

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
FACULTAD DE DERECHO



*“ LA REGLAMENTACION DE
LAS PRECAMANPAÑAS EN LA LEY
ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT ”*

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA

**PRESENTA
CARLOS ROBLES**

**ASESOR
MTRO. JOSE MIGUEL MADERO ESTRADA**

Tepic, Nayarit. Marzo del 2003

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
FACULTAD DE DERECHO



*“ LA REGLAMENTACION DE
LAS PRECAMANPAÑAS EN LA LEY
ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT ”*

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA

PRESENTA
CARLOS ROBLES

ASESOR
MTRO. JOSE MIGUEL MADERO ESTRADA

Tepic, Nayarit. Marzo del 2003

AGRADECIMIENTO

A mi alma mater.-

La Universidad Autónoma de Nayarit.-

A mis profesores de la Maestría en Derecho Público de la Facultad de Derecho, como reconocimiento a su brillante e infatigable labor para promover y mejorar la enseñanza y la investigación jurídica.

Al Maestro José Miguel Madero Estrada, brillante investigador universitario, que ha sido nuestro guía en el estudio del Derecho Electoral.

Al Lic. Antonio Humberto Herrera López respetado y querido amigo de toda la vida. Mi eterno agradecimiento por su orientación y apoyo.

DEDICATORIA

† in memoriam

A mi madre, la que con su esfuerzo, ejemplo y sabios consejos hizo posible mi realización como persona.

A Esther- mi esposa- compañera ejemplar en el largo camino de nuestra vida.

A mis hijos: Juan Carlos
 Luis Eduardo
 Cesar Augusto

Ayer una esperanza; hoy una hermosa realidad.

“TESINA”**“LA REGLAMENTACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES EN LA
LEY ELECTORAL DE NAYARIT”****INDICE**

-INTRODUCCIÓN	1
-PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
-HIPÓTESIS	6
-JUSTIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS	7

CAPITULO I**“CONCEPTOS Y FORMAS FUNDAMENTALES”****EL DERECHO ELECTORAL**

1.1 NOCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL	8
1.2 CONCEPTO	9
1.3 NATURALEZA JURÍDICA	12
1.4 OBJETO DEL DERECHO ELECTORAL	14
1.5 FIN DEL DERECHO ELECTORAL	14
1.6 FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL	15
1.7 PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO ELECTORAL	17

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y LAS ELECCIONES

2.1	LA DEMOCRACIA.- CONCEPTO Y FINES	21
2.2	LAS ELECCIONES	25
2.2.1	CONCEPTO	
2.2.2	IMPORTANCIA Y FUNCIONES DE LAS ELECCIONES	26

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE LAS ELECCIONES EN EL ESTADO DE NAYARIT

3.1	PRINCIPIOS Y DIRECTRICES	30
3.2	CONSTITUCIÓN FEDERAL	31
3.2.1	COMENTARIOS AL ARTÍCULO 116 CONSTITUCIONAL	39
3.3	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NAYARIT	47
3.4	LAS ELECCIONES DE 2002	61

CAPITULO IV

CONCEPTO Y ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL

4.1	CONCEPTO DE PROCESO ELECTORAL	65
4.2	ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL	66
4.3	ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL EN EL ESTADO DE NAYARIT	67
4.1.4	IGUALDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS PROCESOS ELECTORALES	68

CAPITULO V

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS EN MÉXICO

5.1	ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	70
5.2	CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO	70
5.3	“STATUS”. JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	72
5.4	LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT	98

CAPITULO VI

LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	106
6.2	PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES	107
6.3	PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE NAYARIT	111
6.4	REGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES	113
6.4.1	ANTECEDENTES	
6.4.2	FINANCIAMIENTO PÚBLICO	118
6.4.3	FINANCIAMIENTO PRIVADO	122
6.4.4	PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES	125
6.4.5	CRITERIOS Y MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL	126
6.5	FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO Y REGLAS DE FISCALIZACIÓN EN LA LEY ELECTORAL DE NAYARIT	131

6.6	FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS	133
6.6.1	EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
6.6.2	EN LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO	135
6.7	COMENTARIOS DE UN GRUPO DE EXPERTOS	137
6.8	PROBLEMAS QUE PRESENTA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	143
6.8.1	INTERFERENCIA ENTRE REGLAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EL REGIMEN FEDERAL Y EL ESTATAL	150
6.9	ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN	155
6.9.1	ANTECEDENTES Y REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL	
6.9.2	LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT	159
6.9.3	LA VINCULACIÓN DERECHO ELECTORAL-MEDIOS DE COMUNICACIÓN	160

CAPITULO VII

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LAS PRECAMPAÑAS EN EL COFIPE Y EN LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT

7.1	EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO EN MÉXICO Y NAYARIT	160
7.2	LAS CAMPAÑAS Y LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES	166
7.2.1	CAMPAÑA ELECTORAL	166
7.2.2	LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES	169
	-CONCLUSIONES	176
	-PROPUESTAS	182
	-BIBLIOGRAFÍA	187

INTRODUCCION

Hacia finales del siglo XX y los albores del XXI, la vida política en México y en el Estado de Nayarit se desarrolla dentro de un contexto social distinto de lo que era el país y nuestro Estado hace apenas unos cuantos años. Estamos viviendo la consolidación de la transición democrática, al darse la alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal y en el Estatal, y una composición pluripartidista de los Poderes Legislativos. Nuestro sistema político actual considera la alternancia política como un elemento indispensable del equilibrio democrático.

El país está inmerso actualmente dentro de una dinámica de transformación de las instituciones político-sociales. Los mexicanos y en especial los nayaritas estamos convencidos de haber tenido procesos de elección popular verdaderamente transparentes, creíbles y apegados a la legalidad. El federal del año 2000 y procesos locales de 1999 y 2002.

El presente trabajo de investigación que para obtener el grado de Maestría en Derecho Público, me permito presentar, tiene por objeto hacer un análisis de la elección local del 2002 realizada en el Estado de Nayarit, con motivo de la renovación de los diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, respecto a situaciones que se presentaron con motivo de la realización de actividades previas al mismo proceso y a una de sus etapas, como lo es la campaña electoral. Periodo previo que hemos denominado "Precampañas", o "Campañas Primarias", que se desarrolla dentro del proceso de selección interna de candidatos, y se conforma de los actos de proselitismo, propaganda electoral, gastos de los partidos políticos y de aspirantes a cargos de elección popular.

En este trabajo hacemos una narración sucinta de los fundamentos Constitucionales de las elecciones que se celebran en México y en el Estado de Nayarit, así como los

ordenamientos legales que las rigen. No sin antes referirnos a conceptos básicos de la materia electoral, como lo son: El Derecho Electoral, La Democracia y las propias elecciones.

Siguiendo con un estudio sobre el concepto, función y organización de los partidos políticos; y en especial sobre sus prerrogativas y financiamientos públicos y privados.

El lector podrá apreciar las comparaciones entre la legislación Federal y la legislación Estatal que rige a los partidos políticos nacionales y los que tienen registro estatal, y como se regula normativamente la fiscalización de sus ingresos; así como los problemas que actualmente presentan respecto a la operación y comprobación del financiamiento público y privado que reciben.

Para terminar al final del trabajo con conclusiones y propuestas que considero necesarias para Regular en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y especialmente en la Ley Electoral del Estado de Nayarit, respecto a la etapa de proceso electoral denomina precampaña o campaña primaria, que realizan los partidos políticos y los aspirante a cargos de elección popular.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es probable que la sociedad nayarita y en especial la tepicense, haya vivido recientemente uno de los periodos de activismo electoral y partidista mas intenso en mucho tiempo; esto con motivo del proceso electoral del año 2002, que se desarrolló para elegir a los 30 diputados que integran el Congreso del Estado, así como los 20 ayuntamientos que conforman los municipios de nuestra geografía estatal. La sociedad vivió un intenso periodo político durante 7 meses aproximadamente.

El proceso electoral local del 2002 se inició legalmente con la instalación del Consejo Estatal Electoral en la primera semana del mes de enero de ese año; aunque de hecho arrancó desde tiempo atrás. Durante los últimos meses del año 2001 y los principios del 2002, hubo en nuestro estado un activismo frenético al interior de los partidos políticos, motivado por la selección de aspirantes a cargo de elección popular, precandidatos y luego candidatos, en donde lo característico fueron las intensas actividades y actos de proselitismo y la saturación de propaganda política – electoral. Se vivió un largo periodo de precampañas, donde hubo un cúmulo de actividades centradas en la obtención del voto por parte de los partidos políticos, los aspirantes y precandidatos; y donde los destapes prematuros fueron la novedad en dicho proceso electoral.

En el proceso electoral del 2002, se dio durante las etapas de las campañas y precampañas un fenómeno fuera de lo común: saturación de propaganda. Lo anterior no quiere decir que la sociedad Nayarita vivió un intenso periodo político, no. Se trató en específico de actividades centradas en la obtención del voto por parte de partidos y candidatos; en eventos políticos cuyos actores y escenario eran las burocracias partidistas y algunos miles de militantes, con escasas oportunidades de participación para la sociedad y los ciudadanos. Por si fuera poco, como lo citamos anteriormente las precampañas fueron larguísimas. Los destapes prematuros “anticiparon” los tiempos políticos varios meses antes de las elecciones.

Uno de los adelantados de los tiempos políticos fue el candidato del PAN a la presidencia municipal de Tepic, quien proclamó su intención de contender por el cargo desde los meses de noviembre y diciembre del 2001. Esto obligó a otros partidos políticos a modificar sus tiempos para la selección de sus candidatos, tanto a diputados como a ayuntamientos.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit, no establece a partir de que momento los partidos políticos y los candidatos registrados iniciarán sus campañas electorales. En el caso del proceso electoral del año 2002 inmediatamente después de las precampañas; iniciaron las campañas; cuyas características fueron también la abundancia de propaganda sin precedentes. Tan sólo en el municipio de Tepic, los precandidatos y luego los candidatos colgaron de los postes miles de pendones con lemas y caras de los aspirantes, se imprimieron un número indeterminado de calcomanías; se pintaron bardas; se costearon anuncios semi-espectaculares y se repartieron miles de camisetas, gorras, llaveros, plumas y otros productos con propaganda. Sin embargo, el grueso de la propaganda pre-electoral se transmitió a través de los medios electrónicos, como la radio y especialmente la televisión.

Algo similar ocurrió con los aspirantes a diputados federales en los primeros meses del presente año 2003, con motivo del proceso electoral federal que se viene realizando en Nayarit, y específicamente en el Distrito Electoral 02.

La regulación legal de las precampañas en nuestro país y en especial en el Estado de Nayarit, constituyen uno de los puntos mas polémicos y controvertidos actualmente de los procesos electorales, ya que garantizar la equidad en la competencia, no siempre es interpretado de la misma forma por los actores políticos.

Al no estar reguladas o reglamentadas en la Legislación Electoral, tanto federal como estatal, los organismos y/o autoridades electorales competentes, están impedidos o limitados para vigilar, fiscalizar y en su caso sancionar los actos o actividades realizadas en

periodos de precampañas, en las que se incluyen: los actos de proselitismo, la emisión y fijación de propaganda electoral, las aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos, así como los gastos que se generan en estos periodos, y la intervención de los medios de comunicación en los procesos pre-electorales.

Por lo que estimo la necesidad de establecer reglas claras en nuestra legislación electoral federal y estatal que sean aceptadas por todos los participantes de la contienda electoral, sean partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos.

HIPOTESIS

“Reformar la Ley Electoral del Estado de Nayarit, así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; con el propósito de que se fijen con claridad los periodos de precampañas y de campañas político-electorales, regulando especialmente las precampañas que puedan realizar tanto los partidos políticos como los aspirantes a algún puesto de elección popular”.

“Que en dicha reforma legal, se adicione el artículo 52 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, para fortalecer más la función fiscalizadora del organismo electoral responsable de verificar el origen, manejo y destino de los recursos que recaben y administren los partidos políticos estatales y con registro nacional durante el periodo de precampañas”.

“Y por último, para que se inserte en dicha Ley Electoral Estatal un articulado que clarifique y norme de mejor manera el comportamiento de los medios de comunicación en los procesos electorales locales”.

JUSTIFICACIÓN DE LA HIPOTESIS

Se justifica la hipótesis que planteo para este trabajo de investigación, en virtud de la experiencia que viví como Secretario del Consejo Municipal Electoral del Municipio de Tepic, Nayarit, en la elección del 2002 y de otras más que he tenido como funcionario y servidor público del Instituto Federal Electoral en los procesos electorales federales de 1994, 1997, 2000 y 2003, y en las cuales he podido observar; como se han presentado y generado los fenómenos de las precampañas político-electorales que llevan a cabo los partidos políticos y los aspirantes a cargos de elección popular; periodo que al no estar regulado por la Ley Electoral Estatal, (ni tampoco por la legislación federal electoral), propicia que se generen situaciones irregulares y controvertidas que afectan las condiciones de legalidad, equidad y transparencia que deben prevalecer en todo proceso electoral.

El presente trabajo de investigación podrá ser de utilidad para quienes participan en forma directa o indirectamente en la aplicación de los ordenamientos legales de la materia electoral, como lo son: el órgano legislativo del estado, los partidos políticos nacionales y estatales, los ciudadanos, los organismos electorales federales y estatales y, demás autoridades competentes; y ser mis comentarios y propuestas una aportación en la futura reforma a la Ley Electoral del Estado de Nayarit, y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo relativo a las precampañas; en virtud que en año 2005 habrá un nuevo proceso electoral local, para renovar el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los 20 Ayuntamientos del Estado de Nayarit.

CAPITULO I

EL DERECHO ELECTORAL

1.1 Noción del derecho electoral

La evolución del derecho electoral mexicano se encuentra ligada a un constante proceso de reformas jurídicas, producto de las circunstancias políticas y exigencias de la sociedad en los últimos años. Cada reforma, en su tiempo, ha respondido a la realidad política del país y, en lo particular del estado de Nayarit.

Nuestro país se ha caracterizado por contar con un Estado de Derecho, donde su Constitución Política es proyecto y norma de su actuar, sirviendo de fundamento al derecho electoral, el cual se encuentra en un proceso de formación y perfeccionamiento adecuándose a la realidad del pueblo de México.

El derecho electoral es una rama muy reciente dentro de las ciencias jurídicas, se inicia en el ámbito académico, a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada en 1948 por la Organización de la Naciones Unidas, cuyo documento reconoció y estableció el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país, ya sea directamente, o por medio de representantes libremente escogidos. La Declaración establece que la voluntad popular es el fundamento del poder público, voluntad que debe ser expresada a través de elecciones periódicas con sufragio universal, libre, igual y secreto.

Bajo ese tenor, la selección popular de los representantes que encarnan el poder, son parte fundamental de la democracia, y siendo que el derecho electoral es el que señala las reglas de la elección y establece las instancias, las formas, regula los derechos y las obligaciones de los sujetos que intervienen en la elección, por lo que es de concluir que el derecho electoral es elemento básico para que funcione la democracia.

"Este concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En sentido amplio contiene las determinaciones jurídicas positivas consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídicas positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de este concepto, es correcto considerar por ejemplo, cuestiones del sistema electoral, como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.

El concepto estricto de derecho electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concreta el derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El derecho electoral en sentido estricto señala, en concreto, quien es el elector y quien es el elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que por lo general tienen un carácter jurídico constitucional".¹

1.2 Concepto

De acuerdo al diccionario del **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México**: *"El derecho electoral es una rama del*

¹ Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. Número 1. octubre de 1996. pág. 16.

*derecho que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los cuales el pueblo constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en los que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso".*²

Para poder definir al derecho electoral, considero que debemos partir de que es el derecho, de acuerdo con el jurista mexicano **Eduardo García Maynez**, *"Es el conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coercibles, que pretenden la realización de la justicia u otro valor social, surgidas de la voluntad de los hombres para la satisfacción de sus necesidades y que los motiva a través de castigos y recompensas"*.³

Por su parte, el término electoral comprende conforme al **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**: *"Todo lo que guarda relación con la elección, entendiéndose por esta la acción y efecto de elegir, palabra que deriva del latín eligere que quiere decir escoger o preferir a una persona, objeto o idea para un fin"*.

En este sentido, una serie de situaciones tanto reguladas por el derecho o que se presentan en nuestra vida cotidiana, pueden ser consideradas un asunto electoral. Por ejemplo, la elección de un dirigente sindical o partidista, de un presidente de una sociedad mercantil, de un líder estudiantil o representante vecinal, independientemente, de los requisitos y formas de designación, son objeto de una elección, con base a la predilección de un grupo social determinado.

Es decir, el término electoral no es exclusivo de esta materia, que lo emplea para referirse al proceso de elección de representantes populares o la regulación de mecanismos

² Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. 6 edición. Porrúa, México, 1993.

³ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. S.A., México. 1984, pág. 4.

de participación ciudadana, con todo lo que implica. De lo que se desprende que el campo de acción de esta rama del derecho, que tiene su origen en el derecho constitucional, no sólo se encuadra en velar por el respeto al sufragio, sino también, la integración de los organismos electorales, el material que se emplea en las elecciones, señala las etapas de los comicios, la calificación de los mismos, los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los ciudadanos, entre otros temas.

Al interpretar esta definición, encontramos en el sentido amplio, todo lo relativo al proceso electoral en sí, es decir, la regulación jurídica de los elementos, actos y etapas que constituyen la organización y desarrollo de una elección.

En cambio, en el significado restringido, tan sólo se refiere a las normas jurídicas que establecen las condiciones y formas de participación ciudadana en los comicios, lo que implícitamente contiene el concepto amplio, al estar haciendo referencia a la emisión del voto, que es un acto electoral que efectúa el ciudadano y que constituye la base para la conformación de los órganos del poder público.

De acuerdo con el tratadista mexicano **Francisco Berlín Valenzuela** en su obra "*Derecho Electoral*", define a éste como: "*El conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforma a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través de cuerpo electoral en las decisiones gubernativas*".⁴

El mismo **Berlín Valenzuela**, señala en dicha obra, que esta materia tiene un doble contenido: "*a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones e los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos*".

⁴ BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Electoral". Edit. Porrúa. México. 1980. Págs. 186.

Es decir, el derecho electoral no se limita a regular todo lo concerniente a la emisión del sufragio; sino también, normará la conducta humana que participe en las decisiones estatales, como puede ser a través de cualquiera de los mecanismos de democracia semi-directa.

El diccionario electoral elaborado por **Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino** define al Derecho Electoral: *"Como una rama del derecho público cuyas normas regulan las relaciones que se establecen entre los particulares y el Estado, es decir, la forma en que aquellos pueden erigirse en titulares de los poderes de éste así como de asegurar su participación en las decisiones gubernamentales mediante el sufragio; ocupándose a si mismo la autoridad de aplicación"*.⁵

Por lo expuesto, considero que el derecho electoral es un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semi-directa. Con esta definición que no pretende ser universalmente válida, se conjugan todos los elementos que regula esta materia, por un lado, la elección de los gobernantes, y por otro, la participación ciudadana en la toma de decisiones, con las instancias e implicaciones que llevan consigo estos aspectos.

1.3 Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho electoral, existen corrientes de opinión que señalan que éste podría ubicarse dentro del derecho administrativo, en virtud de que los órganos encargados de la actividad electoral dependían hace tiempo del poder ejecutivo. En la actualidad, ha desaparecido ésta característica, quedando sin fundamento el argumento.

⁵ MARTINEZ SILVA Mario y SALCEDO AQUINO Roberto, "Diccionario Electoral". Instituto Nacional de Estudios Políticos. A.C. Primera Edición. 1999. México.

Otra corriente que si el derecho electoral regula procedimientos, éste podría considerarse como una rama del derecho procesal, cosa que aún cuando relativamente es cierto, también lo que es derecho electoral no se agota en el mero procedimiento.

Se reconoce también, que las normas que integran el derecho electoral, tienen el carácter de derecho constitucional, en razón de que los principios básicos fundamentales, se encuentran contenidos en la Constitución Federal, derivando de ellas disposiciones ordinarias que los precisan y desarrollan para hacerlos aplicables a los casos específicos, cosa en la que estamos totalmente de acuerdo y coincidimos.

Según **Duverger**⁶ las normas constitucionales son aquellas que se refieren a:

- 1.-La estructura del Estado;*
- 2.-La organización del gobierno;*
- 3.-Los regímenes políticos;*
- 4.-Los problemas de autoridad; y*
- 5.-Las garantías individuales y sociales.*

Con estos elementos podemos concluir, que si el derecho electoral es el conjunto de normas que regulan la designación mediante el voto de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular; y si el derecho constitucional regula, entre otras cosas, la integración de los órganos del poder, entonces es válido calificar al derecho electoral como una rama del derecho constitucional y su naturaleza jurídica de orden público fundamental.

Por otra parte el Derecho Electoral se relaciona estrechamente con otras ramas del derecho, principalmente como ya lo explicamos con el Derecho Constitucional, con el

⁶ Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. número 1. octubre 1996, pág. 17.

Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Procesal. También se vincula con la Ciencia Política y las Ciencias Sociales en general.

1.4 Objeto del derecho electoral

De lo dicho anteriormente, es de observar que el derecho electoral tiene como objeto, determinar a los sujetos que intervienen en el sufragio, sus derechos y obligaciones, establecer y regular instituciones e instancias electorales, regularlas, así como a las relaciones que se derivan de la actividad electoral.

Sus temas más relevantes se refieren a elecciones y procesos electorales, principios y garantías, delitos e infracciones, sistemas electorales, campañas electorales, partidos, financiamiento de elecciones, normas de procedimiento electoral, control y fiscalización de actos electorales, autoridad electoral, observación de elecciones, etc.

1.5 Fin del derecho electoral

Bajo ese mismo orden de ideas se puede decir que el derecho electoral tiene como finalidad, asegurar que los procedimientos electorales se verifiquen en forma ordenada y determinar las consecuencias jurídicas que deban producir los actos que se realicen durante el procedimiento.

Es ese tenor, todos los actores que participan en un proceso electoral, sean ciudadanos, partidos políticos o autoridades, tienen que comportarse conforme lo ordena la ley correspondiente, so pena de la aplicación de las sanciones respectivas o la ineficacia de los actos por violación al principio de legalidad.

1.6 Fuentes del derecho electoral

Sus fuentes comprenden disposiciones constitucionales y legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia, usos y costumbres de trascendencia jurídica, fines y causas, inducciones y deducciones, análisis y críticas, y cada vez más, el derecho internacional.

Se ha establecido que las normas electorales, por su naturaleza y finalidades, no son cualquier clase de reglas fundamentales para el proceso democrático y por tanto, sus principios, orígenes y fundamentos se han distinguido en algunos de sus aspectos de todas las demás.

Tales han sido las causas, circunstancias y motivaciones de carácter sociológico que han influido de manera poderosa en los criterios del legislador para darle tal o cual contenido, citando tan solo a título de ejemplo, los motivos por los cuales se han introducido en nuestro país diversas modalidades en las fórmulas electorales, la integración de los órganos electorales y otras innovaciones al procedimiento comicial.

Lo anterior no quiere decir que el derecho electoral mexicano tenga fuentes formales e históricas distintas a las del derecho en general, es decir, a los procesos de creación de las normas jurídicas.

En este sentido, la ley, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia y los principios generales del derecho son, han sido y seguirán siendo fuentes formales del derecho electoral en los términos que dispone el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Evidente es también que desde el punto de vista filosófico, que es la fuente suprema e inagotable del derecho, el derecho electoral coincide con todas las demás, por cuanto es y

ha sido el espíritu humano el único capaz de dictar normas en forma individual o colegiada, democrática o despóticamente.

En nuestro medio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente principal del derecho electoral, porque marca las directrices esenciales sobre las que deberá actuarse para el ejercicio de la democracia, siendo la pauta imperativa de donde se derivan las instituciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, las leyes electorales de los Estados, los reglamentos y las demás disposiciones jurídicas que actualmente la desarrollan y la complementan.

*“La jurisprudencia como fuente del derecho electoral, constituye un mecanismo fundamental que permite a las autoridades electorales actuar, bajo cualquier circunstancia, con apego a la legalidad, y a los ciudadanos tener certeza del sentido y fundamento de la actuación de las autoridades, la cual es establecida a nivel nacional cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene criterios de aplicación, interpretación e integración de normas, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario; o bien, cuando las Salas Regionales sostengan cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario; y la Sala Superior lo ratifique”.*⁷

Finalmente la doctrina al igual que la jurisprudencia, sirve de complemento a la ley, desentraña su sentido, hace notar las insuficiencias y contradicciones y orienta en base a los estudios de derecho comparado las nuevas reformas, adiciones o supresiones al texto de la ley, siendo además herramienta valiosa para su estudio y conocimiento.

⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Comentada..artículo 232. Editorial Porrúa-UNAM. Año: 1998. México

1.7 Principios rectores del Derecho Electoral

Desde el punto de vista constitucional, legal y doctrinal, son varios y muy diversos los principios rectores que rigen o deben de regir en materia electoral, pudiéndose señalar entre otros, el de la soberanía popular, la división de poderes, las prerrogativas del ciudadano de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular, la estructuración del sistema representativo, el establecimiento del régimen de los partidos políticos, el reconocimiento y respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías, el respeto al sufragio, la designación de autoridades electorales independientes, profesionales e imparciales y la justicia y la equidad electoral, los cuales pueden concretarse en los principios que actualmente establece el Artículo 41 Fracciones III y IV de la Constitución General de la República.

Evidente es que el establecimiento del servicio profesional electoral pretende ante todo, terminar con la improvisación en la designación de los funcionarios electorales y, evitar los malos manejos en las distintas etapas del proceso electoral; así como asegurar la existencia de un cuerpo de funcionarios permanente e independiente de las estructuras partidarias, en interés de una mayor eficacia e imparcialidad en la conducción de los procesos.

Por su parte, el establecimiento de un sistema de recursos o medios de impugnación de los que a partir de las leyes reglamentarias han conocido el organismo público (IFE), como el Tribunal de lo Contencioso Electoral (ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), otorgan definitividad a las diversas etapas de los procesos electorales y tienden a garantizar que los actos y resoluciones electorales, se apeguen invariablemente al principio de legalidad.

"De ahí que la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo, constituyan principios rectores en el ejercicio de esta importante función

estatal, principios que ha trascendido en nuestro medio para garantizar una mayor certeza, limpieza, transparencia y credibilidad, en nuestros procesos electorales, tanto federales como locales".⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tienen a su cargo el Instituto Federal Electoral y en su caso los organismos electorales de los Estados se deban regir por cinco principios rectores:

“Certeza. *Este principio alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñen los organismos electorales estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.*

Legalidad. *Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tienen encomendadas los organismos electorales, se deben de observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.*

Independencia. *Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman las Instituciones, para que sus procesos de deliberación y forma de decisión se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, es decir, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.*

Imparcialidad. *Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes de los organismos electorales tanto Federales como Estatales deben reconocer*

⁸ “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, Tercera Edición 2002, Instituto Federal Electoral, Artículo 68, párrafo 2.

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.

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".*⁹

Comentarios a los principios rectores

Para nadie es desconocida la importancia que tiene definir de manera individual, particular, autónoma e, independiente; a cada uno de los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral o, federal; tratando de darles su propio contenido y caracterización; sin embargo, también es cierto que una visión de conjunto es tanto o incluso más trascendente, que su explicación y aplicación integral, interrelacionada y coexistente, resulta indispensable para comprender mejor la esencia de la finalidad común de los principios rectores del quehacer electoral.

En un intento de explicación aislada se podría afirmar que, la certeza consiste en la seguridad o convicción de ausencia de error; en otras palabras, en la existencia de un conocimiento cierto, esto es, la coincidencia exacta entre la realidad histórica-electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, las agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando convencimiento y credibilidad, sin dudar en aplicar cada uno de ellos.

⁹ Curso de Inducción. Instituto Federal Electoral. Primera Edición, México. 1993.

Sin embargo, cabe aclarar que error, conocimiento cierto, duda y convicción, son fenómenos psíquicos, internos, subjetivos, que no dependen necesariamente, de manera inmediata, directa y exclusiva, de la realidad histórica, sino de circunstancias personales determinantes, ya de carácter social, económico, cultural, político, religioso o de cualquier otra naturaleza.

La imparcialidad implica una actuación equilibrada, exenta de toda inclinación en beneficio o en contra de alguna persona, asociación, agrupación o partido político o incluso de una corriente de opinión, en perjuicio de los demás. La objetividad significa atender a la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales.

A pesar de las precisiones y diferencias expuestas gramaticalmente; certeza es sinónimo de verdad, de seguridad, exactitud y autenticidad; por tanto, también lo es de objetividad y esta es sinónimo de imparcialidad y la imparcialidad de neutralidad, rectitud y equidad; en consecuencia, toda actuación electoral, no sólo de los organismos electorales, sino de las agrupaciones, asociaciones y partidos políticos, así como de los ciudadanos y demás sujetos del Derecho Público o privado que intervengan de manera inmediata y directa en la materia debe ser cierta, objetiva e imparcial simultáneamente, lo cual implica necesariamente el acatamiento irrestricto al principio de legalidad.

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y LAS ELECCIONES

2.1 La democracia

"La democracia es una forma de gobierno donde el poder político es ejercido por el pueblo, donde las leyes que tiene que obedecer son elaboradas por individuos que hemos elegido y donde coexisten pacíficamente distintas formas de pensar".¹⁰

La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.

"Democracia es una palabra que viene del griego: demos, pueblo y kratos, poder, es decir, significa el gobierno del pueblo. En términos generales, la democracia es una forma de gobierno, no del Estado, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo".¹¹

La democracia es un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social. Este es el sentido que corresponde a la expresión contenida en el artículo tercero constitucional, al definir los criterios que deben orientar a la educación que imparta el Estado, por cuanto considera: "... la democracia no solamente

¹⁰ "El Orden Político Democrático. Apuntes de Cultura Democrática". Primera edición Instituto Federal Electoral, México, 1996, pág. 16.

¹¹ Idem.

*como una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo".*¹²

La democracia, por lo tanto, como sistema de vida, supone la libertad de las personas para elegir los satisfactores, tangibles e intangibles, que reservan sus necesidades de todo tipo. La democracia también tiene un aspecto formal y un aspecto sustantivo. En el primero, se trata de un conjunto de reglas de procedimiento para la toma de decisiones, una de las cuales y sin duda la más importante, es la integración de la clase gobernante, es decir un gobierno elegido por el pueblo. En tanto que la democracia sustantiva puede ser considerada como un gobierno elegido para el pueblo, precisamente en el sentido propuesto en la fórmula del artículo 3º Constitucional antes citado.

Sin embargo, para ponernos de acuerdo en como distinguir y reconocer los regímenes democráticos de los autoritarios, decidimos buscar un común denominador, una "definición mínima": todo régimen que quiera ser democrático debe cumplir cuando menos tres reglas:

- 1) las personas que participan en la toma de decisiones son la mayoría de la población adulta.
- 2) las decisiones se toman por el principio de mayoría.
- 3) deben estar garantizadas por un conjunto de libertades básicas (de opinión, de pensamiento, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permitan a los individuos elegir entre diferentes opiniones sin presiones.

La primera regla establece que las decisiones públicas deben ser tomadas por la mayoría de la población adulta. Aparentemente los ciudadanos no deciden nada. Sin

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México, 2002, artículo 3, fracción II inciso b).

embargo esto no es cierto. Lo que realmente sucede es que nuestras decisiones las expresamos a través de los representantes que elegimos.

En la historia política, la mayoría solo fue mayoría efectiva hasta que las mujeres, los pobres, los indios, los jóvenes, los ancianos, los desempleados, los analfabetos, etc., conquistaron el derecho de votar. Durante siglos las votaciones fueron consideradas como asunto de unos pocos y no todos los votos contaban igual. Apenas a partir de la segunda mitad del siglo XIX se impulso el principio de "a cada cabeza, un voto", cuya expresión es el sufragio universal. Entonces, ¿quiénes son los protagonistas de la democracia?. El núcleo de una democracia es un conjunto de individuos que son iguales en términos políticos, más allá de sus identidades culturales, sexuales o económicas: la ciudadanía. Como ciudadanos tenemos derechos y obligaciones, pero sobre todo tenemos la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político.

Ser ciudadano tiene la ventaja de que da el derecho a votar y a elegir a nuestros representantes. Sin embargo, la ciudadanía no se limita al voto, también significa que se pueda ocupar un cargo público, afiliarse a un partido político, etcétera.

"En sociedades grandes y complejas con intereses distintos y hasta contradictorios, ¿cómo se toman las decisiones? Imaginemos a millones de personas poniéndose de acuerdo y decidiendo por unanimidad: imposible. Entonces, cuando no hay unanimidad, ¿quién gana, qué decisión es la que vale? La respuesta de la democracia es que prevalece la que es votada por mayoría. Pero quienes quedan en minoría sólo pierden una elección o una decisión específica, más no su derecho a seguir participando, influyendo en las decisiones y dando su opinión. Las minorías son necesarias y deben ser respetadas y tomadas en cuenta. Además, tiene el derecho de convertirse en mayoría en otra elección o a propósito de otras decisiones políticas y mientras tanto discuten, negocian y sirven de control para que la mayoría no abuse del poder.

Para que esto funcione así, es imprescindible que las distintas partes acepten competir bajo las reglas del juego democrático, y que la competencia se realice en igualdad de condiciones y sistemáticamente. Las dos reglas anteriores no se pueden cumplir si no está garantizado un conjunto de derechos que permiten que podamos elegir libremente.

Estos derechos no existieron siempre; implicaron largas luchas y procesos históricos, son los llamados derechos a la libertad de expresión, de reunión y asociación, de prensa, etc. Estos derechos significan que se puede expresar públicamente, sin cortapisas y de manera respetuosa, las opiniones, darlas a conocer, debatirlas, reunirse y asociarse con otras personas para perseguir fines que están dentro de la ley, elegir la forma de vida y las opiniones que mejor nos parezcan. Sin estos derechos y libertades, ni los ciudadanos ni la democracia podrían existir.

Un requisito adicional, bien importante para la democracia, es que la competencia política se realice en igualdad de condiciones. No sería democrático, por ejemplo, que un partido político estuviera proscrito a la hora de las elecciones, o que algún otro tuviera privilegios especiales por encima de la ley. todos deben estar en igualdad de condiciones para competir".¹³

¹³ "El Orden Político Democrático. Apuntes de Cultura Democrática". Primera Edición, Instituto Federal Electoral, México, 1996, págs. 17-19.

2.2 ELECCIONES

2.2.1 Concepto

Según el Diccionario de Ciencia Política del Maestro **Andrés Serra Rojas**, Elección significa: *“Acción y efecto de elegir, escoger, seleccionar, preferir, etcétera. Y por tanto: escogimiento, selección, preferencia, etcétera. Presupone, como es natural, deliberación y libertad para actuar, nombramiento por votación o por designación de quien tiene tal autoridad para cubrir un cargo o desempeñar un empleo”*.¹⁴

Conforme al **Diccionario Electoral, del Instituto Nacional de Estudios políticos, A. C.**, elección: *“Es la selección, conforme a determinadas reglas, de una o de varias personas para el desempeño de una cargo, (o la aceptación o rechazo de una propuesta política, mediante votos que expresan preferencias de quienes las emiten y los cuales están calificados para votar. Las elecciones son los medios por los cuales el pueblo toma decisiones políticas votando entre candidatos, partidos o propuestas”*.

La idea general de la importancia de las elecciones, se refleja aproximadamente, en la definición siguiente: *“las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones “tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se puede alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masa móviles”*

Si esto es cierto, ¿entonces por qué se celebran elecciones en todos los países, incluso en aquellos que no son democráticos? He aquí la respuesta: las elecciones representan una técnica de designación de representantes.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, primera reimpresión, Facultad de Derecho UNAM- Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Según esta definición, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento), sin tener contenido democrático alguno. En consecuencia las elecciones no son exclusivas de las democracias.

Recordemos que en las democracias actualmente existentes, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal. Es decir que el uso de las elecciones como técnica precedió la evolución de las democracias modernas. Son bien conocidos los sistemas políticos en los que se celebran elecciones y cuyas estructuras no son democráticas.

2.2.2 Importancia y funciones de las elecciones

El Lic. **Arturo Núñez Jiménez** en su libro denominado “*El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*”, expresa en forma clara y precisa tanto el concepto como la importancia y funciones de las elecciones que se celebran en nuestro país, por lo que considero interesante transcribir sus puntos de vista:

“En las democracias las elecciones constituyen el medio por excelencia para designar a los gobernantes. A través de ellas se realiza la agregación de las preferencias expresadas por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho al sufragio.

Las elecciones concretan la relación entre quienes concurren a las urnas a seleccionar a los representantes y los que aspiran a serlo, esto es, entre los electores –sujetos del derecho activo al sufragio- y los candidatos –sujetos del derecho pasivo al sufragio-.

Como medio para vincular a gobernantes y gobernados, las elecciones representan tanto un método como una técnica de designación. En ambos casos implican un procedimiento formal, establecido generalmente en la legislación electoral, y la posibilidad real de optar entre diferentes candidaturas, condición esencial de toda elección democrática auténtica. Así pues, en cada país la autenticidad de la elección depende, por una parte, de las previsiones y sanciones establecidas por la ley y, por otra, de la realidad prevaleciente.

Si los electores cuentan con libertad plena para decidir el sentido de su voto entre dos o más opciones distintas que se les proponen para que realmente elijan, se dice que se trata de elecciones competitivas. Si no existen para el ciudadano la oportunidad y la libertad de elegir, o si se hallan restringidas, se habla, respectivamente, de elecciones no competitivas y de elecciones semicompetitivas.

Algunos autores incluyen esta clasificación, basado en el grado de libertad y competitividad de la elección –que se sustentan a su vez en el cumplimiento de una amplia serie de requisitos, entre los cuales destaca la igualdad de oportunidades- como uno de los elementos fundamentales para definir el carácter democrático, autoritario o totalitario de un sistema político.

Por su finalidad, y por la forma en que se desarrollan, las elecciones cumplen diversas funciones, que en cada país se hallan condicionadas por la estructura de su sistema social, político y de partidos.

Según la mayoría de los expertos las más importantes funciones de una elección son: 1) producir representación; 2) producir gobierno, y 3) ofrecer legitimación.

Efectivamente, las elecciones sirven para designar a quienes formarán parte de los órganos de la presentación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el

ordenamiento constitucional correspondiente. En esta designación, y en la conformación de los grupos parlamentarios a que da lugar, los partidos políticos tienen hoy en día una participación creciente.

Mediante las elecciones se produce gobierno en el sentido de que se designa a los ciudadanos que van a convertirse en las autoridades encargadas de aplicar los programas políticos que propusieron durante las campañas electorales. La designación de los gobernantes por los gobernados generalmente es directa en el caso de los regímenes políticos presidencialistas, donde el titular del Poder Ejecutivo es elegido por sufragio universal de todos los ciudadanos (un caso de excepción importante es el de Estados Unidos de Norteamérica); y es indirecta en los regímenes parlamentarios, en los cuales el jefe del gobierno surge de una decisión adoptada por el parlamento, constituido a su vez por representantes elegidos directamente por la ciudadanía.

Las elecciones ofrecen legitimación puesto que a través de ellas se expresa la voluntad soberana del pueblo. Sobre la base de la idea de que el mayor número de votos emitidos representa esa voluntad en términos de asentimiento, los gobernados acatan libremente a los gobernantes, que pueden así ejercer las atribuciones que tienen conferidas, conforme a las exigencias de la democracia y los requisitos de la seguridad jurídica, esto es, el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres.

Si bien por su finalidad éstas son las funciones fundamentales de las elecciones, existen otras muchas que tienen que ver sobre todo con el procedimiento mediante el cual se concretan.

Así, pueden citarse entre otras las siguientes funciones atribuibles a una elección:

- 1) formar ciudadanos; 2) reclutar y promover al personal político; 3) expresar e integrar la pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional; 4) movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos; 5)*

coadyuvar a la educación cívica del pueblo; 6) comunicar entre sí a gobernantes y gobernados, de tal modo que éstos controlen y evalúen el desempeño de aquellos; 7) disputar la orientación sobre el sentido y los alcances de las políticas públicas; 8) transferir el poder público en forma ordenada y pacífica, y 9) dirimir conflictos mediante cauces institucionales.

En México las elecciones constituyen la única fuente legítima para designar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales, que son los que se integran mediante este método. Cumplen múltiples funciones y progresivamente se han venido caracterizando por un mayor grado de competitividad, que lo mismo tiene su origen en la obra de la Revolución Mexicana para el surgimiento y desarrollo de una sociedad plural, que en la lucha de fuerzas políticas emergentes y en las sucesivas acciones gubernamentales que han contribuido decididamente a hacer posible que la pluralidad política e ideológica se traduzca en pluripartidismo".¹⁵

¹⁵ NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, págs. 42-45.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE LAS ELECCIONES EN EL ESTADO DE NAYARIT

3.1 Principios y directrices

Para estar en aptitud de hablar de la legalidad y validez del proceso electoral local, es necesario primero remitirnos a las disposiciones constitucionales que establecen los principios y directrices que en todo proceso electoral debe reunir. Queda ya claro que una elección es el mecanismo por el cual se expresa la voluntad popular. Toda elección se compone por las etapas que preparan la jornada electoral y definen su resultado.

Toda elección se puede analizar desde dos ángulos: uno técnico y otro ontológico. El punto de vista técnico es el conjunto de procedimientos y recursos que el estado, a través de los organismos electorales, facilita para que el electorado designe a sus representantes.

Desde el punto de vista ontológico, podemos decir que una elección es el vínculo que se establece entre el acto a elegir y la posibilidad real que tiene el elector de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen las libertades y derechos políticos.

La confluencia de las vertientes técnica y ontológica, entendida la primera como el proceso electoral y la segunda como la esencia del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, hacen posible una elección democrática.

Conforme al marco jurídico vigente en Nayarit todo acto o resolución que emane del Consejo Estatal Electoral, Consejos Municipales Electorales o, Tribunal Electoral del Estado; debe sujetarse al principio de legalidad; por lo tanto; todo acto o resolución estará

sujeto al sistema de medios de impugnación, lo que tiene fundamento en el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Sin embargo, deben ser consideradas todas las disposiciones constitucionales que con este tipo de procesos tienen relación, por lo que podemos enumerar los siguientes de la Constitución Federal, artículos 9, 34, 35, 36, 39, 41, 99 y, 116; éstos con relación a la Constitución del Estado de Nayarit, artículo 135.

3.2 Constitución federal

Artículo 9.- *"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.*

*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."*¹⁶

Artículo 34.- *"Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

I.-Haber cumplido 18 años, y

II.-Tener un modo honesto de vivir."

Artículo 35.- *"Son prerrogativas del ciudadano:*

I.-Votar en las elecciones populares;

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México. 2002, artículo 9.

II.-Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.

III.-Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y

IV.-Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."

Artículo 36.- *"Son obligaciones del ciudadano de la República:*

Carácter Político:

I.-Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

II.-Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

III.-Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales."

Artículo 39.- *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."*¹⁷

Artículo 41.- *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

¹⁷ Ibid.

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

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

- II. *La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley

- a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el*

número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y*
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como de las tareas editoriales.*

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. en el ejercicio de

*esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."*¹⁸

Artículo 99.- "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.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;*
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procedimiento a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;*

¹⁸ Ibid.

- III. *Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;*
- IV. *Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios a resolver las controversias que surjan durante los mismos, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;*
- V. *Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;*
- VI. *Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;*
- VII. *Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;*
- VIII. *La determinación e imposición de sanciones en la materia;y*
- IX. *Las demás que señale la ley.”¹⁹*

Artículo 116.- “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116 señala: los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan leyes electorales respectivas.

¹⁹ Ibid.

I.- Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;*
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo. Solo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.*

II.-El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes de, nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados

elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III.- Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;*
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;*
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;*
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;*
- f) De acuerdo con las disposiciones presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;*
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;*
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos*

máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan así mismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan a estas materias, y

- i) *Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.*"²⁰

3.2.1 Comentarios al artículo 116 Constitucional

En el esquema de la república federal vigente, como lo señala el artículo 41 constitucional, la soberanía popular también se ejerce a través de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y los particulares de los estados. De ahí que las constituciones particulares de los estados sean redactadas a partir de las bases constitucionales federales expresamente contenidas en el texto de la Ley Fundamental y, sin que ésta pueda ser contrariado por aquéllas, puesto que la constitucionalidad de las mismas y de las disposiciones de ellas derivadas podría ser impugnadas.

El título quinto de la Constitución Federal establece las bases para la organización política y administrativa de los estados de la Federación y del Distrito Federal.

Se dispone que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

²⁰ Ibid.

En consecuencia, el poder público de los estados se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los gobernantes de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años, pero interpretado a contrario sensu el texto constitucional, sí podrían durar menos, si es que algún constituyente permanente local propusiera dicha modalidad. Los estados de la República tienen una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Local o de la administración pública local, que regula las competencias entre las diferentes dependencias y entidades de la administración local.

Por su parte, el número de representantes en las legislaturas o diputados locales, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, precisa la Constitución Federal, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población excede de dicho número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Al igual que sucede con el Congreso de la Unión, los estados de la República tienen su ley orgánica del Congreso del Estado y el reglamento para el gobierno interior del mismo. Sin embargo, en algunos estados, como es el caso de Baja California, sólo existe la ley orgánica.

El poder judicial de los estados se ejerce por los tribunales que establecen las Constituciones respectivas. Desde luego que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y leyes orgánicas del Poder Judicial de dichas entidades federativas, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos correspondientes.

La Constitución Federal establece además, que los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos de nacionalidad, ciudadanía, edad, antigüedad en la formación profesional de Licenciado en Derecho, buena reputación y no haber sido condenado por determinados delitos, en los términos previstos en las fracciones I a IV del artículo 95 constitucional.

No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

La constitución Federal dispone que los nombramientos de los magistrados y jueces que integran los poderes judiciales locales deben ser hechos con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Es conveniente hacer notar que la Constitución federal no lleva de manera obligatoria al ámbito de todas las disposiciones federales derivadas de la importante reforma al Poder Judicial de la Federación aprobada en diciembre de 1994, particularmente en materia del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. Al respecto, algunos estados de la República han llevado a sus constituciones locales disposiciones equivalentes derivadas de la reforma constitucional federal mencionada.

Finalmente conviene señalar que de acuerdo al artículo 76, fracción V de la Constitución Federal que comentamos, entre las funciones exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentra la de:

"Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado al caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso." ²¹

Esta intervención del Gobierno Federal en la vida política de los estados, en una etapa inicial de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana y hasta periodos presidenciales relativamente recientes, permitió consolidar el poder presidencial, habida cuenta la mayoría calificada que de manera automática para el efecto mencionado, tenía el partido gobernante.

Sistemas electorales de los Estados

La elección de los gobernantes de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Sólo puede ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del gobernador constitucional, aun cuando tenga distinta

²¹ Ibid.

denominación. En este mismo caso se encuentran el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Por su parte, los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser electos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los estados se integran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Este sistema mixto con dominante mayoritario a nivel local no es el mismo en todos los estados, ni en lo que se refiere al número de diputados electos por uno u otro principio, por razón natural, habida cuenta las diferencias en el número de habitantes y ciudadanos, ni en la proporción. Pero también difiere en las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, en la existencia o no de la cláusula de gobernabilidad de la asamblea correspondiente y, en su caso, en los porcentajes de sobre representación permitidos.

Las reformas constitucionales federales aprobadas en 1996, introdujeron por primera vez en nuestro sistema jurídico dos medios de defensa constitucional en materia electoral: la acción de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral. La acción de inconstitucionalidad como medio de defensa constitucional apareció en nuestro sistema jurídico con la reforma del Poder Judicial de 1994, pero en ese momento la materia electoral quedó excluida de manera expresa; que en tanto el juicio de revisión constitucional aparece con las reformas de 1996, a nivel constitucional, en el artículo 99 fracción IV, de la Ley Fundamental y, a nivel reglamentario, con la expedición ese mismo año de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o no de las disposiciones locales en materia electoral era conveniente establecer bases constitucionales expresas que, si bien habrían de ser interpretadas por las autoridades judiciales competentes en caso de impugnación, como ya sucede, normarían el criterio de los legisladores locales y darían además una referencia objetiva a los juzgadores federales encargados de resolver en los casos de defensa constitucional.

Para efectos didácticos es conveniente resumir los principios y bases constitucionales anteriores expresados, en la siguiente forma:

- a) *Sufragio universal, libre, secreto y directo.*
- b) *Legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.*
- c) *Autonomía e independencia de las autoridades electorales.*
- d) *Sistema de medios de impugnación.*
- e) *Definitividad de las etapas de los procesos electorales.*
- f) *Equidad en el financiamiento público a los partidos políticos.*
- g) *Equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.*
- h) *Topes de campaña, montos máximos de aportaciones, control y vigilancia del origen y aplicación de recursos con que cuenten los partidos políticos y sanciones por el incumplimiento de las disposiciones respectivas.*
- i) *Delitos electorales.*

Sistema de partidos

El sistema de partidos impacta en nuestro régimen federal de gobierno, ofreciendo una vertiente adicional hacia la centralización del sistema político mexicano. Al efecto, el artículo 41 constitucional fracción I, señala de manera expresa que: Los partidos políticos

nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. A través de sus dirigentes nacionales, los diferentes partidos políticos atraen hacia el centro las decisiones políticas más importantes propias de la vida política local.

