendientes a obtener un candidato para determinado puesto de elección popular en el partido político.

Por lo que se refiere a los medios de comunicación en radio y televisión durante el tiempo en que se realicen las precampañas, todos los institutos políticos dispondrán en su conjunto de un minuto por cada hora en cada una de las estaciones de radio y canales de televisión, mismos que se transmitirán en un horario de programación que será entre las seis horas y las veinticuatro horas. Es conveniente apuntar, que a partir de que inicien las precampañas quedará a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, aunque como ya mencionamos sólo se ocupara un minuto por hora para las precampañas quedando el tiempo restante a disposición del Instituto Federal Electoral para sus propios fines.

Asimismo, se encomienda a la ley secundaria para que establezca los plazos a fin de que los partidos políticos realicen sus procesos internos de selección y postulación de ciudadanos a los distintos cargos de elección popular, y deberá contener: la fecha de inicio del proceso intrapartidista; los plazos que comprenderá las fases del proceso interno; los órganos responsables de realizar dicho proceso o la realización de la jornada en la que elegirán a quienes ostentaran la calidad de candidato.

También delega al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la regulación de todos los actos de precampañas, como es: el proselitismo o la difusión de propaganda electoral; los medios de comunicación, como ya lo hemos apuntado en párrafos anteriores; el monto máximo para las actividades propias de precampaña; así como el informe de ingresos y gastos; entre otros.



Asimismo, tenemos que mencionar que el artículo 116° párrafo segundo, fracción IV de la Constitución, aunque no se refiere directamente al asunto de las precampañas al cargo de Presidente de la República, incide en el aspecto de los medios de comunicación, en primer lugar, este artículo atiende entre otros temas, el relativo a que las constituciones y leyes de los Estados garanticen que sus normas en materia electoral regulen lo referente a las precampañas bajo ciertos lineamientos que deberá atender el legislador local, (no pasa desapercibido para nosotros que anterior a la reforma 2007-2008, diversos Estados de la República ya regulaban esta situación de las precampañas a nivel local, prueba de ello es lo comentado de las legislaciones electorales en el capítulo que nos precedió), siendo las reglas siguientes:

- “ ...
- a) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;
- ...“

Bajo este contexto normativo aparentemente no encontramos nada sobre nuestro tema, empero, cuando se trata de elecciones concurrentes, en otras palabras, cuando coincida una elección de un Estado con las elecciones federales en la que se renueve al titular del Poder Ejecutivo los tiempos que corresponda en radio y televisión serán divididos con el objeto de que se difundan los candidatos de ambas elecciones, lo que se traduce en una disminución de tiempo para la precampaña de presidente.

En este orden de ideas, debemos concluir que la regulación de las precampañas fue una atinada reforma que llegó por lo menos, siete años tarde, toda vez que antes del proceso del año 2000 surgió esta figura, quizá recordaremos que el ganador al cargo de Presidente de la República fue Vicente Fox Quezada a quién se le tachó de iniciar su campaña meses antes de ser registrado como candidato por el Partido Acción Nacional, aunque para algunos, comenzó a realizar su campaña cuando era Gobernador del Estado de Guanajuato, en fin, lo importante es que ésta situación marco una nueva etapa en la forma de posicionarse en el electorado, y a este movimiento se le denominó “precampaña”.

Consideramos que el termino de *precampaña* esta mal dicho, en el sentido que se utiliza, en virtud de que el prefijo *pre* indica antelación a algo o a alguien, y la palabra *campana* en nuestro contexto electoral se usa para referirnos a las actividades que realizan los candidatos para obtener un puesto de elecci3n popular, sobre esta base, *precampaña* debera usarse estrictamente para los candidatos registrados ante el Instituto Federal Electoral que realizan actos anteriores a los establecidos para la campana electoral, en otras palabras y como esta dise1ado nuestro sistema electoral, solamente podr3amos hablar de *precampaña* en las horas siguientes al de la sesi3n en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral registre a los candidatos y el d3a siguiente, ya que en este lapso, es cuando existe un candidato formal y este puede realizar actos electorales a los que propiamente se llamar3a *precampaña*; para nosotros lo correcto ser3a titularlo como "proceso intrapartidista para elegir un candidato", a fin de que este 3ltimo pueda competir por un puesto de elecci3n popular.

Como podemos ver, el legislador solamente estableci3 las bases de las *precampañas* en la Constituci3n, dejando libertad a la ley comicial para establecer los procedimientos, plazos y sanciones que veremos en los puntos siguientes.

### **3.2 Regulaci3n de la *precampaña* en el C3digo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

En consonancia con el art3culo 41 de la Constituci3n Federal observamos que faculta a la ley comicial para que realice las modificaciones necesarias a fin de hacer posible el funcionamiento de esta instituci3n de las *precampañas* en el sistema democr3tico, en este sentido, el catorce de enero del presente a1o se public3 en el Diario Oficial de la Federaci3n las modificaciones al C3digo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableciendo reglas claras para la realizaci3n de las *precampañas* electorales.

Resulta interesante mencionar que el tres de octubre del presente a1o se public3 en el Diario Oficial de la Federaci3n la Sentencia dictada en la Acci3n de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos pol3ticos: Convergencia, del Trabajo,

Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra del Presidente de la República y de las Cámaras: de Diputados y de Senadores que se encargaron del proceso de reforma al código federal electoral, que en los resolutivos Quinto y Sexto se declaró lo siguiente:

“QUINTO. Se declara la invalidez total de los párrafos 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEXTO. Se declara la invalidez de las fracciones II y III, inciso d), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente en la porción normativa, contenida en ambas fracciones, que a la letra dice: “con el doble del precio comercial de dicho tiempo”.