Lo anterior implica, además, que el sistema de partidos regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es aplicable en lo conducente en todos los estados de la República y el Distrito Federal, por cuanto se refiere a la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales.

Ciertamente los estados de la República tienen su propia legislación electoral para regular procesos electorales locales (elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos municipales); en nuestro Estado es la Ley Electoral del Estado de Nayarit, pero en estos intervienen los partidos políticos nacionales en términos de aparente igualdad con los partidos políticos locales, que desde luego se encuentran previstos en las legislaciones de los estados.

La aparente igualdad mencionada es fácilmente demostrable con el hecho de que los partidos políticos nacionales, en la práctica, reciben un financiamiento legal doble para la realización de sus actividades políticas, puesto que su estructura permanente es financiada principalmente por los recursos federales que legalmente reciben, lo que no sucede en el caso de los partidos políticos locales, los que solo obtienen el financiamiento público legal local.

Esto explica la menor fuerza política y el futuro incierto de los partidos políticos locales, cuya competencia con los partidos políticos nacionales difícilmente puede darse en condiciones de igualdad y de equidad.

El Municipio Libre.

La Constitución Federal vigente dispone que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Al igual que sucede con los diputados locales, a nivel municipal tampoco existe la posibilidad de reelección inmediata de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa. Por su parte, las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que reciban, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Asimismo, todos los funcionarios municipales ante mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan este carácter, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de los dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Puede suceder también que las legislaturas designen entre los vecinos a los consejos municipales, pero esto sucede en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o que la mayoría de sus miembros hubiesen renunciado o que se hubiera dado su falta absoluta, siempre que conforme a la ley no procediera que los suplentes entraran en funciones ni que hubiese nuevas elecciones.

Cuando alguno de los miembros del ayuntamiento dejase de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley orgánica municipal correspondiente.

3.3 Constitución política del Estado de Nayarit

Artículo 135.

“Las elecciones del Gobernador del Estado, de los miembros del Congreso y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos son entidades de interés público. La ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales y se regirán conforme a los principios, finalidades y prerrogativas ciudadanas que establece la Constitución General de la República.

Únicamente por medio de los partidos políticos o coaliciones electorales que estos formen, los ciudadanos podrán ocupar los cargos de elección popular en el estado, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta Constitución y en la leyes de la materia. Quienes habiendo sido postulados candidatos a un cargo de elección popular resulten electos, deberán cumplir en sus acciones de gobierno con las propuestas registradas sus respectivas plataformas electorales.

El financiamiento público que reciban los partidos políticos para su sostenimiento y desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del sufragio, será equitativo y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales del estado. La ley establecerá condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones que realicen en sus

campañas electorales; establecerán los montos máximos que tengan el conjunto de las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban de imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales a que se refiere esta ley, es una función del estado que se ejercerá a través de un organismo público dotado de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho organismo tendrá, facultad para conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, calificando y declarando la validez de las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos; para ese fin, otorgará las constancias a los candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y harán las asignaciones de diputados y regidores de representación proporcional.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el órgano electoral estatal, sus órganos y el Tribunal Electoral del estado en sus respectivas competencias. El Tribunal resolverá en forma definitiva las impugnaciones que se presenten sobre la declaratoria e validez de la elección, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y de regidores por el principio de representación proporcional.

El Tribunal Electoral del estado se integrará y funcionará conforme lo disponga la ley de la materia y sus disposiciones reglamentarias.

*Las autoridades electorales sustentarán sus funciones en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Su integración y funciones las determinará la ley de la materia. Las leyes correspondientes tipificarán los delitos en materia electoral determinarán las sanciones que por ellos se impongan.*²²

²² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Edición 2002, México, art. 135.

El Doctor **José Miguel Madero Estrada** en su libro "*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada y concordada*", atinadamente realiza una reseña histórica de las reformas y desarrollo de la vida electoral en nuestra entidad así como importantes comentarios al artículo 135, mismos que a continuación me permitiré transcribirlos:

La materia electoral completa, sus principios rectores, instituciones y procedimientos, son tratados en el artículo 135 constitucional. El texto original de dicho precepto que permaneció en vigor por más de 68 años decía lo siguiente:

Artículo 135.- A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirija, y ésta tiene la obligación de dar a conocer al peticionario el resultado, en breve plazo.

Durante ese tiempo, la materia propiamente electoral –salvo las reglas de integración el poder público consagradas en otros artículos de la Constitución-, no fue incluida en la misma, sino que acertadamente se recurrió a la legislación secundaria para regular el ejercicio de los derechos políticos, autoridades y organismos, partidos políticos, geografía electoral, padrón, recursos y calificación de las elecciones. De 1918 a la fecha han sido promulgadas nueve leyes electorales en las fechas siguientes: 30 de mayo de 1918, 10 de abril de 1919, 6 de abril de 1957, 17 de octubre de 1972, 1 de septiembre de 1976, 6 de mayo de 1978, mayo de 1990, 9 de enero de 1993 y 25 de noviembre de 1995, independientemente de múltiples reformas durante sus respectivas vigencias. De la misma forma, la evolución de la legislación electoral local ha seguido la suerte de la reforma federal en lo estrictamente conducente, misma que para el interés que persigue este estudio se analizará en sus antecedentes más inmediatos.

Reforma constitucional de 1986

Mediante el decreto número 7014, publicado el 10 de diciembre de 1986, el texto original del artículo 135 fue derogado y, en su lugar, se establecieron las primeras normas constitucionales de carácter electoral, como a continuación se indica:

Artículo 135.- Corresponde al Gobierno del estado la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen, e instituirá un tribunal que tendrá la competencia de que determine la ley. Las resoluciones del tribunal serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por el Colegio Electoral, que será la última instancia en la calificación de las elecciones y, por tanto, sus resoluciones tendrá el carácter de definitivas e inatacables.

De sus elementos jurídicos se desprende: a) El uso de la connotación "Gobierno del estado" bajo cuya responsabilidad se confirió la atribución de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales locales; b) La regla de corresponsabilidad para llevar a cabo esa función por parte de los organismos electorales, partidos políticos y ciudadanos. En ese entonces, la autoridad electoral se depositaba en la Comisión Electoral del Estado y en los comités distritales y municipales electorales. Presidía el organismo superior un representante del Ejecutivo –preferentemente el secretario general de Gobierno en turno-, o bien la Cámara de Diputados elegía un presidente de entre la terna propuesta por el gobernador; c) Se introdujo la participación, con voz y voto, de consejeros ciudadanos integrados a los órganos electorales; d) Se instituyeron medios de impugnación y un Tribunal Electoral que tendría a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones administrativas procedentes. Sin embargo, las facultades de dicho órgano tenían la característica de ser obligatorias, mas no definitivas; e) Se elevó a rango constitucional la figura del Colegio

Electoral formado por los presuntos diputados que tenían la función de autocalificar su elección y declarando validez de los comicios. Las resoluciones emitidas por este órgano estaban dotadas de definitividad y obligatoriedad, y f) Se incorporaron los delitos electorales en el código sustantivo local.

Reforma constitucional de 1995.

A principios de noviembre de 1995, el gobernador Rigoberto Ochoa Zaragoza presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, aprobándose modificaciones a los artículos 26, 27, 29, 47, fracciones VIII, XIX, y XXXV, 58, 60, fracciones III y VI; 62, fracción III, 69, fracciones XI, y XVI, y 135. Respecto de este último precepto que se analiza, su texto fue el siguiente:

Artículo 135.- Los partidos políticos son entidades de interés público. La ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y se regirán conforme a los principios y finalidades que establece la Constitución General de la República. La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales a que se refiere la ley, es una función del estado que se ejercerá a través de un organismo público dotado de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas integración y funciones se determinará en la ley de la materia. Dicho organismo tendrá la facultad para conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, calificando y declarando la validez de las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos. Al efecto otorgará las constancias a los candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, y hará las asignaciones de diputados y regidores de representación proporcional.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el órgano electoral estatal, sus órganos y el Tribunal Electoral en sus respectivas competencias. El tribunal resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la declaratoria de validez de la elección, otorgamiento de constancias y

asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. El Tribunal Electoral del Estado se integrará y funcionará conforme lo disponga la ley de la materia y sus disposiciones reglamentarias.

Los aspectos más significativos de esa reforma y de todas las propuestas relacionadas contenidas en la iniciativa correspondiente fueron las siguientes:

- Adoptó la normatividad establecida en la Carta Magna a favor de los partidos políticos como entidades de interés público, determinando su funcionamiento y participación en proceso electoral. Esta disposición constitucional reglamentada en la ley de la materia reconoció entonces a los partidos políticos como agrupaciones organizadas de ciudadanos para participar en la vida democrática, política y electoral de Nayarit, confiriéndoles derechos y obligaciones. Con la reforma de 1995 se logró por primera vez, en la historia de Nayarit, la institucionalización y rango constitucional de los partidos políticos.
- Estableció que la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales era una función que correspondería al estado, ejercida por medio de un organismo público dotado de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con esta disposición se conformó una institución de servicio público con autoridad para la consecución de los fines del proceso electoral, a excepción de la intervención que expresamente les correspondería desarrollar a los poderes Legislativo y Ejecutivo, reservándose a la ley la forma en que quedaría estructurado, así como su organización y funcionamiento. Al respecto, cabe anotar que dicha institución –denominada Consejo Electoral del Estado- era autoridad competente para la aplicación de la ley y en tal sentido tenía la facultad de conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, calificando y declarando la validez de las elecciones de gobernador, diputados al

Congreso y Ayuntamientos. Esta facultad se concretizaba con la expedición y otorgamiento de las constancias a los candidatos que hubieren obtenido la mayoría de votos y declarararía también las asignaciones de los diputos y regiduría por el principio de representación proporcional.

- Suprimió el Colegio Electoral, trasladando la facultad calificadora al órgano electoral jurisdiccional.
- En funciones de Colegio Electoral, el Congreso únicamente se erige para la designación de gobernador provisional, interino o sustituto, así como para convocar a elecciones ordinarias y extraordinarias.
- Reguló nuevas fórmulas de participación de las diferentes fuerzas políticas para la integración del Congreso.
- Señaló limitaciones más rigurosas para que los miembros de los órganos electorales se separen de sus cargos un año antes de la elección para poder aspirar al cargo de diputado.
- Atribuyó facultades al órgano legislativo para designar a los miembros del Tribunal Electoral, el presidente y consejeros del Consejo Electoral del Estado.
- Mejoró los requisitos para aspirar al cargo de gobernador.
- Confirió al gobernador la facultad de hacer nombramientos y propuestas ante la Cámara de Diputados de los magistrados del Tribunal Electoral, el presidente y consejeros del Consejo Electoral del Estado.
- Consagro nuevas bases normativas constitucionales sobre el sistema de medios de impugnación, a cuyo efecto conocerán y resolverán sobre ellos tanto el Consejo Electoral como un Tribunal Electoral del Estado, en sus respectivas competencias. Es decir, al Tribunal como autoridad jurisdiccional en materia electoral le correspondería la substanciación y resolución de los recursos de revisión, apelación, inconformidad, reconsideración y de protesta, así como la imposición de las sanciones administrativas que previene la ley. El Tribunal resolvería en forma

definitiva sobre la validez de la elección, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

Reforma de 1996

En el mes de agosto de 1996, a consecuencia de haberse reformado la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Constituyente local volvió a modificar el texto del artículo 135. En ese sentido resulta pertinente destacar que las reformas a la Carta Magna y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comprendieron entre otros rubros, los siguientes: nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; reducción a 300 del número de diputados que pueden obtener los partidos políticos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; incorporación a la Cámara de Senadores de primera minoría y de representación proporcional de una lista nacional propuesta por cada partido en una sola circunscripción; incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con una nueva integración y mecanismos para la designación de sus miembros; constitucionalización de derecho políticos; reglas que modifican las condiciones de registro para un partido político, creación de la nueva figura de asociación política y regulación explícita de las condiciones de competencia electoral; incremento al dos por ciento del porcentaje de votación para que los partidos políticos tengan acceso a la asignación de diputados de representación proporcional y nuevas reglas sobre justicia electoral.

Uno de los aspectos de la reforma federal de 1996, que tuvo influencia directa en la vida constitucional de los estados de la República, lo constituyó la fracción IV del artículo 116, en virtud de haberse establecido una serie de principios electorales que obligatoriamente deben ser adoptados en las constituciones y leyes y, por supuesto, aplicados en las elecciones locales:

- a) Las elecciones de los gobernadores, diputados integrantes de los Ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- b) Las autoridades electorales sujetarán su actuación a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- c) Las autoridades electorales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus elecciones.
- d) Establecimiento de un sistema de medios de impugnación a fin de que los actos y resoluciones en materia electoral se ajusten al principio de legalidad.
- e) Fijar plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias procesales que impugnen actos y resoluciones de las autoridades electorales, atendiendo el principio de definitividad de las etapas de la elección.
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales de los estados, los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público destinado a su sostenimiento, y recursos adicionales durante los procesos electorales para que apoyen sus actividades a la obtención del sufragio.
- g) Propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación social.
- h) Mediante criterios legales, deberán determinarse límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos por aportaciones económicas de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos.
- i) Tipificar los delitos, faltas y sanciones en materia electoral.

Tomando en consideración las disposiciones anteriores, la materia electoral quedó prácticamente constreñida en sus aspectos fundamentales, sin posibilidad alguna de que los estados puedan reglamentar autónomamente las cuestiones antes señaladas. De esta manera, el Constituyente local, mediante Decreto 8010 publicado el 25 de diciembre de 1996, reformó el artículo 135 para establecer todas y cada uno de las reglas a que inexorablemente obligaba la reforma federal y, con posterioridad a esta reforma, con el decreto 8109 del 5 de noviembre de 1998, el Constituyente local aprobó modificaciones complementarias en materia electoral que fueron incorporadas a otros preceptos de la Constitución local, en cuatro puntos básicos:

1. Reconocimiento, mediante una clarificación gramatical, a favor del ciudadano nayarita el derecho de asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte de los asuntos políticos del estado; la redacción anterior hacía suponer la incorporación automática y obligatoria de los ciudadanos a los partidos políticos, por el simple hecho de pertenecer a una organización (artículo 17, frac. II).
2. Establecimiento del porcentaje del dos por ciento para que los partidos políticos puedan concurrir a la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, que anteriormente era el uno y medio por ciento (artículo 27, frac. II).
3. Derecho de iniciativa a favor de cada uno de los diputados integrantes del Congreso, para reformar o adicionar la Constitución, ya que con anterioridad tal derecho estaba condicionado exclusivamente a la mayoría de diputados (artículo 131).
4. Derogación de la facultad del gobernador para proponer al Congreso ternas de ciudadanos para los cargos de presidente del Consejo y Tribunal Electoral del Estado, facultad que en lo subsecuente quedará reservada al propio Congreso (artículo 69, frac. XI, derogada).

Reforma de 2002

En mayo de 2002, se adiciono un tercer párrafo al artículo 135 constitucional con la finalidad de fortalecer el sistema de partidos estableciendo que los candidatos electos a cualquier cargo de elección popular en el estado de Nayarit tiene la obligación de que sus acciones de gobierno se ajustan a las proposiciones que se hubieren registrado en las plataformas electorales correspondientes. En concreto, la adición responde a la necesidad de vincular los compromisos programáticos de los partidos políticos o coaliciones con el trabajo de gobierno por parte de quienes ejerzan un cargo de representación popular, como puede comprobarse en las siguientes consideraciones del dictamen:

“Sin embargo, una realidad se ha derivado de los partidos que han integrado alianzas electorales, llegando a excesos de simulación y abdicación de sus principios y valores, sustituyéndolos por una visión pragmática para postular a quien suponen podría obtener la victoria al margen de que el candidato ganador opta por asumir un programa de gobierno discrecional, a su capricho, sin compromisos con nadie, sin responsabilidad con ninguna organización política que lo postuló, sólo con el y quienes le acompañaron en una aventura que resulto exitosa”.

Alcances del artículo 135

Tomando como fundamento que el ejercicio de la soberanía se lleva a cabo por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los estados en los que corresponda a los regimenes interiores, el artículo 135 tiene la característica de establecer la renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual constituye una de las características más importantes de un régimen democrático republicano, de conformidad con los principios fundamentales estipulados en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados del estado.

El artículo 135 constitucional se refiere a los partidos políticos, en primer término, para reconocerlos como entidades de interés público y remitir a la ley reglamentaria las formas de su participación en los procesos electorales. Asimismo, obliga a los candidatos electos para que en el ejercicio del cargo popular cumplan con las plataformas electorales registradas por los partidos políticos o coaliciones. De la misma manera, establece las reglas aplicables para el financiamiento público distribuido en recursos destinados para su sostenimiento (de carácter permanente) y para el desarrollo de actividades tendientes a la obtención del sufragio (temporales, únicamente en cada elección).

Respecto del tema del financiamiento, el Consejo Estatal Electoral distribuirá entre los partidos políticos con registro, el monto que resulte de multiplicar el 50% por ciento del equivalente del salario mínimo vigente en el estado con corte a la fecha de la última elección; el monto que resulte de la anterior operación se dividirá en tres partes: una tercera parte será distribuida a partes iguales entre todos los partidos políticos que tengan derecho a ello, una segunda parte en proporción directa al número de votos obtenidos en la última elección, y la tercera parte restante en proporción directa al número de diputados obtenidos en dicha elección.

De igual forma, el Consejo Estatal Electoral nombrará una comisión para la revisión de los informes que los partidos políticos deberán presentar sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación. Dicha comisión se integrará por dos consejeros ciudadanos, dos auditores externos y por el secretario técnico del Consejo quién la presidirá.

A su vez, los dos auditores externos serán seleccionados mediante concurso de oposición y convocatoria pública que al efecto expida el Consejo. El jurado calificador estará integrado por el presidente del organismo electoral y por el representante ante el mismo de cada uno de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados.

La Constitución local, a diferencia de la federal, reconoce solamente el financiamiento público y no el privado, señalando dos condiciones específicas: que sea equitativo y que sus respectivos montos se ajusten a las disponibilidades presupuestales del estado. Finalmente, el artículo 135 tiende a fortalecer el régimen de partidos al garantizar su acceso a los medios de comunicación social, con lo cual se da respuesta a una de las demandas más importantes que se aplicarán tanto en los procesos electorales como fuera de ellos.

Corresponderá a la ley reglamentaria determinar los límites de los gastos que hagan los partidos políticos dentro de las campañas electorales, lo que compete hacerlo al Consejo Estatal Electoral. De la misma forma, el ordenamiento electoral fijará los montos máximos de las aportaciones económicas que realicen los propios simpatizantes de los partidos políticos y, por supuesto, los procedimientos tendientes a controlar y vigilar los ingresos y erogaciones generales de los partidos políticos, así como las sanciones que se impongan por no cumplir con las mencionadas estipulaciones.

La norma constitucional local se inclina entonces por constitucionalizar la existencia de los partidos políticos y respetarlos como entidades de interés público, considerándolos como asociaciones intermedias entre los ciudadanos y el poder público. Indudablemente de que la tarea más importante de los partidos políticos radica en intervenir en los procesos electorales; si bien es cierto que este tipo de organizaciones nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, el legislador local ha reconocido también la existencia de partidos políticos estatales, atribuyéndoles los mismos derecho y obligaciones de aquellos. De ahí que las funciones principales de todo partido político, con base en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución General de la República, se circunscribe en tres aspectos:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- Contribuir a la integración de la representación nacional, y

- Como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Con vista en estas funciones, es de colegirse la importancia social, orgánica institucional y de capacitación cívica que tiene a su cargo los partidos políticos, conforme a la norma constitucional.

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución del estado crea el organismo público dotado de autonomía con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, como única instancia competente para la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Dicho organismo, denominado Consejo Estatal Electoral se integra con independencia absoluta del Poder Ejecutivo y de su dirección ejecutiva y colegiada se reserva a los ciudadanos que fungen como consejeros. Como autoridad electoral tendrá facultad para conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, calificando y declarando la validez de las elecciones. Cabe señalar que a diferencia de la legislación federal, la Constitución opta por dejar a la ley reglamentaria las particularidades de integración, funcionamiento y atribuciones del consejo.

Los párrafos séptimo y octavo del mencionado artículo 135 estatuyen dos apartados torales del proceso electoral: por una parte la existencia de un sistema de medios de impugnación y, por la otra, la creación del Tribunal Electoral del Estado para resolver dichas impugnaciones respecto de la declaratoria de validez de la elección, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

La vertiginosa movilidad legislativa que caracteriza la materia electoral, sin negar avances importantes, tiene como característica que la definitividad del proceso electoral local queda en manos del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en

términos de lo previsto por la fracción IV del artículo 99 de la Constitución General de la República, que a la letra dice:

Artículo 99.-...

I a III.-...

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.”²³

3.4 Las Elecciones de 2002.

Las elecciones ordinarias locales por las que se eligieron a los diputados miembros del Congreso y de los Ayuntamientos, se celebraron el domingo siete de julio del 2002. El Congreso del Estado expidió la convocatoria respectiva en la primera quincena del mes de diciembre del 2001, conforme lo dispone la Ley electoral Vigente.

Respecto a la elección de Diputados de acuerdo con la Constitución Política del Estado en su artículo 26 el Estado de Nayarit,²⁴ para los efectos de esta elección, está dividido en Dieciocho Distritos Electorales Locales y una Circunscripción Plurinominal. El Congreso del Estado se integra con 18 Diputados electos por Mayoría Relativa y hasta 12 Diputados asignados por representación proporcional.

²³ MADERO ESTRADA, José Miguel. - “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada y concordada” 2002. Editores UAN-IFE. México, págs. 362-369.

²⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Edición 2002, México, art. 26.

El artículo 35 constitucional establece que el Congreso se renovará cada tres años contados a partir del 18 de agosto hasta el 17 de agosto de los años respectivos. En cuanto a la elección de los Ayuntamiento el Estado de Nayarit está dividido en veinte municipios se elige un ayuntamiento. La Ley Electoral del Estado en su artículo 25 establece que los ayuntamientos de los municipios del Estado de Nayarit se elegirán cada tres años y se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico y el siguiente número de Regidores:

- I.-En los municipios cuya lista nominal de electoral sea hasta de 15,000 ciudadanos, cinco Regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional;
- II.-En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor de 15,000 ciudadanos y hasta 30,000 siete Regidores de Mayoría Relativa y tres de Representación Proporcional;
- III.-En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor de 30,000 y hasta 80,000 ciudadanos, once Regidores de Mayoría Relativa y cuatro de Representación Proporcional; y
- IV.-En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 80,000 ciudadanos, once Regidores de Mayoría Relativa y cinco de Representación Proporcional.

Las listas nominales de electores a que se refiere este precepto serán formuladas con corte al 31 de diciembre del año anterior a la elección

De conformidad con este artículo, los ayuntamientos de la entidad, actualmente en funciones, se integran, además de por un Presidente y un Síndico, por el siguiente número de Regidores:

- Cinco regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional, en los municipios de: Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, El Nayar, Huajicori,

Ixtlán del Rio, Jala, La Yesca, Ruiz, San Pedro Lagunillas y Santa María del Oro. en total, diez municipios.

- Siete regidores de mayoría relativa y tres de representación proporcional, en los municipios de: Acaponeta, Bahía de Banderas, Rosamorada, San Blas, Tecuala, Tuxpan y Xalisco, en total siete municipios.
- Nueve regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional, en los municipios de Compostela y Santiago Ixcuintla; dos municipios en total.
- Con once regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional, solo el municipio de Tepic.
-

El periodo constitucional de ejercicio de los ayuntamientos comprende del 18 de septiembre al 17 de septiembre de los años respectivos.

Para fines electorales el Estado de Nayarit está dividido en:

a) "18 Distritos electorales locales.- El Distrito Electoral es la delimitación especial del territorio donde se asienta un determinado número de habitantes y cuyos ciudadanos eligen un diputado local de Mayoría Relativa ante el Congreso del Estado.

b) 878 Secciones electorales.- La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales donde los ciudadanos ejercen el voto y es la base para su inscripción en el Padrón Electoral y en las listas nominales electorales.

c) 20 Municipios.- El municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados. Electoralmente, es la demarcación territorial en la cual se asienta una población y cuyos ciudadanos eligen un ayuntamiento el cual es el órgano dentro de dicha jurisdicción.

d) Una Circunscripción Plurinominal.- La Circunscripción Plurinominal comprende para fines electorales la totalidad del territorio del Estado, excluyendo sus islas y en la cual se eligen hasta doce diputados por el Principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas.

Los partidos políticos con registro nacional que participaron en las elecciones estatales y municipales pasadas del 2002, fueron:

Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, así como también los partidos políticos con registro estatal: Partido de la Revolución Socialista, Partido del Movimiento Electoral del Pueblo, Partido Popular Socialista de Nayarit.”²⁵

Elecciones que en el Capítulo VII de este trabajo de investigación, comentaré respecto de las situaciones de hecho que se vieron con motivo de los actos y actividades que realizaron los partidos políticos y los aspirantes a cargos de elección popular.

²⁵ Manual Electoral. Proceso Electoral 2002. Consejo Estatal Electoral del Estado de Nayarit. México, 2002. Págs. 2, 3, 6, 9.

CAPITULO IV.

CONCEPTO Y ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL

4.1 Concepto de proceso electoral.

Entendemos por proceso electoral, como el medio a través del cual se concreta la voluntad soberana del pueblo para designar a los gobernantes, garantizando el carácter competitivo de la contienda política, que debe prevalecer en toda elección libre y democrática.

La noción de proceso hace referencia a una serie de actos jurídicos y materiales, realizados en una secuencia temporal, que van desde una fase inicial o preparatoria hasta otra concluyente o final.

Es el ordenamiento jurídico mexicano sobre la materia se conceptúa al proceso electoral en el ámbito federal: *"Como el conjunto de actos regulados por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión"*.²⁶

Como puede advertirse, el conjunto de actos que constituyen el proceso electoral federal tiene una finalidad bien definida, que es designar a quienes se desempeñarán como el Presidente de la República, Diputados y Senadores, lo que permite dividirlo en etapas debidamente diferenciadas sobre la base de acontecimientos relevantes para alcanzar dicha finalidad. Esto permite garantizar la igualdad de oportunidades para los partidos que

²⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", Tercera Edición, 2002, México. art. 173 párrafo I.

intervienen como contendientes y la necesaria seguridad jurídica que exige la democracia en el marco del Estado de derecho.

Respecto a la Ley Electoral del Estado de Nayarit, esta nos da un concepto o definición de proceso electoral, por lo que únicamente nos remitimos a lo señalado en los artículos 18, 76, y 137 de dicho ordenamiento legal:

*"Para la realización de las elecciones ordinarias, el Congreso del Estado expedirá convocatoria en la primera quincena del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones. El proceso electoral ordinario se inicia con la formalización del acto de instalación del Consejo Estatal Electoral en la primera semana del mes de enero en que se celebren las elecciones ordinarias".*²⁷

4.2 Etapas del proceso electoral federal.

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;

²⁷ Ley Electoral del Estado de Nayarit. - Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Edición 2001, México, arts. 18, 76 y 137.

- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de las casillas.

La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y, concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo.

4.3 Etapas del proceso electoral en el Estado de Nayarit.

El proceso electoral ordinario se inicia con la formalización del acto a que se refiere el artículo 76 de la presente Ley y concluye con la declaración de validez de la elección y expedición de las constancias respectivas o en su caso, una vez que quede firme la resolución del último de los medios de impugnación que se hubiere interpuesto.

Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

- I. La etapa de preparación de la elección comprende del inicio del proceso electoral, hasta el inicio de la jornada electoral.
- II. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección y concluye con la clausura de casilla.
- III. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones, comprende, desde la remisión de la documentación y expedientes electorales al Consejo Municipal respectivo, hasta la conclusión del proceso electoral.

4.4 Igualdad y seguridad jurídica en los procesos electorales.

La igualdad de oportunidades para los contendientes en los procesos electorales, exige como condiciones necesarias se amplíe el régimen amplio de libertades públicas que permitan el desarrollo de diferentes opciones partidistas ante el electorado, así como un desempeño objetivo e imparcial de las autoridades electorales, que debe estar garantizado por procedimientos previamente establecidos y conocidos por todos, y por medidas de carácter preventivo o represivo cuando no sea así.

Pero la igualdad de oportunidades requiere también reglas del juego y la provisión de recursos que permitan a cada partido político participar en la organización y vigilancia de las elecciones y presentar sus tesis y programas ante la ciudadanía.

Por lo que se refiere a la seguridad jurídica, la división del proceso electoral en etapas busca lograr que cada acto realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, se ajusten a los plazos previstos legalmente, en cumplimiento del principio de oportunidad. Asimismo la seguridad jurídica se logra dándoles firmeza a dichos actos, en aplicación del principio de definitividad o preclusión, de tal modo que en cada una de las etapas se vayan resolviendo, o en su caso extinguiendo las controversias que puedan surgir entre las partes involucradas.

En este sentido, a cada etapa se vinculan medios de impugnación que pueden ser resueltos por el Instituto Federal Electoral o, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el caso, de elecciones federales, y por el Consejo Estatal Electoral y Tribunal Electoral del Estado, para el caso de las elecciones locales en el Estado de Nayarit; a los cuales pueden acudir los actores autorizados que sientan vulnerados sus derechos, a fin de que, si procede, se corrijan el acto o la resolución impugnados.

CAPITULO V.

LOS PARTIDOS Y LAS AGRUPACIONES POLITICAS

5.1 Origen de los partidos políticos.

El politólogo francés **Maurice Duverger**, señala que el origen de los partidos políticos se remonta a 1850 con la existencia de los clubes políticos, asociaciones y grupos parlamentarios, sin que en ese entonces se hablara en sí de partido.

*“En general el desarrollo de los partidos parece ligado a de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias”.*²⁸ Para **Duverger**, los partidos se desarrollan como consecuencia de la extensión del sufragio de las prerrogativas parlamentarias a medida que las asambleas ganan independencia, sus miembros toman conciencia de la necesidad de integrarse a grupos parlamentarios y de encuadrar a los electores para obtener sus votos en comités electorales, a partir de estos comités personalistas y temporales, se fueron integrando los partidos de manera institucional y permanente.

5.2 Concepto de partido político.

*“Un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder público para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente mediante elecciones, aunque también existen partidos que usan medios revolucionarios y fuera de las leyes”.*²⁹

²⁸ DUVERGER, Maurice. “Los Partidos Políticos”, Fondo de Cultura Económica, 11ª. Edición, México. 1998. pág. 15.

²⁹ MARTINEZ SILVA, MARIO y SALCEDO AQUINO, Roberto, “Diccionario Electoral”, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., Primera Edición, México, 1999.

Por su parte **Javier Orozco Gómez** en su obra "*Estudios Electorales*" da una definición o concepto de partido político diciendo: "*Un partido político es la agrupación política permanente que tiene por objeto promover una plataforma electoral entre la ciudadanía, para alcanzar, ejercer y conservar el poder político*".³⁰

De acuerdo con la concepción mexicana los partidos políticos son entidades de interés público; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio popular.

"Los partidos políticos en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada cuente con un marco institucional para su expresión, y que al mismo tiempo los puestos de gobierno y legislativos sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles".³¹

Comentarios.

De sobra es sabido que durante muchos años el sistema de partido mexicano se caracterizó por ser hegemónico; sufriendo transformaciones hace apenas unos años, por una competencia mas opositora, que se vino gestando en los últimos veinte años.

Durante largas décadas vivimos en México dentro un sistema (cuasi) monopartidista que daba lugar a elecciones más bien rituales donde ganadores y perdedores estaban predeterminados. No obstante, de manera paulatina pero sistemática, en los últimos años se

³⁰ OROZCO GOMEZ, Javier, *Estudios Electorales*. Edit. Porrúa, primera edición, México 1999. Pág.

³¹ BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción General*. p. Edición. 1997, Fondo de Cultura Económica, pág. 56.

han robustecido o han surgido nuevos partidos que han logrado implantarse, erosionando el monopolio de la representación política que desde 1929 ejerció el llamado partido oficial (primero como Partido Nacional Revolucionario, PNR, luego como Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y luego como Partido Revolucionario Institucional, PRI), que dejó de serlo hasta las elecciones federales del año 2000, con el triunfo del candidato del PAN a la Presidencia de la república

Hoy que vivimos en una etapa de democracia pluralista, los partidos son resultado del libre ejercicio del derecho de asociación consagrado en el artículo 9 de nuestra Carta Magna.

Los partidos políticos actualmente expresan el pluralismo político en nuestro país, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación del pueblo ante los órganos de poder.

5.3 "Status" jurídico de los partidos políticos en México.³²

A pesar de que la Constitución de 1917 refrendó a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos legislativos y de gobierno serían ocupados a través del sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de los partidos políticos como entidades de interés público. A partir del 6 de diciembre de 1977, el texto constitucional consagró que:

³² Este apartado corresponde al texto sobre los partidos políticos en México, publicado por AGUIRRE Pedro, BEGNE Alberto y WOLDENBERG Jose. "Sistemas Políticos. Partidos y elecciones. Estudios Comparados". primera edición. TRAZOS. Centro de Investigación. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México. 1993.

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará la forma específica de su intervención en el proceso electoral. 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.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales, los partidos nacionales deberán de contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos un nuevo status, “entidades de interés público” por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, “elementos” tendientes a apuntalar campañas electorales, y a participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

De hecho, la reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 cruzó a la sociedad mexicana. A lo largo de esos años, y por muy diversos cauces, se hizo patente que la vía del quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías, que recorrían a la sociedad. El reconocimiento constitucional del papel de los partidos políticos fue parte de

una operación política mayor que intentó sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las normas constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se confeccionó una nueva ley reglamentaria en la materia. Ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En ella quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

Para ser reconocida como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos. La declaración de principios debía contener obligadamente el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones "que de ella emanen", las bases ideológicas del partido, "la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros" y, a desarrollar actividades "por medios pacíficos" y por "la vía democrática". El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y "los medios que adopte en relación con sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes". Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores "exentos de alusiones religiosas y raciales", los procedimientos de afiliación, los derechos y obligaciones de sus miembros, los procedimientos para la elección y renovación de dirigentes, las facultades de sus órganos y, las sanciones aplicables a sus integrantes.

La LOPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado. Para alcanzar el primero (el definitivo) se necesitaba: 1) contar con 3000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales, 2) 65000 afiliados por lo menos en todo el país, 3) probar la afiliación del punto uno en

asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral, 4) celebrar una Asamblea Nacional Constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esta asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto tres. Cabe señalar que ninguno de los partidos que accedieron al reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral - misma que estaba encargada de resolver en definitiva sobre la solicitud del registro definitivo- estaba obligada publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro condicionado. Los partidos demandantes de ese registro tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar "que representaban una corriente de opinión, expresión de la ideología política características de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional", y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud. La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro condicionado a que el partido obtuviera por lo menos 1.5% de los votos "en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado". Una vez llenado este último requisito, el partido contaría con su registro definitivo.

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos: a) postular candidatos en las elecciones federales, b) participar en las elecciones estatales y municipales, c) formar parte de los organismos electorales (tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y comités distritales electorales, los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto), d) nombrar representantes ante las mesas de casilla.

Eran obligaciones de los partidos: a) mantener el número de afiliados, y su distribución, necesarios para el registro definitivo, b) ostentar la denominación, emblema y color con que fueron registrados, c) cumplir con sus estatutos, d) contar con un domicilio social, e) editar una publicación periódica de divulgación mensual "y otra de carácter

teórico trimestral", f) sostener un centro de formación política, g) presentar listas de candidatos por el método plurinominal, y h) comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos.

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas. Tiempos permanentes en la radio y la televisión, para lo que se creó una comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral. Apoyo para sus actividades editoriales (papel, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones). Materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales. Exención de impuestos y derechos: a) del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias, b) los relacionados con las rifas y sorteos... y con las ferias, festivales y otros eventos..., c) sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación, d) por la venta de impresos que editen..., e) los derechos por certificaciones y por expedición de copias, y f) franquicias postales y telegráficas.

La LOPE creó al tiempo una figura legal distinta a la de los partidos políticos, para la cual se requerían menores requisitos. Se trató de las llamadas asociaciones políticas nacionales. Eran –decía la ley- un complemento al sistema de partidos, ya que esas agrupaciones más pequeñas y con una inserción social menor que los partidos, debían contribuir al debate político e ideológico. Las asociaciones políticas solamente podrían participar en procesos electorales aliadas a algún partido político con registro. Para obtener el registro como asociación se debía contar con un mínimo de 5000 afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en cuando menos 10 entidades, comprobar actividades permanentes en por lo menos los dos últimos años y disponer de documentos básicos "donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna".

Los partidos y las asociaciones políticas tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones. Los primeros, los frentes, eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines "no electorales", mientras las coaliciones eran formuladas de alianza estrictamente electoral. El convenio que diera origen al frente debía establecer: a) su duración, b) las causas que lo motiven y c) "forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas". El convenio debía comunicarse a la CFE para su publicación en el Diario Oficial.

Las coaliciones electorales, aunque contempladas en la ley, resultaban casi imposibles por las propias derivaciones que acarreaban. Dos o más partidos se podían coaligar para presentar candidatos a la presidencia, a senadores o diputados. Pero esto lo tenían que hacer "bajo un solo registro e emblema". Empero, para efectos del registro de los partidos, los coaligados tenían dos caminos: a) establecer que los votos para refrendar u obtener el registro serían para uno de ellos, con lo cual los demás automáticamente perdían su registro, o b) que los votos se computaran por coalición y ésta se convirtiera en un nuevo partido. Afirmamos que esas derivaciones hacían prácticamente imposibles las coaliciones, porque ningún partido estaba dispuesto a deponer su registro en beneficio de otro, y porque el carácter coyuntural de una coalición no lleva mecánicamente –ni inducido por la ley– a la confirmación de un nuevo partido. Cabe señalar que los partidos políticos podían perder su registro por diversas causas, la más importante de las cuales era la de "no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional".

Con esas reglas obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1979, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Socialista de los Trabajadores (PST) y el Demócrata Mexicano (PDM). Con lo cual, el espectro de las opiniones políticas representadas se amplió considerablemente, ya que estos tres nuevos partidos se sumaron a los cuatro que en el pasado también habían alcanzado su reconocimiento: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Los resultados electorales de 1979 sí bien reflejaron un sistema de partidos muy desigual, con un PRI predominante y partidos opositores con votaciones limitadas, de todas formas abrieron paso a una pluralidad política mayor, hasta entonces inédita en la Cámara de Diputados. Siete grupos parlamentarios ocuparon sus asientos en la llamada Cámara Baja y ello sirvió para imprimirle un mayor dinamismo no sólo a la representación nacional sino a la vida política del país. A partir de esa fecha el litigio entre los partidos empezaría a adquirir una mayor relevancia a los ojos de la opinión pública.

En diciembre de 1980 y en enero de 1982 fueron publicados sendos decretos en el Diario Oficial que modificaron algunas de las disposiciones en la materia que venimos comentando. Se trató de reformas menores aunque una resultó significativa. El artículo 38 de la LOPE fue modificado para que el derecho a nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla se ejerciera siempre y cuando postularan candidatos a la elección que ahí se estuviera recogiendo.

Además se estableció que "el suplente sólo actuará cuando el propietario se encuentre físicamente ausente de la casilla". En el artículo correspondiente a las obligaciones de los partidos políticos (Art. 42) se introdujo la de: "designar a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral, remitiendo la lista de los que correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados..." Se modificó la redacción del artículo 49 para precisar y eventualmente ampliar (a solicitud de la CFE) los tiempos de los partidos en radio y televisión. Y se estableció, para que no se prestara a interpretaciones diversas, que las asociaciones políticas coaligadas con algún partido para participar en algún proceso electoral, ejercían sus derechos "por conducto de los comisionados y representantes de los partidos a los cuales se hayan incorporado".

Se trataba como puede observarse, de ajustes menores, salvo otra disposición que estableció que el registro de un partido se perdía "por no obtener en una elección 1.5% de la votación nacional" (antes se toleraba la primera y se perdía hasta la segunda elección

consecutiva). Se entendía por votación nacional "el total que se obtenga de todas las circunscripciones plurinominales". También se perdía el registro "por no designar a presuntos diputados que le correspondan para integrar Colegio Electoral". En suma, modificaciones de detalle, menos la que decretaba la pérdida del registro al partido que en la primera elección no alcanzara 1.5% de la votación.

Bajo esas disposiciones se llevó a cabo la elección presidencial, de senadores y diputados de 1982, la reforma política entregaba entonces uno de sus primeros resultados. Si en 1976 solamente un candidato se había registrado oficialmente para contender para la presidencia de la República (el licenciado José López Portillo), en 1982 fueron registrados siete distintos candidatos apoyados por nueve partidos diferentes. Para 1982 se habían sumado a los siete partidos antes mencionados, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Social Demócrata. Por su parte, el PCM, junto con otras cuatro agrupaciones (el Partido del Pueblo Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción Popular y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista), había creado en 1981 el Partido Socialista Unificado de México.

En 1982 el PRI siguió conservando una ventaja holgada. El fenómeno más sobresaliente, sin embargo, fue el crecimiento, tanto en números absolutos como relativos, del Partido Acción Nacional. Por su parte, la izquierda acumulaba, en conjunto 10% de la votación. En esas elecciones el PARM perdió su registro, ya que no alcanzó el 1.5% de la votación que marcaba la ley. por su parte, el PSD también perdió el suyo por una votación sumamente escasa. Mientras tanto, el PRT lograba su registro por la votación de su candidato a la presidencia de la República; no obstante no tendría derecho a integrar grupo parlamentario porque la votación de diputados de representación proporcional no había logrado el mínimo legal establecido. La Cámara de Diputados entonces se integró con seis grupos parlamentarios: PRI, PAN, PSUM, PFM, PPS, PST.

La LII Legislatura (1982-1984) no modificó los términos de la legislación en torno a los partidos políticos. Así que las elecciones federales de 1985 transcurrieron bajo las mismas normas que las inmediatamente anteriores. La novedad en 1985 fue que al PARM (en junio de 1984) la Comisión Federal Electoral le otorgó su nuevo registro definitivo. También en las elecciones de 1985 tendría derecho a participar el Partido Mexicano de los Trabajadores, al que en la misma fecha que al PARM se le otorgó "registro condicionado al resultado de las elecciones". Así, en 1985 participaron nueve partidos políticos, todos los cuales obtuvieron el porcentaje necesario para integrar a sus respectivos grupos parlamentarios.

Como resultado de una creciente impugnación por parte de los partidos de oposición a la normatividad electoral, en 1986, se llevo a cabo una serie de audiencias públicas para revisar el estado de la legislación electoral. Luego de las audiencias, el presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Congreso una propuesta de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral para sustituir a la LOPE. Las reformas constitucionales fueron aprobadas sin modificaciones y al proyecto de código los diputados introdujeron algunos cambios menores. No comentaremos toda esa reforma sino únicamente la parte que tuvo su impacto en el sistema de partidos.

Según el código y siguiendo el texto constitucional, los partidos políticos eran considerados "entidades de interés público" y la lógica de la legislación en esta materia seguía los pasos de su antecesora: la LOPE. No obstante, introdujo algunos cambios importantes.

Suprimió el registro condicionado que, como hemos visto, fue la fórmula que utilizaron para acceder a la plena legalidad las formaciones políticas después de 1977. De ahora en adelante solo existiría el antiguo expediente del "registro definitivo" que ahora se denominaba "registro" a secas. En términos de derechos, obligaciones y prerrogativas, el código seguía la misma lógica que la LOPE, al establecer criterios claros para la asignación

de los recursos financieros a los partidos dependiendo de su porcentaje de votos y su número de diputados. El código también superó los obstáculos que la LOPE construía para impedir la constitución de las coaliciones electorales. Ahora, los partidos podían formar coaliciones y presentarse bajo los emblemas de los partidos coaligados. Si bien, en los organismos electorales, los partidos debían actuar "como un solo partido", para efectos de mantener sus propios registros solamente tenían que establecer el orden jerárquico para que les contabilizara el 1.5% de los votos. El código reglamentaba los convenios de coalición y abría la puerta para que dos o más partidos, "sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato", con el consentimiento de éste.

Mantenia además la figura jurídica de los "frentes", para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral y reglamentaba las fusiones entre dos o más partidos. Establecía:

"Los partidos políticos podrán fusionarse entre sí y, con ellos, las asociaciones políticas nacionales. La fusión tendrá por objeto la formación de un nuevo partido o la subsistencia de uno de ellos... Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen... El convenio de fusión deberá comunicarse a la Comisión Federal Electoral, la que resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación."

Con las modificaciones anteriores en materia de partidos políticos y otras que en su momento fueron más relevantes en torno a la integración de los órganos electorales, la creación de un tribunal de lo contencioso electoral y una nueva fórmula de composición de la Cámara de Diputados, quedó reformado el marco legal para las elecciones de 1988.

Pero en la antesala de estos comicios, los cambios más significativos fueron políticos. Un conflicto interno en el PRI llevó a la escisión del mismo. Dicha escisión se

convirtió entonces en el eje de una convergencia electoral que se denominó Frente Democrático Nacional. El frente lo integraron el PPS, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes PST), el PARM y la Corriente Democrática (como se denominó el movimiento disidente en el seno del PRI). En la recta final apoyaría también a la candidatura del Frente a la presidencia de la República el partido Mexicano Socialista (PMS). El PMS era el resultado de la fusión de dos partidos políticos nacionales con una asociación política nacional y dos agrupaciones sin registro. En 1987 el PSUM, el PMT, la Unidad Izquierda Comunista, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y el Partido Patriótico Mexicano se fusionaron para dar paso al PMS. Por su parte, el PST sufrió una escisión que se incorporó al PMS, luego de lo cual cambió su nombre y emblema transformándose, como apuntábamos, en el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

En un principio, en la contienda fueron inscritos seis candidatos a la presidencia de la República, respaldados por nueve distintos partidos políticos con registro. Sin embargo, conforme corrían las campañas el litigio real se redujo a tres candidatos (PAN, PRI, FDN). Ello llevó al apoyo del PMS a la candidatura del FDN. Así, el día de las elecciones llegaron cinco candidatos. Cabe señalar que el FDN no se constituyó como una coalición, lo que suponía postular candidaturas conjuntas no solamente para la presidencia, sino también para senadores y diputados. De tal suerte que parte del efecto multiplicador que tuvo la candidatura del FDN a la presidencia de la República no apareció en el terreno de los senadores y diputados,

Sin duda, los resultados electorales de 1988 modificaron sustancialmente el peso específico de los partidos políticos. En pocas palabras, se puede afirmar que las elecciones de 1988 acercaron al país a un eventual sistema de partidos más competitivo. En los meses que siguieron se produjo una recomposición de las fuerzas políticas. La Corriente Democrática llamo a construir un nuevo partido. Los partidos que originalmente habían apoyado la candidatura a la presidencia del Frente (PPS, PFCRN y PARM) optaron por

mantener su propia estructura organizativa e identidad política, mientras el PMS, último en sumarse a esta convergencia, decidió disolverse para participar en la creación del nuevo partido político. Así se constituyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En 1989-1990 se volvieron a modificar las disposiciones legales en materia electoral y, en particular, se afinaron las normas en torno a los partidos políticos. En materia constitucional, la reforma de 1989 impulsada por el PRI y el PAN refrendó en materia de partidos políticos las disposiciones anteriores. Sin embargo, añadió una especie de corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, ya que la nueva redacción del artículo 41 se modificó para quedar de la siguiente manera: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con participación de los partidos nacionales y los ciudadanos..."; los partidos, además, según la Constitución, realizarán labores de vigilancia en el proceso de preparación electoral.

Ya en el terreno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), aprobado en 1990 por cinco de los seis grupos parlamentarios que integraban la Cámara de Diputados, lo más notable fue la reintroducción del registro condicionado que había sido borrado de la legislación electoral en 1986. Los requisitos para obtenerlo "en ningún caso podrán ser menores a los siguientes: a) contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos...; b) representar una corriente de opinión con base social, y c) haber realizado actividades políticas durante dos años anteriores a la solicitud de registro" Así mismo, el nuevo código refrendó con claridad los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos.

Sus derechos eran: a) participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, b) gozar de garantías para realizar libremente sus actividades, c) contar con prerrogativas y financiamiento público, d) postular candidatos, e) formar frentes o coaliciones en los términos que fija la propia ley, f) participar en las elecciones estatales y

municipales. g) contar con representantes en los órganos del Instituto Federal Electoral, h) ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que les sean necesarios para desarrollar sus tareas e, i) establecer relaciones con agrupaciones extranjeras siempre y cuando mantengan su independencia política y económica.

Las obligaciones de los partidos quedaron enumeradas de la siguiente manera: a) conducir sus actividades en el marco de la ley, b) abstenerse de recurrir a la violencia, c) mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y distritos electorales, d) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, e) cumplir con sus propias normas internas, f) mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios, g) contar con un domicilio social, h) editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral, i) sostener por lo menos un centro de formación política, j) difundir una plataforma electoral, k) designar presuntos diputados que deben integrar el Colegio Electoral, l) comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus documentos básicos, m) comunicar al IFE los cambios de domicilio y órganos de dirección, n) conducirse en forma independiente en relación con agrupaciones extranjeras o ministros de culto de cualquier religión, o) no denigrar a los ciudadanos, las instituciones políticas y a los otros partidos o candidatos.