Es menester mencionar que estas modificaciones, en lo que nos interesa, se referían a que los partidos políticos podían establecer en sus estatutos requisitos de elegibilidad como: exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, lo que seguramente pondrían los institutos políticos, incluso, para ser precandidato a algún puesto de elección popular; por esta razón y en la inteligencia que los únicos límites son los que puede establecer la Constitución, en esta tesitura, el máximo órgano jurisdiccional decidió eliminar estos “candados” que establecía el Código Federal Electoral.

Por lo que respecta a nuestro tema de estudio, las precampañas electorales se encuentran reguladas por el Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo Primero denominado “De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales” del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, definiendo a las precampañas como:

“...

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.<sup>27</sup>...”

Ahora bien, debemos tener claro que el código en comento distingue los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, de las precampañas electorales, en otras palabras, los procesos internos se refieren al cause interno del propio instituto político, por medio del cual, elegirán a sus precandidatos que podrán participar en las precampañas, mientras que éstas

---

<sup>27</sup> Artículo 212, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

últimas aluden a los precandidatos registrados que estarán buscando ganar la elección interna para ser postulado por su propio partido político como su candidato a determinado puesto de elección popular.

Respecto a lo anterior, consideramos que fue un error separar estos dos procesos (el primero titulado de los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y el segundo, de las precampañas electorales), que desmenuzando sus elementos veremos que en el primer proceso lo realizan los propios partidos con el fin de establecer las reglas para elegir a sus precandidatos que participaran con otros internamente para que solamente queden los que hayan obtenido cierto número de votos y/o cumplan con los requisitos que manden sus estatutos, es decir, de entre sus miembros elegirán conforme al procedimiento que haya establecido cada partido político a los precandidatos que participaran en la precampaña; por eso, cuando el título nos habla de procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular es absurdo, ya que en ese proceso interno solamente eligen a sus precandidatos y no a sus candidatos, en virtud de que la elección de candidato se realizará en la etapa de precampaña, teniendo en cuenta que el fin que persigue es el de conseguir un candidato para que éste sea postulado por el propio partido y en consecuencia pueda competir con otros candidatos para obtener el cargo de elección popular por el que participa, en cambio, en los procesos de selección interna se trata de un acto previo a ser electo candidato.

Ahora bien, sin tomar importancia a la literalidad de este proceso y pensáramos que es correcto, tenemos que decir que cuando se regula alguna situación que de facto ya se estaba presentando, el legislador debe compilar esa y cualquier otra experiencia con el objeto ordenar y simplificar dicho proceso y no de complicar una situación que de por sí ya era difícil de regular.

En adición al contexto anterior, observamos que por alguna razón los legisladores separaron los procesos internos de selección, de las precampañas, dejando de esta manera, libertad a los partidos políticos para que regulen en sus estatutos el procedimiento para la selección interna de sus candidatos a cargos de elección popular y así poder establecer el propio partido por lo menos: la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria

correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna; este procedimiento deberá ser comunicado al Consejo General del Instituto Federal Electoral dentro de las setenta y dos horas siguientes a la de su aprobación por parte del partido político y al menos con treinta días antes del inicio de este proceso interno.

En este sentido, y observando el devenir de los partidos políticos en la resolución y organización de sus asuntos internos nos queda claro que no ha sido la mejor vía, prueba de ello, es al aumento de asuntos intrapartidistas que por cause del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se han resuelto en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y aún así, los reformadores (los cuales pertenecen a algún partido político en específico) dejaron en manos de estos institutos políticos que regularan sus procesos internos, en tal virtud, se prevé que los precandidatos puedan impugnar ante el órgano interno competente del partido político: los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general todos los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes; conforme a esta situación, el partido político deberá emitir un reglamento interno para establecer los plazos y procedimientos a fin de que los precandidatos puedan impugnar dentro de los cuatro días siguientes a la expedición de los documentos lo que consideren es una violación a sus derechos políticos electorales.

Por otra parte, menciona los tiempos de precampaña a los que deberán sujetarse los partidos políticos y los precandidatos que pretenden ser postulados, el financiamiento que tendrán para realizar sus actividades de precampaña, así como el monto máximo que podrán gastar en esta etapa, asimismo, los partidos políticos en coordinación con los precandidatos estarán obligados a rendir un informe de sus ingresos y egresos ante el propio partido y éste a su vez deberá realizarlo ante la autoridad electoral.

En relación a las reuniones públicas que podrán realizar los partidos políticos y sus precandidatos no tendrán más límite que el respeto a terceros y en particular de otros partidos políticos y precandidatos, en el caso que decidan realizar marchas o reuniones que impliquen la interrupción temporal de la vialidad deberán hacer del conocimiento de la autoridad que corresponda para que ésta provea lo necesario y garantice el libre desarrollo de la marcha o reunión.

Respecto a la difusión y el contenido de la propaganda impresa durante la precampaña existe una limitación y es precisamente el respeto a la vida privada de precandidatos, a las autoridades, a los terceros, a las instituciones y a los valores democráticos, y por lo que se refiere a la difusión de propaganda en radio y televisión deberán evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a precandidatos, partidos políticos, terceros y a las instituciones.

Por lo que corresponde a estos tres últimos párrafos, no abordaremos a detalle los temas en este momento, en razón de que serán tocados en puntos posteriores.

Asimismo, y como se desprende a simple vista de la regulación de las precampañas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consideramos atinada la normatividad en este tema, empero, quién dirá si son o no completas, será la misma experiencia que dejen las elecciones intermedias a celebrarse en el próximo año; de esta manera, podremos darnos una idea que tan fuerte son las reformas que nos ocupan. No podemos dejar de mencionar que ninguna reforma ha sido perfecta, y estas no creemos que sean la excepción, quizá nos equivoquemos, pero confiamos en que funcionen de manera óptima.

### **3.3 Inicio, duración y conclusión de la precampaña**

El inicio de la precampaña electoral al cargo de Presidente de la República conforme a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comenzará al día siguiente en el que se apruebe el registro interno de los precandidatos, a todas luces resulta incierto el día que comiencen las precampañas, ya que esto depende de la fecha que establezca cada partido político, lo anterior, en razón de que el legislador permitió que el

propio instituto político determinara el inicio de las precampañas, bajo cierto control que veremos enseguida.

En relación con lo anterior, encontramos una limitante para establecer el inicio de las precampañas y que es el que establece la ley comicial al mencionar que cuando se trate del proceso electoral en donde se renueven tanto al titular del Poder Ejecutivo como a las dos Cámaras del Congreso de la Unión las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, observación, no especifica día, solamente semana, lo cual deja un margen de hasta siete días para que el partido político decida cuando comenzarán sus actividades de precampaña, lo anterior, si tomamos en cuenta que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles, por lo que incluso, lo pueden iniciar el día domingo.

Ahora bien, una vez que hemos mencionado cuando comienzan las precampañas, la pregunta obligada es ¿Cuánto duran las precampañas? Pues bien, la duración de las precampañas al cargo de Presidente de la República no podrán durar más de sesenta días (aquí la ley no distingue si son días hábiles o naturales por la razón que comentamos en el párrafo anterior), así lo establece el código federal electoral, atendiendo a la Constitución que señala que las precampañas no excederán de dos terceras partes del tiempo que dure la campaña electoral al cargo de elección popular referido en estas líneas, y como la duración de campaña electoral es de noventa días, de ahí que las precampañas electorales sean de hasta sesenta días.

Por otra parte, el termino de las precampañas al cargo público que nos ocupa, no se encuentra definida expresamente ni por la ley electoral, ni por la Constitución, si no que, la fecha en que deberán concluir las precampañas dependerá de la fecha en que hayan iniciado (recordemos que inicia en la tercer semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección y dura como máximo sesenta días), en forma más clara podemos decir que, concluirán en el mes de febrero del año de la elección, no podemos decir que día porque esto depende de la fecha en la que haya iniciado.

Respecto de lo anterior, cabe resaltar que las precampañas electorales de todos los partidos políticos deberán celebrarse en los mismos plazos,

asimismo, es importante destacar que cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

Por último, y aunque no es parte de nuestro tema, se pone sobre tela de juicio que las precampañas que se realicen con motivo de renovar únicamente la Cámara de Diputados no podrán durar más de cuarenta días, a diferencia que cuando se renueven las cámaras que integran el Congreso de la Unión será de hasta sesenta días, lo cual a todas luces resulta inequitativo, entendemos que se renueva también la Cámara de Senadores, pero a nuestro juicio resulta absurdo en la inteligencia de que en ambas elecciones se renueva la Cámara de Diputados.

### **3.4 Medios de comunicación (Radio y Televisión)**

Sin duda, hoy en día, la radio y la televisión son considerados como los medios masivos de comunicación con mejor impacto en la sociedad, dichos instrumentos de comunicación fueron tema de discordia entre los diversos actores políticos en las elecciones federales de los años: 2000 y 2006, en virtud de que quien podía pagar más tiempos (spots, mensajes) en la radio y la televisión tenía un mejor posicionamiento entre el electorado, recordemos que la difusión por estos medios tiene un alto costo, que en ocasiones, con la compra de estos tiempos por los partidos políticos, sus candidatos e incluso diversas “asociaciones” sobrepasaban los gastos de precampaña establecidos por la ley, situación que ha sido socorrida por diversos institutos políticos como argumento para tratar de anular cualesquier elección.

En este sentido, y ante las diversas voces que pedían mayor equidad en los medios de comunicación y disminución en el gasto de los partidos políticos, por la situación que comentamos en el párrafo anterior, nace la reforma electoral 2007-2008, en la que aparentemente se redujo el financiamiento público a los partidos políticos y se dotó de mayor equidad en los medios de comunicación, pues bien, lo único que hizo el legislador fue ocupar los tiempos que tiene el Estado a su disposición en radio y televisión para difundir la propaganda electoral, entre otros, de los precandidatos a ocupar un cargo de elección popular, es decir, anteriormente el Estado a través del Instituto Federal



Electoral otorgaba los recursos necesarios para sufragar los gastos atinentes a la publicidad y posicionamiento de los diversos partidos, para que éstos a su vez compraran tiempos en los diversos medios de comunicación, actualmente y derivado de la reforma en mención, ésta última fórmula quedo suprimida.

Bajo esta tesitura, las personas físicas y morales, los partidos políticos o cualquier otra persona por cuenta propia o por terceros, no podrá contratar o adquirir propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, ya sea a favor o en contra de los institutos políticos, de sus candidatos o precandidatos, así como la contratación de tiempos en medios de comunicación extranjeros que tengan cobertura en el territorio nacional. Hay que recordar que actualmente existen diversas acciones de inconstitucionalidad por resolver en el máximo tribunal del país en contra de esta prohibición de contratar publicidad por terceros, ya que algunos aducen que restringe el derecho fundamental a la libertad de expresión, pero nosotros consideramos que sólo restringe el derecho a contratar tiempos en radio y televisión en épocas electorales anteponiendo un bien jurídico mayor, a efecto de resguardar la equidad e igualdad para todos los sujetos de la precampaña.