Sus prerrogativas prácticamente quedaron igual a las anteriores, aunque se modificó la fórmula para asignar el financiamiento público. Los partidos se benefician de un acceso reglamentado a la radio y televisión, de exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, además ya del mencionado financiamiento que se distribuye de acuerdo con los votos y curules obtenidos en la elección inmediatamente anterior. Del mismo modo, la legislación permitía a los partidos fusionarse, construir frentes, y coaligarse en distintas modalidades. Cabe decir que en la reglamentación de estas últimas, sin embargo, se introdujeron disposiciones que establecieron un número máximo de candidaturas comunes.

El otro aspecto relevante de la reforma de 1989-1990 tuvo que ver con la desaparición de las Asociaciones Políticas Nacionales. Efectivamente, el legislador consideró que la figura de las asociaciones políticas había cumplido con su función en nuestra historia electoral y omitió su regulación en el código de la materia.³³

Como se puede observar, la reforma electoral de 1989-1990, aunque si modificó sustancialmente otros aspectos de la normatividad electoral, que en estas páginas sería excesivo tocar, no introdujo cambios de fondo en el renglón de los partidos, salvo la recuperación del registro condicionado y una reglamentación más estricta de las coaliciones que en términos fácticos puso límites al expediente de las candidaturas comunes. Lo anterior, por supuesto, sin olvidar la desaparición de las asociaciones políticas.

Con base en la nueva legislación, tres partidos obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1991: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, que lo había perdido en los comicios de 1988, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México. Si a ello sumamos que el Partido Demócrata Mexicano logró su nuevo registro definitivo en 1989, a pesar también de que lo había perdido en las elecciones de 1988, entonces en las elecciones de 1991 participaron 10 partidos políticos nacionales. Cabe mencionar que de éstos solamente seis obtuvieron representación en la Cámara de Diputados.

A partir de la elección federal de 1991 empezó a correr el tiempo para la celebración de los comicios federales de 1994 en los cuales deberían ser renovados tanto el Ejecutivo Federal como el Poder Legislativo. De cara a ese evento que generaba enormes expectativas, la legislación electoral fue reformada de nuevo en 1993. Se trató de la cuarta operación en 16 años y se buscaba crear un mejor clima para los comicios federales de 1994.

³³ Véase NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990, Fondo de Cultura Económica, México 1993. Col. "Una Visión de la Modernización en México", México, 1993.

Con la reforma de 1993 se modificó en el texto constitucional la fórmula de integración del Senado, se suprimió la famosa cláusula de gobernabilidad para la Cámara de Diputados, se terminó con la llamada "auto calificación" de las elecciones por parte del Colegiado Electoral, entre otras modificaciones. Sin embargo, en cuanto al sistema de partidos, las modificaciones constitucionales no tuvieron mayor relevancia. En la Constitución solamente se contempló la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria.

De igual forma, las modificaciones relativas a las condiciones de la competencia electoral –tema estrechamente relacionado con las prerrogativas a que tienen derecho a los partidos- se remitieron a la ley secundaria. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apenas aprobado en 1990, volvió a sufrir varias decenas de modificaciones.

Luego de las reformas se estableció que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entregasen un catálogo de horarios y tarifas que a su vez se pondría a disposición de los partidos. Por fuera de esos tiempos no sería posible contratar publicidad. Es decir, de ese momento en adelante los partidos no podrían, durante las campañas federales, contratar publicidad directamente. El IFE integraría un catálogo y los partidos sólo a través de él tendrían acceso a la publicidad.

En materia de financiamiento de los partidos políticos, hasta antes de la reforma de 1993 lo único que se tenía regulado era el financiamiento público (no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, mecanismos de información y supervisión, sanciones, etc.) y los gastos en campaña no tenían límite alguno. Con esa reforma se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el

financiamiento de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, de “las personas que vivan o trabajen en el extranjero” y de las empresas mercantiles. Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año y una comisión del Consejo General del IFE sería la revisora. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las “aportaciones de sus organizaciones sociales”. Hasta un monto equivalente a 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podría ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores a 1% del monto total del financiamiento público total otorgado a todos los partidos y el límite para las personas morales era de 5 %. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral. Estas disposiciones fueron pioneras para crear un marco regulador de los ingresos y gastos de los partidos. En este mismo sentido, y por primera vez en nuestra historia, se diseñó una fiscalización a los recursos financieros de los partidos. Se trataba de una norma básica porque sin ella toda disposición en la materia se convertiría en letra muerta.

En materia de registro a los partidos políticos y sobre las coaliciones entre los mismos, las reformas no constituyeron ningún avance. Si bien las fórmulas para obtener el registro siguieron siendo las mismas que habían estado vigentes desde 1977 (salvo en el breve periodo de 1987-1990 en que quedó suprimido el registro condicionado): la fórmula condicionada, que en términos reales y formales “abarató” los requisitos, pero que sujeta el registro definitivo a la obtención de un mínimo de la votación (1.5% de la misma), y la fórmula definitiva, a través de la cual el partido tiene que demostrar una afiliación mínima de 65000 personas en todo el país, distribuidas de tal manera que contase con 3000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales. El problema con la reforma fue que estableció una fórmula que permitía la presencia en la arena electoral de partidos sin verdadera representación ciudadana. Sin duda, la reforma debía estar encaminada a romper el círculo perverso de partidos sin respaldo que reaparecen una y otra vez. No obstante, “el legislador” tomó el

camino contrario. A partir de la reforma de 1993, el código decía: "El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código". Es decir, a la primera no se salía de la escena, sino, hasta la segunda.

En cuanto al tema de las coaliciones y las candidaturas comunes la reforma tampoco representó un avance. Las candidaturas comunes, que consistían en que dos o más partidos podían postular al mismo candidato sin mayor trámite, permanecieron bloqueadas como desde 1990. Por lo que hace a las coaliciones, se tendría que presentar al órgano electoral correspondiente (según el carácter de la coalición, nacional, local o distrital) sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), además de su plataforma electoral, programa de gobierno o programa de legislativo (según el caso). De esta forma seguía siendo un trámite difícil y costoso para los partidos políticos interesados.

Con ese marco legal acordado un año antes de la elección de 1994 se debía desarrollar los comicios federales de ese año. Sin embargo, el contexto político de principios de 1994 funcionó como un acicate para que los partidos políticos realizaran más y más profundas reformas ³⁴ en las materias relativas a los órganos electorales, a los observadores, a los instrumentos que serían utilizados en la elección, a las condiciones de la competencia, etc. Sin embargo, por lo que hace al sistema de partidos, las modificaciones de 1994 no tuvieron mayor importancia.

En este marco se desarrollaron las elecciones federales de 1994. Para ese proceso electoral nueve partidos políticos contaban con registro: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN, PPS, PDM y PARM. Los resultados de las elecciones arrojaron al PRI como la primera fuerza electoral del país, al PAN como la segunda, y al PRD como la tercera. Salvo

³⁴ ALCOCER, Jorge. (Coordinador), "Elecciones, diálogo y reforma. México 1994, Nuevo horizonte".- CPNA, México, 1995.

la candidatura de Cecilia Soto, del Partido del Trabajo, que logro el 2.7% de la votación, el resto de los cinco candidatos presidenciales no alcanzaron ni 1% de los sufragios. De esta forma cuatro partidos contaron con representación en la Cámara de Diputados (PRI, PAN, PRD, y PT), y sólo tres en la Cámara de Senadores (PRI, PAN y PRD). Cabe mencionar que por lo que hace a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron cinco los partidos con representación (PRI, PAN PRD, PT y PVEM). Asimismo, tres partidos perdieron su registro (PDM, PPS, y PARM), mientras que los otros dos (PVEM y PFCRN) lograron conservarlo al amparo de las disposiciones del código de la materia.

Al poco tiempo de celebrarlos los comicios federales de 1994, los partidos políticos y diversos actores sociales demandaron la realización de una nueva reforma electoral. Aún cuando el tema que más se discutió después de la elección de ese año fue el relativo a las condiciones de la competencia electoral, la reforma que comenzaba a gestarse abarcaría, prácticamente, todos los temas del sistema electoral mexicano. Los trabajos de reforma que comenzaron desde finales de 1994 y que culminaron con la reforma de 1996, que modificaron normas constitucionales y reglas relativas a los más variados temas electorales. El sistema de partidos políticos no fue la excepción.³⁵

La reforma de 1996 en materia del régimen de partidos políticos.

La reforma electoral de 1996 abarcó tanto disposiciones constitucionales como legales. En materia del sistema de partidos políticos, la mayoría de las disposiciones que fueron modificadas correspondieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, en la Constitución se señaló que la afiliación a los partidos debía ser "libre e individual" terminándose, de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva. Si bien en una primera instancia esta reforma puede parecer menor, como consta en el apartado correspondiente a la Justicia Electoral, tiene un importante

³⁵ Se recomienda ver a Pablo Pascual Moncayo, "Las Elecciones de 1994, Cal y Arena, México, 1995". Así como Germán Pérez Fernández y Coautores (Coordinadores), "La voz de los votos: un análisis crítico de 1994", Edit. Porrúa.- FLACSO, México, 1995.

significado para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país. Del mismo modo algunos temas como el relativo al financiamiento de los partidos fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el código. Independientemente de lo anterior, las reformas relativas a este tema fueron sumamente amplias y constituyen un rediseño de las instituciones relativas al sistema de partidos políticos en México.

Con la reforma de 1996 se retomaron algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de nuestra historia política.

En primera instancia, se suprimió la figura del "registro condicionado", quedando en la legislación, exclusivamente, el "registro definitivo" denominado, como ya había sucedido en el pasado, "registro" a secas. En este contexto, se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos, 3000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, actualmente se solicitan 3000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos electorales uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996 el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65000 ciudadanos; actualmente basta con 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior (con esta normatividad, tomando en cuenta el padrón de 1994, una organización interesada en registrarse como partido político tendría que acreditar aproximadamente, 59000 ciudadanos)

Para obtener el registro las organizaciones interesadas deben presentar ante la autoridad, para su aprobación, los siguientes documentos básicos: estatutos, declaración de principios y programa de acción. Asimismo, deben celebrarse asambleas, por lo menos, en

10 entidades federativas o en 100 distritos para acreditar que los ciudadanos afiliados a la organización aprobaron y suscribieron los documentos básicos y que, en su conjunto, superan el número mínimo de afiliados que exige la ley. Estas asambleas deben realizarse en presencia de un funcionario que testifique el cumplimiento de los requisitos de la ley.

Dicho funcionario puede ser un juez municipal, un juez de primera instancia o de distrito, un notario público o un funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto Federal Electoral. En este mismo sentido, deberán realizar una Asamblea Nacional Constitutiva ante un funcionario acreditado por el Instituto, quien deberán acreditar que se encuentran presentes, en la asamblea nacional, los delegados locales y distritales. Así como se acreditó la celebración de dichas asambleas, que se aprobaron los documentos básicos de la organización y que se integraron las listas de los afiliados del partido. Posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará si la organización cumplió o no con los requisitos que la ley establece.

Por lo que hace a los derechos de los partidos políticos, el código señala los siguientes: a) participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, b) gozar de las garantías que les otorga el código para "realizar libremente sus actividades", c) disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público...", d) postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley, e) formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, f) participar en las elecciones estatales y municipales, g) nombrar representantes ante los órganos del IFE, h) ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, i) establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros "siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno" j) suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales, y k) los demás que les otorga esta ley.

Dentro de sus obligaciones se encuentran: a) "conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático...", b) "abstenerse de recurrir a la violencia...", c) mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro, d) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, e) cumplir sus normas de afiliación y observar sus procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, f) mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, g) contar con un domicilio social para sus órganos estatutarios, g) contar con un domicilio social para sus órganos directivos, h) editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral, i) sostener por lo menos un centro de formación política, j) publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen "así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate (para estos casos el tiempo que le dediquen a las plataformas no podrá ser menos de 50% del que les corresponda)", k) permitir la práctica de auditorías y verificaciones... "respecto a sus ingresos e egresos", l) comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, m) comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos, n) actuar y conducirse "sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta"; o) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para "el sostenimiento sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña", así como para las otras actividades contempladas en la ley, p) abstenerse de cualquier expresión que implique "diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas", q) abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones en su propaganda, r) abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y s) las demás que establezca la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996 es el que se refiere al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro. Mientras que en la legislación anterior se establecía que los partidos con registro definitivo que no obtuvieran, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, 1.5% de la votación, perdían todos los derechos y prerrogativas que les otorgaba la ley, actualmente basta con que en una sola elección no alcancen 2% para que pierdan su registro como partidos políticos nacionales. Es más, con la anterior legislación era posible que los partidos que obtuvieran cuando menos 1% de la votación conservarían sus derechos y prerrogativas.

Cabe mencionar que la nueva ley, además establece que el partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. En el mismo sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión es el mismo 2% de la votación nacional.

La siguiente modificación importante es la que se refiere al "resurgimiento" de las ahora denominadas "Agrupaciones Políticas". Como lo vimos en su momento, el antecedente de estas agrupaciones son las Asociaciones Políticas Nacionales que contempla la legislación electoral en 1977 (LOPE) y que operaban como un "complemento" del sistema de partidos políticos. En esta misma tesitura, a partir de 1996 diversas organizaciones de ciudadanos con pluralidad de intereses y de diferentes ideologías podrán obtener su registro como Agrupaciones Políticas.

La definición legal de esta clase de organizaciones es la siguiente: Son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada.

Sin duda, se trata de una definición sumamente general. Sin embargo, al estar contemplada en la Constitución y en la ley, están dentro el catálogo de normas de naturaleza electoral, su naturaleza jurídica se inserta en ese marco de la actividad política. Así pues, tanto las prerrogativas que les corresponden como todos sus actos jurídicos quedan sujetos a la potestad de la autoridad electoral federal, cuya función esencial es la de organizar los procesos electorales.

En este contexto, la ley señala que las agrupaciones políticas sólo podrán participar en las elecciones federales mediante acuerdos de participación con los partidos políticos. Las candidaturas que surjan de esos acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas por la denominación, emblema, color o colores de éste. Por supuesto, dicho acuerdo de participación deberá presentarse ante Consejo General del IFE.

Dentro de los derechos de estas agrupaciones también se contempla que reciban financiamiento público "para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política". Este financiamiento proviene de un fondo consistente en "una cantidad equivalente a 2% del monto que actualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes". La distribución de ese fondo será determinado en un reglamento expedido por el Consejo General del Instituto (ninguna agrupación podrá recibir más de 2% de dicho fondo), y la agrupación deberá presentar un informe sobre el manejo de sus recursos.

Por lo que hace a los requisitos que la ley establece para constituir una agrupación política. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las organizaciones interesadas deberán acreditar que cuenten con un mínimo de 7000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además deberán tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas. Por supuesto, también deben contar con documentos básicos así como una denominación propia. Asimismo, establece que las agrupaciones perderán su registro cuando: a) se haya acordado su disolución por la

mayoría de sus miembros. b) se hayan dado las causas de disolución contempladas en sus documentos básicos, c) omitan rendir el informe anual de origen y aplicación de sus recursos. d) incumplan "de manera grave con las disposiciones contenidas en este código", e) dejen de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro, y f) se den las demás causas contempladas en el código.

Las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no fueron modificadas con la reforma. En cuanto a las coaliciones electorales, la reforma contempló algunos cambios relevantes. Como ya lo mencionamos, después de las elecciones de 1988 las normas relativas a las coaliciones fueron modificadas dificultándose la posibilidad de formar coaliciones. En cambio, con la reforma de 1996 se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para que los partidos se coaliguen con fines electorales.

Así pues, la ley contempla que los partidos podrán coaligarse para todas las elecciones federales, esto es para la elección de Presidente de la República, para Diputados por ambos principios y para Senadores también por ambos principios. Asimismo, establece puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular y señala con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos para coaligarse y los términos que deba abarcar el convenio de coalición correspondiente.

Por lo que hace a la elección de Presidente de la República, la coalición debe abarcar todas las fórmulas de Diputados y Senadores tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Asimismo, la coalición actuará con el emblema que haya adoptado o, en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, estatutos y programa de acción que se haya aprobado. Los partidos interesados deberán acreditar que se respectivas Asambleas Nacionales aceptaron contender bajo el esquema de coalición y al amparo del emblema y documentos básicos de que se trate.

Por lo que hace a las coaliciones para Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional, abarcan también la totalidad de las fórmulas de mayoría relativa. Es decir, si algunos partidos deciden coaligarse en la lista de candidatos para senadores por el principio de representación proporcional, también deberán hacerlo en la lista de diputados por ese principio, así como en la totalidad de las fórmulas de candidatos para Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa. Lo mismo sucede cuando se trata de candidatos a diputados por representación proporcional.

Sin embargo, cuando se trata de candidatos a Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa, la legislación permite las coaliciones parciales. Éste es uno de los aspectos que se flexibilizó con la reforma, ya que anteriormente esta situación estaba prohibida. Así, pues, es posible que dos o más partidos se coaliguen para registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y entre seis y 20 fórmulas de senadores por este principio. Por supuesto, fuera de ese rango, la coalición dejará de ser parcial y tendrá que abarcar todas las demás fórmulas y las listas de candidatos a ambos cargos de elección.

En todos los casos en que se registren coaliciones, la ley contempla que se deberá acreditar ante la autoridad electoral que los órganos competentes de los partidos aprobaron todos los aspectos relacionados con la coalición. Es decir, los candidatos que se postulan, el programa de gobierno al que se sujetarán, cuando se trate de coalición para Presidente de la República en caso de resultar ganadores, la bancada partidista a la que pertenecerán los candidatos de la coalición que resulten electos, el emblema y colores por los que se compite, los documentos básicos, etcétera.

Es importante señalar que para que los partidos políticos conserven su registro, la coalición deberá obtener, cuando menos, la suma de los porcentajes de 2% de la votación que requiere cada partido político. En el convenio de coalición deberá establecerse cuál es el orden para la conservación del registro de los partidos, en caso de que el porcentaje de

votación obtenida por la coalición no sea equivalente a 2% por cada uno de los partidos coaligados.

En cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos (financiamiento público y privado, mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etc.) y las relativas a las prerrogativas en radio y televisión, la reforma de 1996 fue bastante amplia.

Por lo pronto basta con adelantar que el tema del financiamiento fue elevado a la categoría de rango constitucional, estableciéndose en el artículo 41 las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos. a) financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente; b) financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y c) un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas.

Del mismo modo en la Constitución se contemplan las operaciones que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular esos rubros de financiamiento y se establece que el reparto del financiamiento se hará según la siguiente fórmula: 30% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% restante se distribuirá "de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior". Asimismo, en el artículo 41 se señala que lo relativo a esta materia será regulado en la ley y que se deberá garantizar que los recursos públicos que reciban los partidos prevalezcan "sobre los de origen privado".

Por lo que hace a las prerrogativas en radio y televisión, la constitución contempla que los partidos "...tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma (ley)". Por lo que los cambios en esta materia fueron reservados para las reformas al

COFIPE, y los cuales se pueden apreciar en el capítulo VI relativo a las condiciones de la competencia: Prerrogativas de los Partidos Políticos”.

Hasta aquí termina el texto sobre los partidos políticos en México publicado por **Pedro Aguirre, Alberto Begne y José Woldenberg**, en su libro *“Sistemas Políticos Partidos y Elecciones. Estudios Comparados”*.

5.4 Los partidos políticos en la legislación electoral del Estado de Nayarit.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit establece en su artículo 27: *“Los partidos políticos son entidades de interés público; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio popular. Toda organización que pretenda constituirse como partido político estatal deberá formular su declaración de principios, programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.”*

A su vez los artículos 32, 33, 34 y 35 señalan respecto del registro de los partidos políticos estatales lo siguiente:

Artículo 32: “ Para obtener su registro como partido político estatal, los interesados deberán presentar solicitud por escrito ante el Consejo Estatal Electoral, a más tardar el 31 de enero del año de la elección, acompañando la siguiente documentación:

- I. Las comunicaciones certificadas de las asambleas celebradas en cada uno de los Municipios o de la asamblea estatal constitutiva, por la autoridad que dio fe;

- II. Un ejemplar de su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y,
- III. Los documentos que acrediten la elección de los titulares de sus órganos de dirección".

Artículo 33: "Dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, el Consejo Electoral resolverá lo conducente".

Artículo 34: "Cuando no se cumpla con los requisitos y procedimientos señalados en este capítulo, el Consejo Estatal Electoral se abstendrá de autorizar el registro, indicando a los interesados las omisiones para que puedan ser subsanadas dentro de plazo no mayor de ocho días.

Quando proceda, hará el registro y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En caso de negativa, el Consejo Estatal Electoral fundamentará las causas que la motiven y lo notificará a los interesados. Esta resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado".

Artículo 35: "Podrán participar en las elecciones locales, los partidos políticos estatales y los nacionales con registro legal, que presenten ante el Consejo Estatal Electoral, a más tardar diez días después al de su instalación, la siguiente documentación:

- I. Un ejemplar de la declaración de principios, del programa de acción y de los estatutos;
- II. Constancia actualizada de la vigencia de su registro nacional o estatal, y en su caso;
- III. Copia certificada de las actas de designación de los titulares de su órgano de representación en la Entidad."

Respecto a los derechos y obligaciones de los partidos políticos estatales, la Ley de la materia señala:

Artículo 36: "Los partidos políticos tienen los siguientes derechos:

- II. Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y en esta Ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- III. Gozar de las garantías que el sistema jurídico les otorga para realizar sus actividades;
- IV. Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público;
- V. Postular candidatos en las elecciones a las que se refiere la presente Ley;
- VI. Formar frentes, coaliciones y fusiones; y
- VII. Nombrar representantes ante los organismos electorales. Los derechos señalados en las fracciones III y VI únicamente se podrán ejercer por los partidos cuando postulen candidatos a la elección correspondiente".

Artículo 37: "Los partidos políticos están obligados a:

- I. Mantener en todo tiempo el mínimo de afiliados requeridos para su constitución y registro;
- II. Ostentarse únicamente con la denominación, emblema, color o colores que tenga registrados;
- III. Cumplir las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- IV. Mantener el funcionamiento a sus órganos de dirección, de conformidad con sus estatutos;
- V. Tener integrado un comité directivo en los Municipios donde postulen planillas de candidatos para la renovación de Ayuntamientos;

- VI. Registrar representantes ante los organismos electorales dentro de los plazos que señale esta Ley;
- VII. Establecer su domicilio social y comunicarlo a los organismos electorales respectivos.
- VIII. Cumplir los acuerdos tomados por los organismos electorales del Estado de Nayarit;
- IX. Abstenerse de recurrir a la violencia, y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno y electorales;
- X. Participar en todos los actos electorales donde tengan representantes acreditados y firmar la documentación correspondiente para todos sus efectos jurídicos;
- XI. Cumplir con lo establecido en su declaración de principios, programa de acción y estatutos, notificando en el término de treinta días al Consejo Estatal Electoral, cualquier cambio en aquellos, en sus órganos de representación o en su domicilio social;
- XII. Editar, por lo menos semestralmente, una publicación de divulgación ideológica. Para partidos nacionales bastará su edición nacional;
- XIII. Difundir en las demarcaciones electorales en que participe, una plataforma electoral mínima, que sus candidatos sostendrán en el proceso electoral;
- XIV. Actuar y conducirse sin ligas de dependencia con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras o de ministros de culto de cualquier religión o secta;
- XV. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- XVI. Sostener por lo menos un centro de formación política, y
- XVII. Cumplir con lo que establece esta Ley y otras disposiciones legales".

Artículo 38: "Los partidos políticos pueden solicitar ante el Consejo Estatal Electoral, que se investiguen las actividades de otros partidos, cuando existan motivos fundados para considerar que incumplen alguna de sus obligaciones, o que sus actividades no se apegan a la Ley".

Artículo 39: "Los dirigentes y los representantes de los partidos políticos son responsables civil y penalmente, por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones".

36

Comentarios.

De todo lo anteriormente expuesto, es prudente hacer los siguientes comentarios respecto a los partidos políticos:

- a) Son organizaciones que persisten independientemente de sus líderes;
- b) Su estructura es manifiesta, tanto a nivel local y regional como nacional;
- c) Pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por si solos o por medio de coaliciones;
- d) Poseen una ideología y cuentan con programas para atraer seguidores en las elecciones o conseguir el apoyo popular;
- e) Los integrantes de un partido político pueden clasificarse de acuerdo a su nivel de participación en las actividades partidistas, como simpatizantes, afiliados y militantes. Los simpatizantes son personas que expresan su acuerdo con las ideas y principios del partido; votan por sus candidatos, se mantienen al tanto de las actividades del partido, asisten a sus reuniones y manifestaciones públicas, y hasta pueden llegar a contribuir con recursos para el sostenimiento del partido, aún cuando no estén afiliados. Los afiliados aceptan los deberes y atribuciones que el partido les confiere de acuerdo con sus estatutos. Por su parte, los militantes son los

³⁶ Ley Electoral del Estado de Nayarit. Artículos 27, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39.

miembros activos (activistas) del partido que se encargan de preparar las campañas electorales, difundir la propaganda, organizar a los contingentes para las manifestaciones públicas, organizar reuniones de trabajo, etc. Esto es, además de estar afiliados al partido trabajan arduamente en las labores partidistas.