Resulta importante resaltar que la Constitución garantiza a los partidos políticos nacionales como prerrogativa su acceso permanente a los medios de comunicación social, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales menciona que los precandidatos y los candidatos tendrán acceso a la radio y televisión a través de la prerrogativa que tienen los institutos políticos.

En este orden de ideas, y como ya hemos apuntado en líneas anteriores, no es que los partidos políticos ya no vayan a tener propaganda en radio y televisión, si no que el encargado de otorgar, bueno más que otorgar (porque los tiempos ya no se pagan), el único encargado de administrar y distribuir los tiempos de difusión en radio y televisión para que los partidos políticos puedan realizar su propaganda electoral será el Instituto Federal Electoral.

En esas condiciones, el Instituto Federal Electoral contará en radio y televisión con cuarenta y ocho minutos a su disposición a partir de que inicien las precampañas, de los cuales, dieciocho minutos se utilizará para difundir la propaganda de las precampañas, dicho en otras palabras, los partidos políticos

o coaliciones en conjunto gozaran de un minuto por cada hora en cada estación de radio y canal de televisión, el tiempo restante de los cuarenta y ocho minutos será utilizado para los fines del Instituto Federal Electoral y otras autoridades electorales.

Ahora bien, la distribución de los dieciocho minutos que tienen los partidos políticos en radio y televisión para la etapa de precampaña serán convertidos en número de mensajes y unidades de 30 segundos, 1 y 2 minutos, según se acuerde el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, bajo la pauta de que será el mismo tiempo para todos los partidos políticos. Los dieciocho minutos serán distribuidos de la manera siguiente: treinta por ciento del total en forma igualitaria y setenta por ciento restante, se distribuirá de forma proporcional entre los institutos políticos conforme al porcentaje que haya obtenido cada partido en la elección de diputados federales inmediata anterior.

Los partidos políticos nacionales de nuevo registro no participarán en la asignación del setenta por ciento del tiempo que corresponde en radio y televisión, situación que se nos hace aberrante, toda vez que el Instituto Federal Electoral pregona como principios rectores de la función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, este último es al que nos referimos y consideramos que el legislador, como siempre, ha visto intereses propios del partido al que pertenece, dicho de otro modo, a los partidos políticos no les conviene que surgan nuevos institutos políticos y mucho menos que permanezcan toda vez que se ven afectados en su financiamiento, ahora bien, si se trata de que todos los actores políticos cuenten con las mismas oportunidades para competir, creemos que con esta normatividad rompe además, con el principio de igualdad que debe de imperar en los comicios electorales.

En ese contexto y para el caso de que un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realicen actos de precampaña, los tiempos que le correspondan serán utilizados para la difusión de los mensajes genéricos del partido político que no haya participado, observemos como aquí el legislador reencausa los tiempos no utilizados de las precampañas para ser aplicados al

mismo instituto que no realizó estos actos electorales, lo que a todas luces resulta ser un acomodo de la ley para beneficio propio de los partidos políticos; lo que advertimos en comparación con el párrafo anterior, en donde señala que el partido político nacional nuevo, no gozará del tiempo que le corresponda en radio y televisión respecto del setenta por ciento que se distribuye de forma proporcional, y esto en razón de que el nuevo instituto no participó en la elección anterior, pues bien, bajo este criterio debería haber operado la misma situación, sin embargo, advertimos que no, es decir, aunque no hayan participado en la etapa de precampaña, aun así, el tiempo que le correspondiere en radio y televisión le será dado para mensajes genéricos, cuando siguiendo la regla del legislador debería repartirse entre los demás partidos el tiempo que corresponda al instituto político que no participó.

Por otra parte, la propaganda política o electoral de los partidos estará limitada y podrá ser suprimida de la radio y televisión cuando: estas denigren a las instituciones, a los propios partidos o cuando se calumnien a las personas, asimismo, cuando la difusión de la propaganda de cualquier ente público que no tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, o bien, cuando la difusión de dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Además, entre otras sanciones que veremos en capítulos siguientes, sólo mencionaremos que se sancionará a la estación de radio o canal de televisión cuando transmita menos tiempo del señalado aumentándole un minuto más en cada hora de transmisión para las precampañas.

En resumen de lo anterior, resaltamos que la intención del legislador fue tratar de regular la propaganda en los medios masivos de comunicación, a fin de que los partidos políticos puedan participar en la contienda electoral bajo las mismas condiciones, es decir, que tengan los mismos tiempos de difusión que les corresponde en radio y televisión, sin embargo, consideramos que faltó regular algunos otros medios de comunicación que ya se están usando para la difusión de propaganda electoral como son: el internet, los correos electrónicos, los mensajes por celular o bien, los ya famosos espectaculares móviles, ahora la pregunta sería ¿Qué otra novedad se tendrá que regular en el futuro

inmediato), pues bien, sin duda el reformador tendrá que llevar a la normatividad los nuevos medios masivos de comunicación con el objeto de que se respeten los principios rectores de todo proceso electoral.

### 3.5 Financiamiento de la precampaña

Uno de los temas trascendentes de las reformas: constitucional 2007 y legal 2008, fue precisamente el tema del financiamiento público a los partidos políticos, toda vez que la cantidad que se les otorgaba a los institutos políticos por concepto de gastos ordinarios, gastos de campaña y actividades específicas era una cantidad excesiva y humillante de las necesidades que el país requiere, en este sentido, mostramos cuanto es lo que han recibido los partidos por este concepto en las últimas tres elecciones federales ordinarias:

AÑO	ELECCIONES FEDERALES	
	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CÁMARA DE SENADORES Y DIPUTADOS	CÁMARA DE DIPUTADOS
2000	\$ 3,064,092,232.97	
2003		\$ 4,823,580,695.43
2006	\$ 4,171,096,908.42	

Como observamos los números no engañan, pues bien, derivado de esta realidad y de los constantes reclamos de la sociedad por el costo que representan nuestro sistema de partidos, en comparación con otros países; es por esto que los legisladores de las cámaras del Congreso de la Unión aprobaron nuevas reglas para el proceso electoral, en especial, del sistema de financiamiento a los partidos políticos, tanto de gastos de campaña como en la fórmula para determinar el monto que recibirá cada instituto político.

Dicho lo anterior, la Constitución establece una nueva fórmula para determinar la cantidad que recibirán los partidos políticos respecto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, dicho de otro modo, el financiamiento público se calculará multiplicando el número de electores inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito

Federal, el monto obtenido será repartido de la manera siguiente: el treinta por ciento de forma igualitaria entre los partidos políticos y el setenta restante conforme al porcentaje de votos que haya obtenido cada instituto en la elección de diputados federales.

Ahora bien, y por lo que hace al financiamiento para la obtención del voto se establece que cuando se elija al Presidente de la República y se renueve el Congreso de la Unión será del cincuenta por ciento del financiamiento que le corresponda por actividades permanentes del año de la elección, y cuando se elija solamente a la Cámara de Diputados únicamente corresponderá el treinta por ciento, a diferencia que, anterior a la reforma de mérito para gastos de campaña se otorgaba una cantidad igual a la que se entregaba para gastos ordinarios, lo que a todas luces era una cantidad muy elevada.

Nos gustaría celebrar el ahorro que fijo el legislador en las reformas de mérito, al reducir a los partidos políticos su financiamiento para la obtención del voto, sin embargo, este ahorro está disfrazado, en razón que, anteriormente se otorgaba una ministración para la obtención del voto que era igual a la que correspondiera por actividades permanentes de cada partido para ese año, pero de esta cantidad que se les entregaba a cada instituto político la utilizaban en su mayoría, a la compra de promocionales en radio y spots de televisión para posicionarse frente al electorado, lo que se traducía en primer lugar, en un gasto excesivo de propaganda electoral y por último, en la falta de capacidad política-económica para operar durante la misma campaña electoral, ahora bien, derivado de las reformas que nos ocupan, sí se disminuyó el financiamiento para la obtención del sufragio de un cien por ciento, al cincuenta por ciento y de un cien por ciento al treinta por ciento para elecciones intermedias, además de que los partidos políticos ya no podrán adquirir tiempos en radio o televisión en virtud de la prohibición que manda la Constitución de contratar tiempos en los mencionados medios de comunicación en cualquiera de sus modalidades, si no que, ahora, el Instituto Federal Electoral distribuirá y otorgará ésta propaganda con base en los tiempos que le corresponde al Estado en radio y televisión, así, a pesar de que se disminuyó el

gasto a los partidos políticos, éstos van a seguir obteniendo casi la misma ministración si tomamos en cuenta que la propaganda en dichos medios de difusión ya están cubiertos y a decir verdad, era en lo que más gastaban los institutos políticos para buscar adeptos conforme a sus fines electorales, en consecuencia, a esta circunstancia le llamamos: simulación a la reducción del financiamiento público de los partidos políticos por concepto de gastos de campaña.

No pasa desapercibido para nosotros, que respecto de nuestro tema de análisis, la máxima ley del Estado no contempla un financiamiento específico para la etapa de las precampañas, si no que, debe entenderse dentro del financiamiento que se otorga para la obtención del voto por dos razones: la primera, porque la etapa de precampañas se encuentra incluida en la etapa de preparación de la elección y ésta, dentro del proceso electoral; y la segunda, porque no prohíbe que el financiamiento para la obtención del voto sea ocupado para la etapa de la precampaña política, máxime que éste financiamiento se otorga en el año en que se realiza la jornada electoral y coincide con la duración de la precampaña.

En relación con el párrafo anterior, ya comentamos que no se establece que cantidad deba otorgarse a los partidos políticos o a los precandidatos, es decir, es omisa en establecer un monto o porcentaje que podrá utilizarse para estos fines de la precampaña, empero, se establece en la Constitución que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos, y este límite lo determinará el Consejo General del Instituto Federal Electoral a más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección y el tope se realizará por precandidato y tipo de elección que nunca será mayor al veinte por ciento del establecido para la campaña inmediata anterior de la elección respectiva, dicho de otro modo, los partidos políticos y precandidatos no deberán gastar más del monto máximo autorizado.

Asimismo, tenemos que mencionar del financiamiento privado que podrán aportar los simpatizantes de los partidos políticos a los institutos a los que pertenezcan, que nunca podrá ser mayor al diez por ciento del tope de gastos de campaña establecido para la elección de presidente inmediato

anterior, resulta importante mencionar que estos recursos que ingresan a los partidos en algún momento podrán en ser utilizados para financiar algunas de las precandidaturas o incluso parte del proceso interno, claro sin exceder el diez por ciento que marca la ley para el financiamiento privado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 del Reglamento para la Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales en relación con el 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, y a fin de hacer más transparentes las precampañas electorales respecto de los ingresos y egresos que utilicen los precandidatos y los partidos políticos en todas sus actividades tendientes a la obtención de la candidatura, el Consejo General del Instituto Federal Electoral a propuesta de la Unidad de fiscalización determinará las reglas para la presentación, revisión y requisitos que deberán cubrir los informes respectivos que se realizarán a través de procedimientos expeditos, así, los precandidatos tendrán hasta siete días después de que se realice la jornada comicial interna o de que se celebre la asamblea partidaria para presentar ante el órgano interno del partido político el informe sobre la obtención y aplicación de los recursos utilizados para la precampaña en la que haya participado.