Con el transcurso del tiempo, los partidos políticos se han convertido en un canal apropiado para la participación política de las sociedades modernas en un hecho que nos hace ver, como dice **Jean Charlot**, omnipresentes, pues apenas se puede citar un Estado en el que no haya al menos un partido político.³⁷

Los partidos políticos como instrumentos de cambio.

Los partidos no deben ser agentes pasivos, ni inmóviles; al contrario, ser innovadores, creadores y propositivos con base en la realidad e idiosincrasia nacional. Encerrarse en el discurso demagógico o antigubernista, es caer en formas caducas de hacer política; los tiempos que vivimos exigen actitudes de cambio en apego a la ley y la civilidad política.

Aunado a lo anterior, los partidos requieren un régimen jurídico que se caracterice por ser equitativo y eficaz que reuniera los siguientes requisitos: "permitir el libre juego entre los diversos partidos, prohibir la formación de monopolios de poder político, fomentar la participación ciudadana en las organizaciones políticas, no limitar la democracia participativa del sistema político y propiciar, asimismo, la formación de una tradición política nacional".³⁸

Estas propuestas van encaminadas al fortalecimiento de los partidos políticos. En ese mismo sentido, la ciudadanía tendría que asumir otro papel ante una nueva actitud de los partidos y no cerrarse a esta. "El riesgo sería que en lugar de avanzar a la democracia

³⁷ BERLIN VALENZUELA, Francisco, Teoría y praxis político-electoral, 1ª edición, México, 1983, pag. 55.

³⁸ DE ANDREA, José Francisco. Teoría General de los partidos políticos", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM-III. 1ª edición, 1988, Mayo-Abril. Número 8, pp. 305-306.

representativa, avanzásemos a la partidocracia, donde los actores principales de la lucha politico-electoral fueran los partidos, frente a un vacío de participación ciudadana".³⁹

Ante un mundo de transformación, no sólo en el campo tecnológico y científico sino también en cambios políticos, económicos y sociales, los países del mundo requieren de sus partidos políticos y ciudadanos un contacto permanente y una actitud política innovadora y propositiva.

Para concluir este capítulo mencionaremos algunas de las principales funciones que desempeña un partido político:

- Elaborar programas y políticas que reflejen las aspiraciones de la mayoría de la población. Sus programas y políticas constituyen la base de sus plataformas electorales.
- Formular estrategias para el alcance de sus objetivos.
- Representar los distintos intereses y demandas de sus afiliados.
- Atraer el mayor número de miembros militantes o simpatizantes.
- Reclutar y seleccionar líderes, prepararlos para que logren popularidad entre la gente y postular candidatos para los puestos de representación popular.
- Competir en las elecciones. Para hacerlo deben desarrollar capacidad para nominar candidatos, financiar, organizar y desarrollar campañas que los conduzcan al triunfo.
- Participar en el gobierno como partido en el poder o como oposición.
- Si está en el poder, tratar de mantener el control del gobierno. Si está en la oposición, presentar críticas constantes al gobierno y formar coaliciones con los demás partidos que muestren algún grado de oposición.

³⁹ El Nacional-Política. Entrevista de Francisco Mejía con Leonardo Valdés, jueves 12 de junio de 1991. Número 112. p.24.

-
- Participar en la socialización política de la población y servir de puente entre la sociedad y el gobierno. Los partidos desempeñan una función de mediación en los conflictos que surgen entre el gobierno y el electorado.

CAPITULO VI.

LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1 Fundamento Constitucional.

Dada su naturaleza jurídica como entidades de interés público, los partidos tienen conferido un tipo especial de derechos, que reciben el nombre de prerrogativas, mediante las cuales el Estado les asegura algunas condiciones mínimas para el adecuado cumplimiento de sus fines.

En la legislación mexicana se conceden prerrogativas a los partidos políticos nacionales en materia fiscal, de franquicias postales y telegráficas, de radio y televisión y de financiamientos público.

El párrafo II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado."⁴⁰

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2002, artículo 41, párrafo II.

6.2 Prerrogativas de los partidos políticos nacionales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales establece:

“Artículo 41.- Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 de este Código;
- b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;
- c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;
- d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

“Artículo 42.- Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

“Artículo 43.-

1.- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los términos de los artículos 44 al 47 de este Código.

2.- La Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho de acreditar ante la Comisión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

"Artículo 44

1. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.

2.- Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo anterior, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

3.- Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

4.- Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas de cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos".

"Artículo 47.-

1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

- a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión:
- b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en el radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y
- c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de las promociones excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12 % cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.

2. Del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total. El resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.

3.- El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral".

Del régimen fiscal.

"Artículo 50.-

1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como para el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

"Artículo 51.-

1. El supuesto a que se refiere el artículo anterior, no se aplicará en los siguientes casos:

- a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y
- b) De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o los municipios por la prestación de los servicios públicos".

"Artículo 52.-

1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 de esta Código no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

Franquicias postales y telegráficas

"Artículo 53.-

1. Los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades".⁴¹

6.3 Prerrogativas de los partidos políticos en el Estado de Nayarit.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit, en cuanto a las prerrogativas de los partidos políticos señala:

"Artículo 40.-

⁴¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tercera Edición 2002, Instituto Federal Electoral, México, arts. 41, 42, 43, 44, 47, 50, 51, 52 y 53.

- I. Disfrutar del beneficio fiscal que establece esta Ley y las Leyes de la materia;
- II. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión del Gobierno del Estado, en los tiempos oficiales que determine el Consejo Estatal Electoral; y
- III. Realizar propaganda electoral.

“Artículo 41.- Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en la radio y la televisión del Gobierno del Estado, deberán difundir sus principios ideológicos, programa de acción y plataforma electoral”.

“Artículo 42.- Los partidos políticos tendrán acceso de manera igualitaria en las frecuencias de radio y en los canales de televisión del Gobierno del Estado, de acuerdo con las siguientes bases:

- I. Podrán disfrutar de sesenta minutos cada mes, en cada uno de los medios de comunicación del Gobierno del Estado;
- II. En periodos electorales, la duración de las transmisiones será incrementada hasta ciento veinte minutos mensuales para cada partido político de conformidad con lo que disponga el Consejo Estatal Electoral;
- III. La mitad del tiempo que corresponda a los partidos políticos durante los procesos electorales, deberán utilizarlo para difundir su plataforma ideológica;
- IV. El Consejo Estatal Electoral realizará sorteos para determinar el orden de participación de los partidos, y
- V. El área técnica del Consejo Estatal Electoral, brindara apoyo a los partidos políticos para la producción de sus programas”.

“Artículo 43.- El Consejo Estatal Electoral gestionará la obtención de un catálogo de horarios y tarifas preferentes de publicidad, en las estaciones de radio y televisión privadas que operen en la Entidad.

Asimismo promoverá ante las autoridades correspondiente del Instituto Federal Electoral, el otorgamiento de tiempos en la radio y televisión de cobertura estatal y nacional, para que sean asignados a los partidos políticos a nivel local".⁴²

6.4 Régimen financiero de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

6.4.1. Antecedentes.

En 1986 se consagra por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de los partidos políticos que cuentan con reconocimiento legal a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

A partir y sobre esta base, en la legislación reglamentaria en materia electoral se ha establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido propósito regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales y, más recientemente, a partir de las reformas electorales de 1996, el de las agrupaciones políticas nacionales.

El Código Federal Electoral, legislación reglamentaria surgida de la reforma constitucional de 1986, precisaba que los partidos políticos tenían derecho al financiamiento público de sus actividades en complemento de los ingresos que percibieran por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones. El 50% del monto de financiamiento que determinara la autoridad electoral conforme a los procedimientos previstos por la propia ley, se distribuía de acuerdo con el número de votos alcanzando por cada partido

⁴² Ley Electoral del Estado de Nayarit. Edición 2001, México, arts. 40, 41, 42 y 43.

politico en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos.

Desde entonces se disponía que no tendrían derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el porcentaje de votación nacional requerido para conservar su registro, que hasta la reforma de 1996 se mantuvo en 1.5%, y se fijó la obligación de que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento ante el organismo depositario de la autoridad electoral.

En la legislación reglamentaria emanada del proceso de reforma constitucional que en materia político-electoral se aprueba en 1989, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hoy vigente, se introducen cuatro modalidades diferenciadas de financiamiento público:

- Por actividad electoral, otorgando en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.
- Por actividades generales, distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos.
- Por actividades específicas, la autoridad electoral podía autorizar anualmente suministro de una cantidad no mayor de 50% de los gastos comprobables erogados por cada partido político en actividades destinadas a la educación y capacitación política, la investigación socio-económica y las tareas editoriales.
- Por subrogación del estado de las contribuciones de los legisladores que habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos, asignando en relación directa el número de diputados y senadores que conformará la representación parlamentaria de cada partido.

Asimismo, se introduce un conjunto de disposiciones específicas para determinar la forma en que se les otorgaría financiamiento público a los partidos que hubiesen obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, distinguiéndose para tal efecto entre modalidades de registro definitivo y de registro condicionado que la propia legislación electoral contemplaba.

La reforma constitucional y legal aprobada en 1993 introdujo cambios e importantes innovaciones en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos, que merecen ser destacadas las siguientes:

- Se definen, delimitan y reglamentan puntualmente y por vez primera, las figuras privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos. El financiamiento privado autorizado comprende cuatro fuentes diferenciadas: importancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y; rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- Se agrega una modalidad adicional de financiamiento público orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1% y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.
- Se enumeran por vez primera de manera explícita y exhaustiva las diversas instancias públicas privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo aportación o donativo a los partidos políticos.
- Se ratifica la disposición en el senado de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, pero ajustándose en lo consecuente con los cambios introducidos en las causales de pérdida de registro relacionadas con el nivel de votación obtenido por un partido político a nivel nacional.

En este sentido, la ley disponía que si un partido político contaba con registro definitivo sólo lo perdería en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coaligada en una elección, quienes lo perdían en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional en una elección federal ordinaria.

Sobre esta base, se precisaba que si un partido político con registro definitivo no lograba el 1.5% de la votación emitida en una elección federal ordinaria, pero sí un porcentaje mínimo del 1%, podría seguir ejerciendo su derecho a las prerrogativas bajo un régimen específico que incluía el otorgamiento de financiamiento público.

Se establece la obligación de que los partidos políticos cuenten con un órgano interno, consagrado a nivel estatutario, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante una instancia especializada del organismo depositario de la autoridad electoral.

Finalmente, la más reciente reforma constitucional y legal en la materia, que culminó durante el segundo semestre de 1996, introduce un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, tratan de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y, asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En este sentido, entre los cambios incorporados como resultado de la reforma de noviembre de 1996, que define algunas de las principales características y atributos del

régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes:

- La prevalencia, por mandato constitucional del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar la mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional.
- La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro.
- La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
- Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

6.4.2. Financiamiento público.

Según el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el régimen de financiamiento de los partidos políticos nacionales tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales o extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir

aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%.

5. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código".

Comentarios.

La legislación electoral reserva la denominación de "partido político nacional", y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos en la Constitución Política y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo depositario de autoridad electoral a nivel federal.

Como se ha indicado, en razón de las reformas legales en la materia de 1996, se han fijado tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo punto se calcula y ministra bajo las siguientes términos y modalidades:

1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la manera siguiente:

- El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las Cámara de diputados y senadores.
- El 70% restante se distribuye e acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realizara a través del siguiente procedimiento:

- El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Congreso determine.
- El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en la Cámaras del Congreso de la Unión.
- El costo mínimo para gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas las operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

A este respecto es importante mencionar que, conforme a lo establecido en la legislación electoral, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus funciones o institutos de investigación.

1. Para gastos de campaña.

El financiamiento público para estos efectos constituye una réplica, por su monto del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponda por concepto de actividades ordinarias permanentes.

La ley electoral dispone que, en el año de la elección a cada partido político se le otorgue para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

3. Por actividades específicas como entidades de interés público.

El financiamiento público otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política y tareas editoriales.

Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley electoral faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que

hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

4. Disposiciones especiales.

Los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases:

- El 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- Una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección.
- El financiamiento público que les corresponda por su actividades específicas como entidades de interés público.

6.4.3. Financiamiento Privado.

Además del financiamiento público, la ley precisa y reglamenta desde 1993 cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

1. Por la militancia.

El financiamiento general de los partidos políticos y sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

2. De simpatizantes.

Incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del

aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y, destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, sean deducibles del impuesto sobre la Renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

3. Autofinanciamiento.

Se refiere a todos los ingresos que los partidos políticos obtengan por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

4. Por rendimientos financieros.

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generados a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear partidos políticos con su propio patrimonio o, con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

A propósito de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo esta modalidad la ley refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas o morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Asimismo, dispone que a esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto, serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable de la administración del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

6.4.4. Prohibiciones y restricciones.

La legislación electoral federal expresamente señala que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpusita persona y bajo ninguna circunstancia:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera dispone, que los partidos políticos y las agrupaciones políticas no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

6.4.5 Criterios y mecanismos de fiscalización en la legislación electoral federal.

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

En primer término, es pertinente señalar que como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto y empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

1. Presentación de informes anuales.

Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas; están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se deban informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

2. Presentación de informes de campañas.

Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que le resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Al respecto, conviene precisar que dentro de los topes de gastos de campaña quedan comprendidos invariablemente los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles con

carácter eventual, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión comprenden: los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

3. Órgano especializado de fiscalización.

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General. Su constitución, al igual que otras especializadas de carácter permanente dependientes del Consejo General, han sido resultado de las reformas a la legislación electoral de 1996.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cuenta entre sus atribuciones las siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.

- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y, de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 días para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos políticos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley de la materia.

Comentarios.

Para su funcionamiento los partidos requieren de financiamiento, necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas, anteriormente, en la época del sufragio censitario, cuando los partidos se hallaban escasamente articulados y no tenían actividades permanentes, no necesitaban de grandes recursos para operar, generalmente era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y corrían con los gastos de la campaña. Con la aspiración de los partidos de masas a finales del siglo XIX y de los partidos contemporáneos, los gastos ordinarios y para campañas, han crecido enormemente haciendo imposible que los candidatos realicen las erogaciones de su propio bolsillo.

Los partidos modernos no recurren para su propaganda a métodos tradicionales, sino que hacen uso de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Además, tienen gastos ordinarios derivados de sus funciones: capacitar cuadros, penetrar en la sociedad, divulgar sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno, etc., todo lo cual demanda recursos económicos.

Los fondos de los partidos provienen generalmente de dos vías: financiamiento privado y financiamiento público. El privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial. El financiamiento público puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos políticos, generalmente en proporción a su cuota electoral, e indirecto,

como la cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y de las franquicias telegráficas y postales.

Uno de los problemas más preocupantes en el Estado de partidos es el uso inadecuado que en ocasiones se da a los recursos; la desconfianza se alimenta por la frecuencia de las infracciones y, por que ocurren casi en todo el mundo incluso en las democracias más consolidadas, así como por el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las tareas de los partidos y, a veces –que es lo más preocupante- en una actitud de duda o de desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo y superior.

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento; ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos; no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión. Estos suelen carecer en la práctica de independencia e imparcialidad respecto de los propios partidos.

6.5 Financiamiento público y privado y reglas de fiscalización en la Ley Electoral de Nayarit.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit, respecto a la fiscalización señala:

Artículo 52.- El Consejo Estatal Electoral establecerá los procedimientos y mecanismos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

cuenten los partidos políticos, así como las reglas y lineamientos específicos para la presentación de sus informes y comprobantes.

De igual manera, el Consejo Estatal Electoral nombrará una comisión para la revisión de los informes que los partidos políticos deberán presentar sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación. La Comisión se integrará por dos Consejeros Ciudadanos, dos Auditores Externos y por el Secretario Técnico del Consejo quien la presidirá.

Los dos Auditores Externos serán seleccionados mediante concurso de oposición, por convocatoria pública que al efecto expida el Consejo. El jurado calificador estará integrado por el Presidente del Organismo Electoral y por el representante ante el mismo, de cada uno de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados del Estado.

A ese efecto, los partidos políticos presentarán anualmente, a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente del ejercicio que se reporte, los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe, acompañando los comprobantes correspondientes.

Asimismo presentarán, a más tardar sesenta días después de la jornada electoral respectiva, los informes por cada una de las campañas, especificando el origen de los recursos utilizados y el monto y destino de las erogaciones, sin incluir los gastos ordinarios.

La Comisión, con base a estos informes, elaborará dentro del término de cuarenta y cinco días el dictamen correspondiente el cual obtendrá, por lo menos, el resultado de las conclusiones de la revisión, la mención de errores o irregularidades encontradas en el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones, y lo someterán a la consideración del Consejo Estatal Electoral.

Este plazo será prorrogable por acuerdo de la Comisión hasta por quince días más en caso de advertir la falta de documentación comprobatoria, omisiones técnicas o irregularidades, a cuyo vencimiento elaborará un dictamen consolidado.

Si el Consejo Estatal Electoral, con base en el dictamen, determina que los recursos no fueron empleados para los fines para los que se otorgaron, oírá en defensa a la directiva del partido de que se trate y dictará la resolución correspondiente. En caso de que, conforme a los alegatos y las pruebas presentadas, el Consejo estime que no justifica el gasto, se suspenderá provisionalmente el financiamiento otorgado y dará vista al tribunal Electoral del Estado para los efectos previstos en el artículo 47 de esta ley.

Además si el Consejo Estatal Electoral advierte la existencia de errores u omisiones que determinen que los recursos asignados para gastos de campaña no han sido utilizados para el fin que se otorgaron o rebasaron, éste, dictará conforme el procedimiento anterior la resolución correspondiente y dará vista al Tribunal Electoral del Estado para los efectos de ley.

6.6. Faltas administrativas y sanciones a los partidos políticos

6.6.1. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La legislación electoral federal establece con toda precisión el tipo de faltas administrativas en la que puede incurrir un partido político o agrupación política y ante cuya eventual comisión el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la de omitir entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o, solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.
- No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.
- Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados por el Consejo General del IFE.
-

En este sentido, el Instituto Federal Electoral está facultado para conocer las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido político o agrupación política, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente el cual se debe someter al Consejo General para su determinación.

El Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las sanciones que puede imponer el Consejo General son las siguientes:

- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y por el periodo que señale la resolución.
- Suspensión del registro como partido político o agrupación política.
- Cancelación del registro como partido político o agrupación política.

Es importante hacer notar que la propia ley electoral federal dispone que las tres últimas, entre estas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General puede aplicar una sanción más severa.

6.6.2. En la Ley Electoral del Estado de Nayarit

Artículo 293.- Los partidos políticos, en forma independiente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes podrán ser sancionados:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas para ello en esta Ley;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Consejo Electoral o del Tribunal Electoral del Estado;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el capítulo de financiamiento previsto por esta ley;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el capítulo de financiamiento para los partidos políticos, previstos por esta ley;

- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el capítulo de financiamiento de los partidos políticos de esta Ley y
- f) Incurran en cualquier otra falta de las previstas por esta Ley.

Artículo 294.-

Para los efectos del artículo anterior, el Consejo Estatal Electoral comunicará al Tribunal Electoral del Estado las irregularidades en que haya incurrido un partido político.

El Tribunal Electoral emplazará al partido político para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

En todos los casos en que se solicite la intervención del Tribunal Electoral, el Consejo Estatal Electoral deberá remitir la información y documentación que obre en su poder. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo segundo de este artículo el Tribunal resolverá dentro de los quince días siguientes.

El Tribunal Electoral tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta al resolver y de ser procedente, para fijar la sanción correspondiente. Las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables.

Las sanciones previstas en los incisos b) al e) del párrafo primero del artículo 293, serán notificadas al Consejo Estatal Electoral para su ejecución.

Artículo 295.-

A quien viole las disposiciones de esta ley sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se les podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación, y en su caso aplicación de la multa reseguirá en lo conducente el procedimiento señalado en el artículo anterior de esta ley.

6.7 Comentarios de un Grupo de Expertos

1. La Reforma de 1996 y el financiamiento de los partidos.

“Un análisis de la Reforma de 1996, específicamente en relación con la financiación de los partidos políticos evidencia, entre otras, las siguientes consideraciones:

- Desde 1963 –a nivel legal y de manera incipiente- pasando por 1977 – cuando la Constitución Política reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público- pero sobre todo a partir de 1986, oportunidad en que se consagra por primera vez en la Constitución mexicana el derecho de los partidos políticos con reconocimientos legal a recibir financiamiento público, se ha venido desarrollando y perfeccionando, gradualmente, un sistema de financiamiento de los partidos políticos, ahora también extendido a las agrupaciones políticas, como consecuencia de la Reforma de 1996.
- Las principales modificaciones introducidas por la reforma tuvieron un triple propósito. **Uno**, lograr que los partidos estuviesen protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían provenir de su dependencia financiera con grupos de poder. **Dos**, asegurar una mayor transparencia y

fiscalización sobre el origen y destino de los recursos financieros utilizados por las fuerzas políticas debido a su naturaleza de entidades de interés público. **Tres**, crear mejores condiciones de equidad en la contienda político-electoral. La importancia de este último objetivo quedo evidenciada al haber sido elevado a rango constitucional el principio de equidad en esta materia".⁴³

2. Análisis de la Reforma de 1996 vis a vis el régimen anterior y a la luz del Derecho Electoral Comparado.

- El sistema actual (art. 41 de la Constitución; 41, 49, 49ª, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 del COFIPE) es de naturaleza mixta (público y privado), similar en este sentido al vigente en la mayoría de los países de América Latina y de Europa occidental. Cabe destacar, empero, la particularidad y novedad introducida por la Reforma de 1996 en el sentido de que el financiamiento sea preponderantemente público, estableciendo por ley una relación de 90 a 10 por ciento a favor de éste. Así, el sistema mexicano se decanta abiertamente por unos partidos financiados casi exclusivamente por el Estado.
- Siendo uno de los objetivos principales de la Reforma, ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes economías en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público,

⁴³ "Desarrollo Electoral Mexicano. Antología. Análisis del Sistema Electoral Mexicano Informe de un Grupo de Expertos". Instituto Federal Electoral. México, 1997, pág. 180.

luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana.

- En cuanto al criterio de asignación, la Reforma adopta una fórmula de reparto mixta, estableciendo que el 30% del financiamiento se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, mientras el 70% restante se hará en forma proporcional a sus votos en la última elección para diputados federales. La fórmula mixta mexicana parece acertada y compatible con uno de los objetivos de la Reforma, la cual es buscar una distribución más equitativa de los fondos públicos. A nivel comparado cabe señalar que el modelo mexicano se aparta de la tendencia mayoritaria vigente en Latinoamérica que sigue distribuyendo el financiamiento público de manera directamente proporcional a la fuerza electoral.
- En cuanto a las actividades objeto de financiamiento, la Reforma establece tres tipos diferentes de actividades a ser financiadas con recursos públicos, a saber a) las ordinarias; b) los gastos de campaña; y c) las específicas; decisión que encontramos coherente con la naturaleza jurídica y las importantes funciones que la Constitución mexicana le asigna a los partidos políticos. Comparado a nivel latinoamericano el sistema mexicano es más generoso, ya que la tendencia mayoritaria en la región es financiar únicamente las actividades electorales de los partidos.
- En efecto, una peculiaridad saludable del régimen mexicano por su impacto positivo en el fortalecimiento de los partidos pasa por establecer que las fuerzas políticas destinen anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciban para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación. Saludable parece también –por sus consecuencias beneficiosas en relación con la cultura política- haber incrementado el apoyo económico para las actividades específicas como entidades de interés público,

comprometiéndose el Estado a reembolsar un porcentaje de los gastos anuales y tareas editoriales hasta un máximo del 75% anual (en 1994 el máximo era el 50%), pero sin que ningún partido por sí solo pueda llevarse más del 50% del monto total asignado a este rubro.