En concordancia con lo anterior, una vez que al partido político le hayan sido entregados los informes de gastos por cada precandidato, éste los remitirá a la Unidad de Fiscalización a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión del proceso de selección para elegir a su candidato, asimismo, el propio instituto proporcionará los nombres y datos de localización de los precandidatos que no hayan entregado su informe respectivo, para los efectos que en derecho conduzcan y que más adelante abordaremos.

Sobre esta situación, la Unidad de Fiscalización contará con sesenta días para revisar los informes, y si derivado de su análisis de los informes, la unidad mencionada encuentra errores u omisiones técnicas, notificará al instituto político para que realice las correcciones necesarias, una vez hechas las aclaraciones por el partido, la Unidad de Fiscalización revisara de nueva cuenta y si encontrase irregularidades les dará cinco días más para que hagan las rectificaciones correspondientes, acto después, la autoridad fiscalizadora

dispondrá de veinte días para emitir un dictamen que presentará al Consejo General del Instituto Federal Electoral para determinar, en su caso, la sanción que corresponda.

Los partidos políticos tendrán obligación de incluir en su informe anual el reporte de los ingresos y egresos que hayan correspondido para financiar la realización de los procesos internos de selección de candidatos y precampaña.

Resulta trascendente reconocerle al órgano encargado de emitir ordenamientos en la materia que es precisamente el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la expedición del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, toda vez que cubrió algunos vacíos legales, principalmente dos sobre el apartado en estudio que se mencionan a continuación.

El primero, para el caso de que un partido político no realice proceso interno de selección de candidato y el mismo partido reconozca a algún miembro como candidato único, este supuesto, no lo contempla ni la Constitución, ni la ley electoral, empero, este hecho puede acontecer y esto no es lo malo, si no que, se pone en duda el financiamiento de este candidato o incluso el procedimiento por el que designó al candidato único por el puesto de elección popular, previendo esta situación, el reglamento señalado en el párrafo anterior obligó a los partidos políticos a presentar un informe de gastos aplicados a la promoción a partir de su registro o del reconocimiento como candidato único y hasta la designación como candidato a un puesto de elección popular, de esta manera, se transparentan los gastos aplicados al posicionamiento de este ya pre-candidato, y lo anunció de esta forma en razón de que lo único que falta es esperar el momento oportuno para presentarlo ante la autoridad administrativa electoral como su candidato formal.

Por lo que hace al segundo supuesto, se refiere a una situación similar, la única diferencia es que el ciudadano se autoproclama como candidato único de algún partido, en este supuesto también el partido deberá presentar un informe de sus ingresos y egresos, lo que no se nos hace muy coherente, en virtud de que existe el riesgo de que cualquier miembro manifieste que es el candidato único por determinado partido, para que éste último se vea obligado a presentar un



informe, pero bueno, seguramente las próximas elecciones dirán cuales son las carencias o virtudes de las reformas que presentamos.

En este contexto, y respecto de otro supuesto en que el instituto político esta obligado a presentar un informe de gastos por actividades de precampañas o del proceso interno de selección de candidato, es precisamente cuando un ciudadano por derecho propio ya sea con recursos propios o ajenos, promueva su imagen con la intención de convertirse en candidato a algún cargo de elección popular y finalmente sea postulado por un partido político, éste, estará obligado a presentar un informe a partir del inicio de sus actividades de promoción y hasta la postulación como candidato al cargo de elección popular, bajo este contexto, consideramos, incluso, que esta posible práctica es violatoria a todas luces del sistema electoral, toda vez que ya estaríamos hablando de precampaña de la precampaña, lo que se traduciría en un fraude a la ley y una burla para la sociedad, por lo que más bien, debería prohibirse este tipo de situaciones y sancionarse fuertemente en la forma que permita la ley tanto al ciudadano como al instituto que acceda a estas prácticas.

### **3.6 Sanciones**

Por lo que respecta al tema de sanciones en las precampañas, y atentos a la obligación que tiene el Estado de hacer valer el ordenamiento normativo electoral a fin de garantizar el desarrollo pacifico de los procesos comiciales, en este sentido, la Constitución Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales han establecido respectivamente, las bases y un catálogo de sanciones a diversos actores políticos que pudieran afectar el sano desarrollo del proceso electoral a través de diversos procedimientos sancionadores, con el único objeto de respetar y hacer cumplir las reglas establecidas para las precampañas.

De esta manera, comentaremos únicamente las sanciones atinentes a nuestro tema de investigación comenzando por las que establece la ley suprema. Efectivamente, la Constitución solamente refiere de forma genérica las bases sobre las cuales la ley comicial tendrá que desarrollar el catálogo de sanciones, así, cuando se refiere a los límites del financiamiento de los procesos internos o al monto máximo que podrán aportar a un partido político

sus simpatizantes, menciona que la misma ley dispondrá las sanciones que deban de imponerse con motivo del incumplimiento de estas situaciones.

Asimismo, cuando se refiere a las reglas de distribución de tiempos en los medios de comunicación (radio y televisión) o a la difusión de propaganda electoral y política, en esta tesitura, cuando se cometan infracciones sobre estos temas serán sancionados por el Instituto Federal Electoral, pudiendo incluir, la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios que resulten contrarios a derecho.

Por otra parte, delega a la ley secundaria que establezca sanciones cuando se lesionen las normas que regulen los tiempos para la realización de los procesos de selección interna o cuando las precampañas excedan del período comprendido para tal efecto, pues bien, como hemos apuntado, la Constitución sólo señala los títulos sobre los que la ley reglamentaria dirigirá su atención para establecer las sanciones correspondientes que veremos en las siguientes líneas.