- La Reforma vino igualmente a modificar la base para el cálculo del financiamiento público. Para el caso de las actividades ordinarias se pasa de la base trianual a la anual y se le integra mediante tres rubros: Presidente de la República, Senadores y Diputados, tomando como base el llamado costo mínimo de campaña. En cuanto a los gastos de campaña, el COFIPE señala que en el año electoral cada partido recibirá por concepto de gastos electorales una cantidad igual a la que en ese año le corresponda por financiamiento ordinario.
- En materia de duración de campañas, la Reforma redujo la duración de las mismas; decisión correcta y compatible con los objetivos del proceso reformador por sus efectos positivos en la disminución de los gastos electorales y, por consiguiente, en mejorar las condiciones de equidad, siguiendo en este punto también la tendencia vigente en el derecho comparado. Un segundo efecto positivo de esta medida es que campañas más cortas permiten un mayor control de los gastos de parte del organismo fiscalizador y, consecuentemente, una mayor transparencia.
- De acuerdo al COFIPE, la campaña se inicia ahora tres días después de que se cierra el plazo de registro y no ya, como en el régimen anterior, desde el primer día en que éstos se abrían. Si bien la modificación no es sustancial en el caso de Senadores y Diputados de mayoría relativa, que pasan de 95 a 75 días (para una reducción del 21%), pero sobre todo en el caso de los diputados de mayoría relativa, que pasan de 95 a 75 días (para una reducción del 21%), pero sobre todo en el caso de los diputados de mayoría relativa que pasa de 78 a 60 días (para una reducción del 23%).

- En cuanto a la barrera legal, requisito para que un partido político pueda acceder al financiamiento público, la Reforma elevó la misma, como en el caso de la representación política, pasándola del anterior 1.5 al 2% de la votación total emitida. El establecer una barrera por debajo de la cual no existe derecho a ser sujeto del financiamiento público traerá probablemente como consecuencia una reducción del número de partidos que puedan acceder a la subvención pública, sacrificando así el principio de justicia distributiva (la cual guarda relación con una distribución basada en la fuerza electoral y sin ninguna barrera) a favor del de eficiencia, penalizando así el bajo rendimiento electoral de los partidos.
- El financiamiento privado quedó muy acotado. Según la Reforma, ningún partido puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público o para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos políticos, estableciéndose cuatro fuentes privadas a saber: por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros.
- Como ya se adelantó, el techo del 10% es muy bajo; por ciento que no encuentra antecedentes en el Derecho Electoral Comparado Latinoamericano. Por lo demás la decisión adoptada por la Reforma de 1996 va a contramano de la tendencia vigente hoy en las democracias más maduras, que buscan no solo mayor equilibrio entre el financiamiento público y el privado, sino además en ir limitando progresivamente el financiamiento público en exclusividad o en exceso puede acarrear, como ya se dijo, un anquilosamiento de los partidos y un alejamiento de estos respecto de los ciudadanos, sin llegar a eliminar los escándalos de corrupción.
- La reforma estableció asimismo un límite a las contribuciones privadas, equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los

partidos políticos en el año que corresponda como monto total máximo para los aportes provenientes de cada persona física o moral. Esta medida es muy importante para evitar que grupos privados o individuos con gran poder económico traten de apoderarse de los partidos. representa por tanto una disminución saludable (al reducir el peso que un contribuyente o grupo económico pueda ejercer sobre un partido) respecto del régimen anterior que establecía como límite el 1% para las personas físicas y el 5% para el caso de las personas morales. A nivel comparado existen normas similares en un buen número de legislaciones (España, Estados Unidos, Francia), si bien a nivel latinoamericano son pocos los países que establecen en sus ordenamientos jurídicos disposiciones de esta naturaleza.

- En relación con los órganos y mecanismos de control cabe señalar que ha sido sobre este tema respecto del cual la Reforma hizo una de las modificaciones más importantes. Vis a vis con el régimen anterior, los avances han sido numerosos, positivos y compatibles con uno de los objetivos específicos de la Reforma, el cual es, fortalecer la supervisión y el control del uso de los recursos financieros de los partidos. Por su parte, un examen de este nuevo marco normativo a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano evidencia que el régimen mexicano es uno de los más completos y avanzados.
- Dentro de esta línea de fortalecer los órganos de supervisión y control, una de las modificaciones más importantes de la Reforma fue haber otorgado carácter permanente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asimismo, la reforma le confirió a este órgano ad hoc (que se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General del IFE) nuevas y más amplias facultades, mejorando así, substancialmente, su mandato de revisar los informes que deben presentar tanto los partidos como las agrupaciones políticas, y fortaleciendo su capacidad para investigar

acerca del origen y destino que los partidos hacen tanto de sus recursos anuales como de los de campaña, ahora incluso mediante la contratación de auditorias.

- Por otro lado la Reforma también produjo una disminución de los plazos tanto para la presentación de los informes como para la revisión de los mismos por parte de la Comisión, todo lo cual en principio es positivo y compatible con el objetivo de lograr un control mejor y más expedito, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos".⁴⁴

6.8. Problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos.

En el campo del financiamiento público, la coexistencia de disposiciones que imponen su otorgamiento, tanto a las autoridades federales como a las estatales, y el hecho de que los receptores de dicho financiamiento sean los partidos políticos nacionales, que actúan en todo el país en elecciones locales y federales, y los partidos políticos estatales, plantea un conjunto de cuestiones derivadas de las normas y las actuaciones concurrentes de autoridades y partidos que deben ser dilucidadas a fin de apreciar correctamente los problemas a los que dan lugar y posibilitar de este modo la solución de los mismos.

El derecho electoral mexicano admite la existencia de partidos políticos que actúan en todo el país, mediante un registro de carácter nacional, y la posibilidad de que las legislaciones estatales regulen la existencia de partidos políticos registrados para actuar exclusivamente en la entidad federativa de que se trate.

No obstante, por disposición constitucional los partidos políticos de carácter nacional, para cuya constitución la legislación federal establece determinados requisitos,

⁴⁴ Ibid. P 182, 183, 184, 186, 187, 188 y 189.

tienen por el solo hecho de su reconocimiento nacional el derecho de participar en las elecciones de autoridades Estatales, del Distrito Federal y Municipales.

Esta prescripción constitucional impone a los estados la obligación de permitir que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones que ellos organizan sin más trámite que demostrar la existencia de su registro ante la autoridad federal.

Es indiscutible la existencia de una personalidad jurídica atribuida a los partidos políticos nacionales. Así lo señala expresamente el artículo 22, párrafo tres, del COFIPE, y la misma conclusión se deriva del análisis de los estatutos de las mencionadas entidades políticas en los cuales es evidente su carácter unitario y su representación centralizada en un órgano de cobertura nacional.

De esa manera, y pese a que todos prevén la existencia de una organización adaptada al régimen federal de nuestro país, la personalidad jurídica de los partidos con registro nacional es evidentemente una sola con independencia de la entidad en la que actúen y el tipo de elección en que participen.

Por otro lado, las legislaciones locales, si bien no se encuentran obligadas constitucionalmente a permitir la creación de partidos en sus respectivos ámbitos de competencia, generalmente lo hacen. No obstante, lo usual es que las legislaciones estatales prevean la constitución de partidos cuya acción se circunscriba al propio estado, y establezcan regímenes jurídicos que norman su creación y su actuación y, para el efecto que nos ocupa, regulan también sus prerrogativas, entre las cuales se encuentra el financiamiento de carácter público.

Para la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones de las entidades federativas, éstos quedan sometidos a ciertas disposiciones de carácter local para su actuación en la vida estatal y especialmente, por supuesto, en las elecciones locales.

Es claro que, por ejemplo, las norma relativas a la constitución y registro de partidos en el estado no les son aplicables, sin embargo, tendrán que cumplir normas como las relativas al registro de sus candidatos, a la acreditación de representantes ante los órganos electorales locales y todas las que por su naturaleza impliquen el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos en el ámbito jurídico estatal.

El otorgamiento de financiamiento público por parte de las autoridades estatales se realiza indiscriminadamente tanto a favor de los partidos de la entidad como de los partidos políticos nacionales que actúan en ella. Esto obedece a una dimensión específica del principio de imparcialidad aplicable a todos los sistemas electorales del país, por virtud de la cual el tratamiento a los partidos políticos nacionales y locales en el ámbito estatal debe ser absolutamente igualitario. Consecuentemente el financiamiento público se asignará, tanto a los partidos políticos nacionales como a los estatales, en las mismas condiciones.

Empero, la naturaleza jurídica del ente que recibe el financiamiento es en realidad distinta. El de carácter nacional, tiene una personalidad jurídica derivada de su registro en el ámbito federal, y su actividad general en el país está normada por la ley federal, en tanto que el otro, el estatal; tiene una personalidad jurídica que deriva de su registro local, y para efectos electorales, dicha personalidad jurídica sólo puede manifestarse en el ámbito estatal.

El partido político tiene su personalidad jurídica única, con la cual actúa en el sistema electoral estatal y, aparentemente, del concepto mismo de personalidad no deriva ningún problema inmediato, puesto que no hay dificultad en el reconocimiento de la misma por parte del orden jurídico particular del Estado.

En el caso del financiamiento, sin embargo, se genera un primer conflicto, derivado de uno de los atributos generalmente reconocidos a la personalidad jurídica, que es el patrimonio. El ingreso de los recursos públicos al patrimonio de los partidos da lugar a que de manera automática, en el caso de los nacionales, dichos recursos queden sometidos

simultáneamente a dos sistemas normativos, al estatal y al federal, y ahí es donde comienzan las complicaciones.

Al respecto es prudente tomar en cuenta los comentarios que hace **Eduardo Andrade Sánchez**, en la "Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral", cuya compilación se hizo en el libro "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI".

"Debe tenerse en cuenta que estos sistemas normativos comprenden no sólo los procedimientos de asignación y distribución de recursos públicos a los partidos, sino también normas que rigen en materia de financiamiento privado y reglas de fiscalización y control.

Ello es así porque, efectivamente, se requiere un sistema integral que permita garantizar el adecuado financiamiento para las actividades de los partidos y el correcto control de la aplicación de sus recursos, pero ocurre que en la superposición de regímenes jurídicos, el federal y el estatal, se producen interferencias que derivan en un primer plano teórico de la conceptualización del patrimonio de los partidos.

Cuando el sistema integral de índole local se aplica a un partido que tiene la misma característica, es claro que los recursos que entran a su patrimonio sólo pueden ser aplicados en actividades que se realizan en el estado y la contabilidad operará precisamente sobre dicho patrimonio, cuyos ingresos y egresos serán verificables en el ámbito del propio estado; pero, cuando el ingreso es al patrimonio de una persona jurídica que actúa en todo el país, como es el partido político nacional, dicho ingreso se funde con el resto de la masa patrimonial única y su control contable para efectos locales puede dificultarse enormemente.

Pondré un ejemplo extremo para demostrar la complejidad de este proceso: los códigos estatales imponen la obligación de reportar los ingresos y gastos de los partidos, pero no obligan, ni podrán hacerlo, a demostrar que todo el dinero que entró a un partido durante un año sea necesariamente gastado durante el mismo periodo. Dada la naturaleza unitaria que generalmente se reconoce al patrimonio de una persona, el partido político nacional que recibe financiamiento público de un estado podría presentar sus cuentas anuales en una simple hoja de papel que dijera: (Ingresos \$ 3 000 000.00, Egresos \$ 0.00).

En términos técnicos habría cumplido escrupulosamente el deber de reportar sus ingresos y sus egresos, si lo consideramos exclusivamente en el ámbito estatal, por que dicho partido podría decir que todos los gastos efectuados durante el año (suponiendo que éste no sea electoral y que no tenga que reportar los gastos de campaña y el cumplimiento de los topes locales correspondientes) podrían haber sido erogaciones hechas por el partido en su dimensión nacional y sólo susceptibles de ser informadas a la autoridad federal, puesto que el partido político nacional esta haciendo sus gastos como tal en todo el país y no existieron gastos concretos atribuibles a la porción de partido que está actuando en una determinada entidad federativa.

El otro caso extremo ejemplificado sería el de considerar que la autoridad local a la que deben reportarse los gastos hechos por los partidos políticos pudiera recibir una copia íntegra del informe anual presentado por el partido nacional a la autoridad federal, en donde aparecería como ingreso la cantidad recibida en el estado por financiamiento público e, inclusive, por otros tipos de financiamiento y luego en el conjunto del reporte de sus egresos la autoridad local tendría que buscar lo que el partido nacional gastó en su entidad.

Salta a la vista lo deficiente de cualquiera de estos dos extremos y ello nos obliga a replantearnos el problema de la naturaleza del patrimonio de los partidos políticos nacionales, en un régimen federal en el que actúan simultáneamente como partidos políticos estatales.

Un inicio de solución podría encontrarse en la teoría jurídica del patrimonio-afectación proveniente del derecho civil, pero que resultaría útil para explicar lo que ocurre con el patrimonio partidista sujeto a dos ámbitos de regulación y control.

Como es sabido por los juristas, la denominada teoría del patrimonio-afectación pone en tela de juicio la indivisibilidad del patrimonio como atributo personal y admite la posibilidad de que una misma persona pueda tener distintos patrimonios de acuerdo con los diferentes fines jurídico-económicos que se proponga.

De esta manera, podría entenderse la necesidad de que para atender a los preceptos que le son aplicables, por un lado, en la jurisdicción federal y, por otro, en la local, los partidos políticos nacionales conciban y organicen su patrimonio como un conjunto de patrimonios locales condicionados por el ingreso que pueda tener una identificación plenamente local, como el financiamiento público y por el gasto que se identifique también como local.

Esta solución permite establecer criterios claros para la fiscalización y el control, pero a cambio de ello complica las soluciones administrativas y contables.

Si por el contrario seguimos adscribiéndonos en materia de partidos políticos a la teoría del patrimonio-personalidad, por virtud de la cual el patrimonio es una universalidad indisolublemente unida a la persona, habría que admitir que en el caso de los partidos políticos nacionales, aún percibiendo ingresos provenientes de financiamiento público local, su control y fiscalización para efectos de comprobación de gastos debería hacerse sólo en el ámbito federal, y la única materia concreta fiscalizable por la autoridad local sería la legalidad de los gastos de campaña en el estado correspondiente y el tope de las mismas.

Eventualmente, por otros medios de coordinación entre autoridades sería posible obtener información de la autoridad federal en cuanto a la aplicación de recursos locales, pero esto no debería imponer cargas adicionales a la administración de los partidos políticos".⁴⁵

Diversidad de criterios de asignación.

Sólo como una muestra de la diversidad normativa en materia de financiamiento público, vale la pena aludir brevemente a los distintos criterios de asignación de recursos provenientes del erario, si bien de ello no deriva aparentemente ningún conflicto entre las legislaciones estatales y la federal.

Esta última, parte del concepto de costo mínimo de campaña, el cual una vez calculado por la autoridad federal da base para establecer los montos del financiamiento público asignable a los partidos políticos. Este sistema fue adoptado por algunas entidades federativas, como es el caso de Chihuahua.

En las legislaciones locales encontramos otros criterios aplicables a la asignación. Uno podría denominarse el de la disponibilidad de recursos presupuestales decidida por el Congreso local sin sujeción a ningún parámetro legal, como es el caso de Aguascalientes, y otros que se ha venido extendiendo considerablemente, que es el criterio basado en una relación entre salario mínimo y número de electores. En éste, se parte de considerar a dicho salario, en el estado del que se trate o en su capital o bien una proporción del mismo, como indicador, el cual debe ser multiplicado por el número de electores inscritos en la lista nominal de electores para el obtener el monto total de financiamiento público distribuible entre los partidos.

⁴⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI". Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II, TEPJF-IFE-UNAM, Primera Edición, México, 1999, págs. 408, 410 y 411.

En algunos casos, la base es el 20% del salario mínimo, como ocurre en Baja California, Puebla o en Veracruz, y en otros, es el 50% del salario mínimo, como en Nayarit (artículo 44, párrafo I de la Ley Electoral). Pero en este último caso se introduce una variante que seguramente tiene por objeto el que los partidos coadyuven a combatir el abstencionismo, dado que el 50% del salario mínimo se multiplica no por los electores inscritos, sino por los volantes efectivos que sufragaron en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa. (con corte a la fecha de la última elección).

Como puede apreciarse, en este rubro la diversidad normativa no trae aparejado un conflicto evidente entre los diferentes órdenes normativos. Veremos ahora otras áreas en donde sí se producen posibles incompatibilidades entre normas locales y federales.

6.8.1. Interferencia entre reglas de financiamiento público y privado en el régimen federal y el estatal.

Una discordancia importante entre el régimen federal y las bases establecidas para los sistemas electorales estatales, es el relativo a la relación entre financiamiento público y financiamiento privado.

Como asunto de previo y especial pronunciamiento, debe aclararse que el régimen electoral contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución se refiere exclusivamente al ámbito federal, y sus disposiciones obligan a los partidos políticos nacionales únicamente en su carácter de tales y no en cuanto a su actividad al interior de las entidades y con motivo de las elecciones locales.

Han surgido algunas interpretaciones que pretenden crear un concepto teórico inaplicable al régimen federal, que consiste en otorgar a ciertas instituciones el carácter de nacional para a dar entender que se aplican simultáneamente en la esfera federal y en la

local. Esta incorrecta interpretación sostendría que la expresión contenida en el segundo párrafo del artículo 41 dice: "La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases", resultaría aplicable tanto a los poderes federales como a los locales, pues no especifica que se trata de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Este enfoque es teóricamente insostenible, puesto que claramente el nombre del capítulo donde se encuentra contenido este precepto es: "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno". El hecho de que la soberanía nacional se desdoble, de acuerdo con el artículo 41 en el plano federal y en los locales, puesto que se habla también de los estados, no autoriza a concluir que las normas de dicho capítulo tengan presunto carácter nacional que englobe a dos ámbitos de gobierno, nitidamente separados en el texto mismo del primer párrafo del artículo 41, y eso se hace evidente al constatar la existencia de un título quinto de la Constitución, expresamente destinado a regular el régimen aplicable a los Estados de las Federación y al Distrito Federal. Este régimen parte de un principio general de distribución de competencias que por una falta de sistematización quedó incluida en el título de prevenciones generales y que quizá debería ser el primer artículo del título relativo a la regulación estatal. Me refiero al artículo 124, el cual establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados.

De ahí que no pueda extenderse un supuesto criterio que dé el carácter de nacional a disposiciones federales que derivan de facultades otorgadas a órganos de la Federación para regular asuntos de su competencia, para pretender imponer a los estados disposiciones que corresponde emitir a ellos mismos. El criterio de una legislación nacional corresponde a países unitarios, como el caso de España, en los que las autonomías pueden ser muy amplias, pero siempre persiste la idea del Estado como una entidad unitaria, cuya legislación si tiene connotación de nacional.

No ocurre así en nuestro país, como ya lo explicamos, y dado que existen disposiciones expresas que aluden a las bases para efectuar las elecciones locales y establecer el sistema electoral de cada entidad (artículo 116 de la Constitución), no es razonable afirmar que las disposiciones del artículo 41 tengan aplicación al interior del régimen estatal.

Un claro ejemplo se da en términos de la relación entre financiamiento público y el privado. La disposición relativa a este punto se contiene en la base segunda del artículo 41 constitucional, aplicable a la renovación de los poderes federales Legislativo y Ejecutivo. Se indica ahí que la ley –que no puede ser otra que la federal- 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.

Los partidos políticos a los que se refiere son, por supuesto, sólo los nacionales y las campañas electorales, las federales, y en este contexto en el que se aplica el requisito de que los recursos públicos constituyan un monto mayor que los de origen privado.

En cambio, en la fracción IV del artículo 116 constitucional, que señala las bases mínimas de lo que deben garantizar las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, no existe ninguna previsión respecto a la relación entre el financiamiento público y el privado.

Si el Constituyente Federal no le fijó ningún parámetro al constituyente de los estados o al legislador ordinario de los mismos en las normas expresamente destinadas para tal efecto, es absolutamente ilógico, desde el punto de vista jurídico, pretender extraer una limitante de ese tipo del texto del artículo 41, ya que la ley federal, que tiene atribución de expedir el Congreso de la Unión para regular la materia electoral federal, no puede entrometerse en lo que corresponde a las facultades de los poderes legislativos de los

estados, conforme al régimen de distribución de competencias derivado del artículo 124 ya mencionado.

En los incisos relativos a los aspectos financieros, que son el "f" y el "h" del artículo 116, no se menciona para nada una correlación entre los recursos de origen público y los de origen privado. En cuanto a estos últimos, la única alusión es la que obliga a establecer legalmente un monto máximo a las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes y, por lo tanto, cabría considerar que un estado de la República, aun estableciendo dicho monto, pudiera permitir que el financiamiento privado fuese superior al público. De hecho, diversas legislaciones estatales, sin permitirlo expresamente, son omisas al respecto.

En conclusión, las reglas de financiamiento privado en los estados sólo obligan a poner un tope a las aportaciones en dinero hechas por simpatizantes a los partidos políticos, pero no violan la Constitución Federal, si no establecen que el financiamiento público deba prevalecer sobre el privado.

Ahora bien, los partidos políticos nacionales son sujetos del sistema federal regulado en el artículo 41, de manera que, si bien acogidos a la legislación de una entidad, podrían en ella recibir un mayor financiamiento de fuentes privadas que de fuentes públicas; pero en su contabilidad nacional, los recursos de origen privado no podrían ser superiores a los provenientes del erario, pues ello si vulneraría el texto constitucional.

Un segundo campo de interferencia entre normas que regulan la relación entre ambos tipos de financiamiento se da respecto del tope que se establece para las aportaciones de simpatizantes en el COFIPE. En su artículo 49, párrafo 11, inciso b, fracción I, dice que los partidos políticos no podrán recibir anualmente aportaciones de esa naturaleza, por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público por actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

La interpretación aplicada por el IFE a esta disposición solamente toma en cuenta el financiamiento público otorgado por la Federación. En un primer acercamiento esto parecería lógico puesto que, como hemos venido sosteniendo, la ley federal solamente puede regular las cuestiones federales. Empero, resulta que los partidos políticos nacionales al actuar en los ámbitos estatales son también sujetos a los que las autoridades locales asignan recursos públicos y cuando ese dinero ingresa a sus arcas afecta su patrimonio, que está sujeto a las reglas federales por ser un partido político nacional.

De este modo, el total del financiamiento público que, para actividades ordinarias reciben los partidos políticos nacionales, no está constituido solo por el financiamiento que otorga el IFE, sino por éste más la suma de los financiamientos públicos anuales que para dichas actividades aportan las autoridades de todas las entidades federativas del país. En consecuencia al aumentar el total de los ingresos considerados como financiamiento público, debe aumentar también el tope máximo admisible como límite para las aportaciones de simpatizantes, e igualmente se afecten los topes establecidos para las aportaciones en dinero que realicen personas físicas o morales facultadas para ello, el cual se establece en el equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

Como se aprecia, los montos máximos establecidos por la legislación federal, que se calculan en función del total del financiamiento público asignado a los partidos políticos, no puede establecerse mecánicamente aplicando los porcentajes al financiamiento público federal, sino que debe considerarse globalmente el financiamiento público recibido por los partidos tanto de la autoridad federal como de las autoridades estatales.

6.9. Acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

6.9.1 Antecedentes y regulación en la Legislación Federal.

La Ley Electoral Federal, promulgada en 1973, fue la primera legislación reglamentaria en la materia, que consagró como una prerrogativa de los partidos políticos su acceso gratuito a la radio y la televisión.

Esta prerrogativa tuvo como propósito fundamental asegurar a todos los partidos la posibilidad de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales y, en un principio, se limitó exclusivamente a los periodos de campaña electoral. En este sentido se dispuso que cada partido político contara con hasta con 10 minutos quincenales de transmisiones en radio y televisión con cobertura nacional. Para tal efecto se debían utilizar los tiempos oficiales que le correspondían al Estado en todos los medios.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales que se expidió en 1977 dispuso que la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión tuviera carácter de permanente y que durante los periodos electorales se incrementaran los tiempos de transmisión.

El Código Federal Electoral de 1987 fijó en 15 minutos mensuales el tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido político de manera permanente y reafirma que la duración de las transmisiones se incremente en periodos electorales.

Asimismo, dispone que, a solicitud de los propios partidos, podrían transmitirse programas de cobertura regional siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional, y que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

La legislación reglamentaria que se adopta en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe que el incremento en la duración de las transmisiones durante los periodos electorales se haría en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y que, durante ese periodo, al menos la mitad del tiempo que le correspondiera a cada uno de ellos se debería destinar a la difusión de sus plataformas electorales.

Como resultado de la reforma electoral de 1993, y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la ley consagra y reglamenta como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limita exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualiza que los candidatos sólo podrán hacer de aquellos tiempos que le asigne el partido político o la coalición a la que pertenecen.