Bajo estas circunstancias, el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala de forma clara las infracciones en que pueden incluir los diversos sujetos de responsabilidad, así como las sanciones que corresponda a cada infractor, pudiendo ser: los ciudadanos, cualquier persona física o moral, los extranjeros, los aspirantes y precandidatos a cargos de elección popular, los ministros de culto religioso, las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión y por supuesto, los partidos políticos; la sanción deberá ser acorde al acto u omisión realizado, es decir, desde una amonestación pública, hasta la pérdida a ser registrado como precandidato y para el caso de que ya sea candidato procederá la cancelación de la misma o hasta la cancelación de registro del mismo partido político.

En este contexto, la ley señala sanciones específicas en la etapa de las precampañas, siendo las siguientes:

Cuando los precandidatos a cargo de elección popular participen en los procesos de selección interna convocados por el propio instituto político no

podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda antes del inicio de las precampañas, situación que el legislador previo atinadamente, en virtud de que esto propiciaría que los precandidatos realizaran precampaña de las precampañas, por esto, la sanción consiste en negar el registro del precandidato.

Otro supuesto es, la prohibición de que los precandidatos a cargos de elección popular contraten propaganda o cualquier otra forma la promoción personal en radio y televisión, situación que consideramos correcta, en virtud que, propicia la equidad e igualdad en los medios de comunicación, así, la violación a esta regla se sancionará con la negativa del registro como precandidato, o incluso, la cancelación del registro, ahora bien y para el caso de que quede comprobada su falta con posterioridad, el Instituto Federal Electoral le negará el registro como candidato.

En otro asunto, cuando el precandidato que haya obtenido el mayor número de votos en la jornada interna o asamblea respectiva no entregue el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legal para hacerlo, no podrá ser registrado legalmente como candidato, en este mismo sentido, cuando el precandidato rebase el tope de gastos de precampaña será sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, en otras palabras, consideramos correctas estas determinaciones en aras de la transparencia sobre sus ingresos y egresos que deben regir el sistema de financiamiento de las precampañas, toda vez que traería como consecuencia la duda sobre el origen y aplicación de estos recursos e incluso la certeza de esta etapa comicial.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Las reformas en materia electoral: Constitucional 2007 y Legal 2008, fueron resultado del reclamo social que surgió de las elecciones federales de los años 2000 y 2006.

**SEGUNDA.** Antes de las reformas: Constitucional 2007 y Legal 2008, en México no se regulaban las precampañas de los candidatos a la presidencia de la República, lo que traía una serie de problemas de todo tipo, como excesos en gastos de proselitismo, abuso de los partidos políticos dominantes sobre los pequeños, saturación y contaminación de la ciudadanía con tanta propaganda electoral, incluso, tensión en el ambiente político de nuestro país.

**TERCERA.** La regulación de las precampañas al cargo de Presidente de la República no fueron las reformas más óptimas, pero consideramos que el simple hecho de regularlas constitucionalmente, es ya un gran avance para la democracia, y sobre todo, que servirá como prueba para las futuras elecciones presidenciales del país.

**CUARTA.** El diseño legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desde nuestro punto de vista resulta erróneo en lo atinente a separar este fenómeno social en dos rubros: las llamadas “precampañas” y los “procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular”, toda vez que guardan demasiada relación entre sí por los fines que persiguen, sin dejar de lado que aunque los procesos de selección de candidatos a cargo de elección popular son precisamente eso, procesos internos de selección, traspasa esta barrera interna a la vida pública, además, resulta un desgaste electoral innecesario tanto para el propio partido político como para la autoridad electoral.

**QUINTA.** Respecto al plazo que señala la Constitución y la ley secundaria de la materia para realizar las precampañas al cargo de Presidente de la República, debe reducirse el tiempo para realizar estas actividades a fin de que no dure más de la mitad del tiempo previsto para la campaña electoral, es decir, que no

exceda de cuarenta y cinco días, toda vez que el plazo de las dos terceras partes desde mi punto de vista sigue siendo excesivo.

**SEXTA.** Asimismo, debe establecerse la fecha de conclusión de las precampañas, en virtud que, deja al arbitrio de los partidos políticos el momento en que deban terminarse estas actividades, situación que podría generar, incluso, desigualdad de tiempos en esta etapa del proceso electoral.

**SÉPTIMA.** Por lo que se refiere a los medios de comunicación durante la precampaña, consideramos una estrategia excelente que el legislador permanente haya reorganizado los tiempos en radio y televisión que corresponde al Estado, con el objeto de transmitir la propaganda de precampaña electoral, sin tener que gastar por estas actividades un peso más.

**OCTAVA.** Nos parece un acierto de la Legislatura LX el haber establecido limitaciones a la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de cualesquier persona nacional o extranjera con el objeto realizar propaganda a favor o en contra de algún partido político, candidato o precandidato.

**NOVENA.** Es de resaltarse los dieciocho minutos que tendrán los institutos políticos en su conjunto para la transmisión de mensajes durante las precampañas, tiempos que consideramos adecuados, sin embargo, creemos que la forma de distribución debe realizarse de manera igualitaria y no conforme a su fuerza política, habida cuenta que, todos los contendientes deben comenzar sus actividades con las mismas posibilidades a ser postulado a un cargo de elección popular, regulación actual que rompe con este esquema de igualdad en la contienda.

**DÉCIMA.** La forma de simular la reducción al financiamiento público de los partidos políticos en el año de la elección federal al cargo de Presidente de la República es un hecho que reprobamos rotundamente, en razón que, lo único real, es que los institutos políticos ya no pagarán su propia promoción en los medios masivos de comunicación, hoy en día, y como ya apuntamos anteriormente, se utilizarán los tiempos oficiales en radio y televisión para transmitir estos mensajes; en otras palabras, anteriormente los partidos políticos erogaban la mayor parte de su financiamiento para la obtención del

voto en este tipo de publicidad, ahora, se tendrán que preocupar por gastar este financiamiento en otras actividades.

**DÉCIMAPRIMERA.** Consideramos atinada la normatividad en la fiscalización de las precampañas, toda vez que, el fin que se perseguía al regular estas actividades, era precisamente el tema de los ingresos y egresos en la aplicación de las precampañas, esto es, anteriormente no se fiscalizaba el origen y destino de este financiamiento, lo que se traducía en una especulación sobre quién estaba apoyando al precandidato, actualmente, y gracias a las reformas materia de esta tesis, ha quedado subsanado esta situación que de facto se venía realizando, en este sentido, se logró dar mayor transparencia a los procesos de las precampañas.

**DÉCIMASEGUNDA.** Por cuanto hace al tema de las sanciones en las precampañas, consideramos atinada la intención del legislador de establecer quienes pueden ser sujetos de responsabilidad, los diversos supuestos de infracciones de cada persona, e incluso un catálogo sanciones, que sin duda, complementan este sistema del derecho sancionador electoral; asimismo, son plausibles los supuestos en los que al mismo precandidato o al partido político le pueda ser negado el registro como candidato a determinado puesto de elección popular, o incluso, si ya está registrado como candidato pueda ser sustituido por otro que designe el propio instituto político, aclarando que desde mi particular punto de vista lo correcto sería que la ley debería contemplar como sustituto al que haya quedado en segundo lugar de la votación interna y no dejarlo a la potestad de los partidos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Es primordial diferenciar las modalidades en que se pueden presentar estos actos electorales, a saber: las precampañas como tal, los procesos internos de selección de candidatos y la campaña anticipada por parte de los partidos políticos.

SEGUNDA. Es necesario regular los procesos internos de selección de candidatos a fin de satisfacer el mandato constitucional basados en el principio de igualdad que debe prevalecer en la contienda electoral para todos los participantes.

TERCERA. Como observamos, en algunos Estados ya se regulan las llamadas precampañas y a nivel federal solamente esta en proceso, incluso, hay propuestas legislativas para regular este tema.

CUARTA. La falta de normatividad en los procesos internos de selección de candidatos, es el reflejo de que la sociedad mexicana ha transitado hacia la integración y el desarrollo de un nuevo sistema electoral, siendo el momento en que todos los sectores deben levantar la voz para hacer posible una necesidad comicial actual.

QUINTA. Como advertimos, el tiempo para la campaña electoral al cargo de Presidente de la República es demasiado largo y el costo es estratosférico, de ahí qué, se pretenda reducir el tiempo de campaña, incluyendo el financiamiento que tocaría respecto de los días que se reducen, para otorgarlo a los procesos internos de selección de candidatos.

SEXTA. Financiar los procesos para obtener un candidato electo que representara a un partido político en la elección de Presidente de la República no es ya un problema, esta cuestión se responde con la siguiente pregunta ¿los institutos políticos aceptarían no recibir dinero extra para sufragar sus actos internos de selección?.

SÉPTIMA. Las campañas y los procesos internos siguen los mismos lineamientos en su planeación y forma de ejecutarlos, con la excepción del objetivo que evidente es distinto, de ahí que no es difícil ajustar su actuar al ordenamiento electoral.

OCTAVA. Los procesos internos de selección de candidatos, no son etapas aisladas del proceso electoral federal, si no que, sólo pueden concebirse dentro de éste, debiendo agregar un apartado a la Ley Sustantiva Electoral.

NOVENA. No detengamos más, el avance que el sistema electoral mexicano ha obtenido, démosle a nuestra democracia un verdadero sentido, trabajando ya, en la Ley para la Reforma del Estado que recientemente ha sido publicada.

DÉCIMA. Ya basta de gastar en la empresa llamada democracia, hay que invertir en las instituciones electorales, regulando las actuaciones de las Entidades de Interés Público y hacerlas funcionar realmente para el fin al que fueron creadas.



## BIBLIOGRAFÍA

Azíz Nassif, Alberto, cit por.TEPJF. Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México, México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 237.

Becerra, Ricardo y otros. La mecánica del cambio político en México, México, Editorial Cal y Arena, 2000, p.426.

Del Castillo Del Valle, Alberto, Derecho Electoral Mexicano, México, Centro Universitario Allende, Educación Cumorah, A.C., 2003, p 98.

Lara Sáenz, Leoncio. Derechos humanos y Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 36-37.

Galvan Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, Porrúa, 2006, pp. 91-92.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría Procesal Civil, Colección de Textos Jurídicos Universitarios Oxford, México, 2001, p. 4.

IFE, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 98.

Martinez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, p. 243.

Maurice Duverger , cit por. Patiño Camarena Javier, Nuevo derecho electoral mexicano 2006, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 381.

Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en el mundo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. pp. 519-520.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. Curso Iberoamericano sobre justicia Electoral, en Justicia Electoral: Ética, Justicia y Elecciones, Partidos Políticos: Democracia Interna y Fiscalización. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , 2004, p. 90.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. México, Porrúa, 1975, p. 852.

TRIFE. Informe de Actividades 1990-1996, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, p.161.

TEPJF. Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 17.

TEPJF, *Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2005, pp. 810-811.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

Código Electoral del Estado de Aguascalientes

Ley de Instituciones y Procesos electorales de Baja California

Código Electoral del Estado de Guerrero

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

## OTRAS FUENTES

OMEBA. *Enciclopedia Jurídica*, t. XVII. Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1986, pp. 652

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa Calpe, 2001, 22ª ed

<http://www.ife.gob.mx>

<http://www.iidh.ed>