Adicionalmente, en atención a propuestas planteadas por diversas fuerzas políticas en el sentido de adoptar medidas que permitieran mejorar el manejo informativo en los noticiarios de los medios electrónicos a propósito de las campañas electorales, se faculta a representantes del Instituto Federal Electoral para reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, con objeto de promover la difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Con motivo de las elecciones federales de 1994, y con el propósito explícito de contribuir a asegurar su absoluta legalidad, imparcialidad y credibilidad, el Consejo General del IFE promovió y adoptó a lo largo de ese año una serie de acuerdos y medidas adicionales, entre las que figuraron algunas especialmente significativas en el ámbito de los medios de comunicación:

- Se contrataron tiempos adicionales en radio para la difusión de promocionales con cargo al presupuesto del IFE, que fueron distribuidos entre los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral.
- Se aprobó un acuerdo en que se exhorta y recomienda a todos y cada uno de los medios de comunicación electrónica para que en sus noticiarios se respetara el derecho a la información de los mexicanos y se actuará de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa.
- Se ordenó la realización de un monitoreo de los principales noticiarios de radio y televisión a partir de cuyos resultados se presentarían informes quincenales al Consejo General a efecto de que éste formulara las recomendaciones que estimara conducentes.
- Se acordó suspender la difusión de propaganda partidista pagada en la radio y la televisión durante los 10 días previos a la elección, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campaña.
- A petición de los partidos políticos, el Presidente de la República acordó suspender la campaña de comunicación en radio y televisión de los programas "Procampo" y "Pronasol" durante los 20 días previstos a la elección.

Con la reforma electoral de 1996 se introduce un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales, precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirá de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Además se faculta a la Comisión de Radio Difusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.

De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Acceso gratuito.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, tiene como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. El ejercicio de esta prerrogativa comprende, tanto un tiempo regular mensual, como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

Contratación de tiempos pagados en periodos electorales.

La ley reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este sentido, los candidatos sólo hacen uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, pero no hacer contrataciones directas.

Para tal efecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE está facultada para solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, les proporcionen catálogos de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, así como las tarifas correspondientes (que no deben ser superiores a las de publicidad

comercial) para su contratación por los partidos políticos, considerando dos periodos consecutivos.

6.9.2. Los medios de comunicación y la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Artículo 42.- Los partidos políticos tendrán acceso de manera igualitaria en las frecuencias de radio y en los canales de televisión del Gobierno del Estado, de acuerdo con las siguientes bases:

- I. Podrán disfrutar de sesenta minutos cada mes, en cada uno de los medios de comunicación del Gobierno del Estado;
- II. En periodos electorales, la duración de las transmisiones será incrementada hasta ciento veinte minutos mensuales para cada partido político de conformidad con lo que disponga el Consejo Estatal Electoral;
- III. La mitad del tiempo que corresponda a los partidos políticos durante los procesos electorales, deberán utilizarlo para difundir su plataforma ideológica;
- IV. El Consejo Estatal Electoral realizará sorteos para determinar el orden de participación de los partidos, y
- V. El área técnica del Consejo Estatal Electoral, brindará apoyo a los partidos políticos para la producción de sus programas.

Artículo- 43.- El Consejo Estatal Electoral gestionará la obtención de un catálogo de horarios y tarifas preferentes de publicidad, en las estaciones de radio y televisión privadas que operen en la Entidad. Así mismo promoverá ante las autoridades correspondientes del Instituto Federal Electoral, el otorgamiento de tiempos en la radio y televisión de cobertura estatal o nacional, para que sean asignados a los partidos políticos a nivel local.

6.9.3. La vinculación derecho electoral-medios de comunicación

“En la actualidad los medios de comunicación escritos y electrónicos tienen un lugar importante en la formación de criterios de una sociedad y en su esparcimiento; pese, a las diferencias de forma y técnicas que tienen ambas vías de información, su misión es transmitir los sucesos que acontecen. Pero el papel de los medios informativos no se limita a ser un fiel reproductor de hechos, al contar en un estado de derecho, con la garantía de libertad de expresión que permite opinar sobre esos acontecimientos.

Es precisamente, esa doble labor de los medios de comunicación (transmitir y opinar) la que tiene un significado especial para el Derecho Electoral en tres vertientes:

a) Es un conducto para dar a conocer las normas de la materia: La divulgación de las normas electorales es un rubro importante en la vinculación derecho electoral-medios de comunicación, porque a través de estos últimos se difunde el contenido de las normas jurídicas, ya sea que tengan una relación directa con el ciudadano o bien, por su relevancia son dadas a conocer.

En el primer caso, podemos citar cuando el día de las elecciones se publican o difunden la ubicación de las casillas; la invitación a votar –como un deber cívico- de parte de las autoridades competentes o la transmisión – en el caso de medios electrónicos- de programas de divulgación.

En el segundo supuesto, si bien, resulta poco usual la difusión de normas electorales, sería conveniente que se promoviera esta tarea. En muchos casos no puede existir interés en la ciudadanía y en otros, resulta complejo su entendimiento, no obstante, es necesario para la cultura política de la sociedad, conocer las normas por la que se eligen sus representantes populares. Parte de estas tareas, en el caso de México, las deberían de

realizar los partidos políticos con mayor énfasis en los programas que producen para transmitir dentro de los tiempos estatales a que tienen derecho.

b) La difusión de todos aquellos actos que tienen una connotación electoral: En este apartado podemos encontrar la labor noticiosa que realizan los medios, al difundir resultados electorales, debates, mitines, pronunciamientos, divulgación de plataformas electorales o actividades partidistas. En estos casos, los medios se convierten en transmisores de hechos y palabras; las que tendrán que valorar cada ciudadano y formarse un criterio sobre el particular.

c) La valoración y comentarios por trabajadores de los propios medios y/o especialistas sobre cualquiera de los puntos anteriores: Sin lugar a dudas, la opinión de un locutor o comentarista que cuente con una considerable aceptación en el público, puede influir en el razonamiento y criterio político-electoral de este, ya que la imagen o semblanza, positiva o negativa que dé sobre un acontecimiento, ley o persona influirá en el lector, telespectador o radioescucha.

En este punto de amplia reflexión. Por un lado, el lado bueno de este apartado es que existe una libertad de expresión y por ende de opinión, que permite dar a conocer las ideas o puntos de vista de una persona especializada o comunicador, sobre lo cual el ciudadano debe también valorar y no tomar como una verdad absoluta.

El lado negativo, es que ese comunicador o especialista se aproveche del medio de comunicación para influir deliberadamente en un acontecimiento electoral, lo que estaría al margen de su función social".⁴⁶

⁴⁶ OROZCO GÓMEZ. Javier. "Estudios Electorales", editorial Porrúa, Primera edición, México, 1999, Pá.gs. 83 y 84

CAPITULO VII.

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LAS PRECAMPAÑAS EN EL COFIPE Y EN LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT.

7.1 El nuevo panorama político en México y en Nayarit.

En los albores del siglo XXI, la vida política en México se desenvuelve dentro de un contexto social distinto de lo que era nuestro país hace apenas unos cuantos años. México y el Estado de Nayarit están viviendo desde el inicio del nuevo milenio, la alternancia política en el poder ejecutivo y una composición pluripartidista del Poder Legislativo, que muchos ciudadanos esperaron a lo largo de siete décadas del siglo XX. Desde su fundación en 1929, entonces como PNR, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó por completo el panorama y la vida política nacional y estatal hasta finales del siglo XX.

La falta de alternancia política, especialmente en la Presidencia de la Republica y Gubernatura del Estado hizo dudar a propios y extraños sobre la viabilidad democrática de México. El escritor peruano **Mario Vargas Llosa** llamo "la dictadura perfecta" al sistema político mexicano, caracterizado por un partido oficial que se perpetuaba en el poder mediante elecciones en las que arrasaba a los partidos rivales y su permanencia al frente del gobierno parecía inamovible. Después de décadas de preeminencia del PRI, un gran numero de sufragantes que había acudido a las urnas, votando por partidos distintos al partido oficial, se preguntaban si el proceso democrático en México era realmente limpio y si existía en el corto o mediano plazo, la posibilidad de que la oposición lograra aspirar a la Presidencia de la Republica y gubernaturas de los Estados.

La historia mexicana, a lo largo de siete décadas, daba cuentas de un espectáculo sorprendente: once sucesiones presidenciales habían ocurrido pacíficamente y la vida política del país no había sufrido ninguna conmoción perceptible hasta 1968, y después en

1971, en ocasión de las revueltas estudiantiles. La rebelión del "Ejército Zapatista de la Liberación Nacional" iniciada en 1994 alertó al país sobre el olvido en que se tenía al indígena, el excesivo alcance del poder presidencial y su partido, y los riesgos de la apertura de México a la competencia económica mundial de la globalización. Pero pese a que, aún a mediados del año 2003, el conflicto en Chiapas no está resuelto, el movimiento indígena insurgente a influido, mas no transformado, la vida política del país. Es mas un movimiento fundamentado en una guerra ideológica de declaración a través de los medios de comunicación que un movimiento guerrillero opositor al gobierno por la vía de las armas.

En términos generales, se puede decir que México vivió los últimos sesenta años de su historia dentro de un clima de paz social y relativo crecimiento económico. Mientras muchos países latinoamericanos se debatían entre dictaduras y luchas civiles intestinas en busca de senderos democráticos, México era visto como un Estado donde reinaba, ante todo, la paz social.

Analistas políticos, durante la década de los sesentas, como **Daniel Cossío Villegas**, explicaban los elementos esenciales en ese proceso ininterrumpido de tranquilidad política:

"Esa estabilidad política la ha conseguido México sin acudir a ninguna de las dos formulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental. Las dos piezas características el sistema político mexicano son un Poder Ejecutivo, o mas específicamente, una Presidencia de la Republica, con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante."⁴⁷

⁴⁷ COSSIO VILLEGAS, DANIEL. "El Sistema Político Mexicano". Editorial Mortiz, México, 1974, pp 20-21.

Respecto al futuro político de México muchos analistas fallaron en sus predicciones, entre ellos el mismo **Cossío Villegas**:

“...Es difícil esperar confiablemente que en un futuro previsible (el PAN) llegue a ser un muro de contención del poder desbordado del gobierno y su partido.”⁴⁸

La paradoja del PRI es que a pesar de haber concentrado el poder político en México durante mas de medio siglo, el partido oficial no expropió ni la ideología ni el pensamiento de los mexicanos, bajo el gobierno del PRI era posible disentir, opinar, expresar (fundamentalmente a la través de la prensa), pero lo único que no estaba permitido era perder las elecciones. Sin embargo la excesiva concentración del poder al interior del propio PRI, que otorgaba al Presidente de la República la facultad, de hecho, mas no de derecho, para seleccionar (mediante el “dedazo”) al sucesor a la silla presidencial, y también para decidir sobre la selección de candidatos a las gubernaturas de los estados y las curules al Senado y la Cámara de Diputados, estaba ocasionando el debilitamiento del mismo partido. El PRI tenia que democratizarse para sobrevivir, y ese proceso quizá le costaría la elección presidencial y en el caso de Nayarit la gubernatura; tal era el pensamiento de muchos intelectuales durante la década de los noventa.

Después de consolidada la paz social en los años treinta, el legado de la Revolución Mexicana parecía reducido a la perpetuación del partido oficial y la modernización económica del país mediante el esquema del desarrollo estabilizador que se consolidó en los últimos años cincuenta y que decayó en los años sesenta. El sistema de unipartidismo político (porque los otros partidos políticos no fueron verdadera oposición hasta los años ochenta y los noventa) no pudo resolver el grave rezago económico y social del país, que se recrudeció en los sesenta cuando México, entre otras cosas, perdió la autosuficiencia alimentaria. Los aires renovadores de la Revolución Mexicana que había iniciado Francisco

⁴⁸ Ibid. p. 69.

I. Madero en 1910, y que tantas vidas y sufrimiento habían costado al país, parecían demasiado vaciados, desgastados, dentro del discurso político reiterativo del partido oficial que aseguraba cumplir con los propios "principios de la Revolución".

En la década de los años ochenta, la alianza de partidos de izquierda, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988, estuvo a punto de arrebatarse el triunfo al candidato del PRI a la Presidencia de la República (en una elección aun discutida y cuestionada). La Revolución Mexicana, desde la óptica del PRI, parecía no ir más allá del propio PRI. El sistema político mexicano bajo la tutela de esa organización no consideraba la alternancia política como un elemento indispensable del equilibrio democrático, esa concepción unidireccional se convertía en el motivo del debilitamiento del partido oficial que, paradójicamente, pregonaba defender los intereses populares emanados de la Revolución Mexicana.

El triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, en las elecciones presidenciales del año 2000 y de Antonio Echeverría Domínguez a la gubernatura del Estado de Nayarit en 1999, han abierto un nuevo capítulo en la historia política de México y Nayarit. Dentro de un moderno y original esquema de organización electoral, por primera vez en muchos años los mexicanos y nayaritas están convencidos de haber vivido procesos de elección popular verdaderamente transparentes. El país está inmerso actualmente dentro de una dinámica de las instituciones político-sociales.

Esto se ratificó con los resultados obtenidos en el proceso local realizado en el año 2002, en el Estado de Nayarit con motivo de las elecciones de Diputados al Congreso del Estado y de Ayuntamientos de los 20 municipios que conforman la geografía estatal nayarita.

Elecciones locales, que como lo exponemos en el Planteamiento del Problema de este trabajo de investigación, se realizaron con la participación e interés de la sociedad

como nunca se había visto; pero en donde también sucedieron fenómenos y situaciones de hecho. como en ningún proceso se habían presentado en la entidad, por actos o actividades no reguladas por la legislación electoral del Estado, como lo fueron los actos de proselitismo de aspirantes a cargos de elección popular en la etapa llamada elección primaria o precampañas, con la saturación de propaganda política-electoral, gastos excesivos de los aspirantes, y otras mas.

7.2. Las Campañas y las Precampañas electorales .

7.2.1. Campaña Electoral.

“Una campaña electoral es un proceso de persuasión intenso, planeado, que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos; está dirigido a todos o a algunos de los electores registrados en una división electoral y su propósito es influir en su elección a la hora de emitir el voto”, según la definen **Martínez y Salcedo**.⁴⁹

Los autores explican que el origen del concepto “se deriva del término militar francés *Campagne*, campo abierto, utilizado primero para denotar la cantidad de tiempo que un ejército podría mantenerse en el campo y más tarde, para designar una operación bélica particular. En el siglo XVII pasó a Inglaterra con otro significado: la sesión de un cuerpo legislativo. De ahí, se extendió al esfuerzo de hacer que alguien sea electo en un puesto público, particularmente a la fase de proselitismo abierto y activo. Expresa la idea de que las elecciones son una forma de combate que exige vencer a los contrarios, ya que sólo hay un ganador y una sola oportunidad de ganar”.

⁴⁹ MARTINEZ Mario y SALCEDO Roberto. - “Manual de Campaña. Teoría y práctica de la Persuasión Electoral”. Edit. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1998. p. 3.

El Diccionario Jurídico Espasa-Calpe define a la Campaña Electoral así: "En sentido estricto, la campaña electoral es el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, los partidos y otras entidades que concurren con sus candidaturas a un proceso electoral, en orden a la captación de los sufragios. Este concepto estricto es utilizado por el legislador para establecer el régimen especial de ciertos actos de campaña, que son facilitados mediante la puesta a disposición de esos sujetos de medios públicos y quedan bajo la jurisdicción de los Órganos de la Administración Electoral".⁵⁰

Por su parte el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C. define a la Campaña Electoral como: "un conjunto de acciones lícitas, coordinadas y escalonadas, que tienen el propósito de persuadir a los electores para que emitan su voto a favor de un candidato. La campaña constituye una fase del proceso electoral y se realiza en el periodo previo a la elección, durante el cual los candidatos rivales compiten por el apoyo popular.

Generalmente, las leyes regulan los métodos, la duración y los costos de las campañas electorales. Se trata de asegurar el régimen de libertades, mantener la neutralidad e imparcialidad del gobierno y de igualar en lo posible los medios para hacer campaña a disposición de los candidatos.

Las campañas electorales son campañas políticas; pueden ser primarias, internas o precampañas, si tienen por objeto seleccionar al candidato que un partido presentará en las elecciones; y generales o simplemente electorales; cuando su propósito es conseguir votos para que alguno de los candidatos, de los distintos partidos políticos, ocupe un cargo de elección popular. Aquí se trata sólo de éstas últimas".⁵¹

⁵⁰ Diccionario Jurídico Espasa-Calpe, S.A, Madrid, España, pág. 132.

⁵¹ Diccionario Electoral 2000. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C, primera edición, México 1999.

Comentarios.

Al tiempo que transcurre entre la proclamación oficial de las candidaturas y la fecha de celebración de las elecciones; es decir, al lapso destinado de forma oficial a que los candidatos difundan sus propuestas y expliquen sus objetivos con el fin de ganar votos, se le conoce como campaña electoral.

Durante esta etapa hay mucha más participación y comunicación entre los ciudadanos y los políticos. Se dan a conocer las propuestas, las ideas, la trayectoria de los candidatos, es un periodo dedicado al debate y a la polémica. Para este propósito se utilizan distintas formas de propaganda: carteles, folletos, propaganda casa por casa, cartas, mítines, anuncios, pero sobre todo, el acceso a los medios de comunicación.

En México, las primeras giras electorales fueron realizadas por Francisco I. Madero en 1910, las cuales se interrumpieron por su encarcelamiento. Después de la lucha armada, la mayoría de las campañas electorales fueron sólo de ritual político, hasta antes de 1988, las campañas desempeñaban diversas funciones políticas: difundían la buena imagen de candidatos designados cupularmente; recogían de manera selectiva las demandas populares y de las élites locales; permitían a los candidatos conocer la problemática de la división electoral respectiva, relacionarse con los poderes reales de la misma y reclutar posibles colaboradores; y fomentar el culto cívico nacional y regional, como una forma de legitimar al gobierno establecido; en suma, trababan de lograr la aceptación y el apoyo popular para que los candidatos pudieran gobernar, más que el objetivo concreto de ganar el voto de los electores, de modo que la emisión del sufragio durante la jornada electoral, se convertía en simple trámite cuyo resultado era completamente previsible.

Con la globalización, en la medida que el contexto internacional y el país cambiaron por la crisis económica, el surgimiento del "neoliberalismo", la terminación de la "guerra fría", la "ola democratizadora mundial", y la implantación de políticas de ajuste económico, de privatización y de hegemonía del mercado, cambiaron también las condiciones que

aseguraban de antemano el triunfo del partido dominante. Como resultado, el partido en el poder empezó a ver menguada su votación y a incrementarse la fuerza de los partidos de oposición, que por primera vez ganaron gubernaturas. Así a lo largo de la historia, el partido en el poder pasó de cuasi único a hegemónico, de hegemónico a dominante y, en los últimos años, de dominante a mayoritario.

Hoy, en una sociedad urbana más diferenciada, educada e informada, sujeta a una politización forzada por los acontecimientos de los últimos años, las campañas han adquirido particular importancia frente a un electorado "volátil", que hace más contingente el resultado de las elecciones. En este contexto, parece ser que la manera como se planea y dirige una campaña electoral es de gran valor estratégico y en elecciones muy reñidas puede ser factor que potencie la victoria o la derrota. Hoy, el triunfo también está en la campaña.

Campaña electoral. (COFIPE): La campaña electoral, para los efectos de este código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Artículo 182-1.

Campaña electoral, inicio y terminación de la. (COFIPE): Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral. Artículo 190-1.

7.2.2. Las precampañas electorales.

En nuestra Legislación Electoral Federal y Local, no se da un concepto de las Precampañas Electorales, únicamente en el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se señala el de las campañas electorales y su reglamentación;

mientras que en la Ley electoral del Estado de Nayarit, no se definen los conceptos de campaña y de precampaña electoral.

La precampaña o también llamada campaña primaria, es la campaña que se realiza con el propósito de ganar una candidatura de un partido para participar en elecciones próximas. Se desarrolla dentro del proceso de selección interna de candidatos, por lo que sus características dependen de cómo se realice este proceso. Si la elección de candidatos es abierta, esto es, pueden votar todos los electores que lo deseen, sean o no miembros del partido, la precampaña tiene que dirigirse a todo el electorado, lo cual lo hace tan compleja, extensa y costosa como una campaña. Si la elección es cerrada, es decir, sólo votan quienes pertenecen al partido o sus delegados, la precampaña se enfoca más en ellos; en este caso, se realiza al interior del partido y su extensión y complejidad corresponden a su padrón de afiliados. En ambos casos la precampaña se enfoca en un rango menor del electorado: los militantes o los identificados con el partido.

Las precampañas abiertas tienen la ventaja de que constituyen un avance hacia la victoria, en la medida que comienzan la persuasión a favor de un partido y de un candidato desde antes de que se inicie la campaña. Sus desventajas son sus altos costos, el hecho de que la decisión se comparte con personas ajenas a los afiliados y la posibilidad de que el electorado considere cumplido su deber ciudadano sólo con su voto en las primarias.

Las precampañas son similares a las campañas no partidistas, en las cuales no existe una identificación de partido que sirva de guía al voto, ya que se dan dentro del mismo partido, sin enajenarse al resto del electorado.

Las precampañas tienen los mismos rasgos que las campañas, y su planeación y manejo pueden seguir lineamientos similares, pero generalmente son más breves, se inician con el anuncio de la postulación como precandidato, continúan con el registro de la precandidatura y el proselitismo, y también pueden culminar con un cierre. La diferencia

principal radica sobre todo, en que todos sus actos deben considerar la posibilidad de conciliación entre los precandidatos en competencia, una vez decidido quién representará al partido en la elección general. Se trata de una guerra fratricida, en la cual los adversarios tienen que reconciliarse; esto determina que la competencia deba realizarse en las mayores condiciones de limpieza, equidad y respeto mutuo, y que el uso de acciones negativas tenga que limitarse, para no causar daños irreparables al opositor y aun al propio partido. Por eso, la mayoría de las precampañas no son reñidas.

El riesgo de las precampañas, es siempre que la lucha preelectoral desgare al partido y lo divida en facciones, y que una vez efectuada la elección primaria, los perdedores no se sumen al vencedor o, no colaboren con la campaña que tendrá que emprenderse; o que en el peor de los casos, los grupos perdedores deserten del partido e incluso lleguen a incorporarse a las filas enemigas, en un momento en que se requiere toda la fuerza y unidad del partido.

Otro peligro, es emplear un mensaje que si bien sea muy atractivo para los miembros del partido del precandidato, provoque el rechazo de los grupos del electorado, cuyo voto es necesario para ganar en la elección general.

Un riesgo más, es que los contendientes se digan tales cosas entre sí por los medios de comunicación masiva, que sea cual sea quien resulte triunfador, difícilmente pueda controlar y reparar el daño infringido por sus oponentes, de modo que llegue muy debilitado a la campaña general y por lo tanto, con grandes probabilidades de derrota.

En México, las precampañas son una actividad política reciente, sobre todo las abiertas, que involucran al electorado en conjunto. En consecuencia existe la demanda de que se sujeten a regulación en cuanto a su financiamiento, duración, gasto, etc., de manera similar a lo que se establece para las campañas en el COFIPE. Sin embargo, el problema es complejo, porque por un lado, son muchos los aspectos a considerar si se busca un control

eficaz, además de que tradicionalmente han sido los partidos quienes han decidido sus normas y procedimientos para la selección de sus candidatos y, en principio a ellos correspondería regular sus precampañas y establecer las sanciones para los infractores; por otra parte, no contar con normas generales de observancia obligatoria para todos los partidos, podría favorecer a los más ricos y aumentar la tendencia a nominar candidatos sólo de las clases altas o apoyados por los grupos más poderosos.

Nada se dice ni en la doctrina ni en la legislación de la materia sobre el concepto de "PRECAMPAÑAS ELECTORALES" únicamente en el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE, se señala el de campañas electorales y su reglamentación; mas no en la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

A la luz del artículo 190, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los primeros meses del año 2003 se dieron a la opinión pública y al propio IFE diferentes denuncias o escritos de queja por partidos políticos; tanto en el estado de Nayarit como en otras entidades de la república, por actos que pudieran considerarse infracciones al COFIPE, por aparecer en impresos privados, espectaculares y medios de comunicación, propaganda conteniendo leyendas y fotografías de aspirantes a precandidatos a diferentes cargos de elección popular; actos que según mi opinión no constituyen violaciones a los artículos 182, párrafos 1, 3 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las consideraciones siguientes:

- 1- Porque por propaganda electoral debe entenderse un acto de campaña, que se inicia al día siguiente al de la sesión de registro de la candidatura para la elección respectiva, la que debe concluir 3 días antes de la jornada electoral.
- 2- La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la

campana electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

- 3- Porque el artículo 182, párrafo 4, del ordenamiento legal citado señala con claridad cuales son los fines, propósitos y destinatarios, tanto de la propaganda electoral como de las actividades de campana, que no son otros que el de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.
- 4- Porque el artículo 190 del código citado no prohíbe expresamente a los partidos políticos, realizar actos propagandísticos antes del periodo de campana.

Por lo anterior no es posible considerar que la propaganda preelectoral que circula en el periodo de precampañas de diferentes aspirantes a precandidatos a cargos de elección popular de sus respectivos partidos políticos, constituyen infracciones al COFIPE, ni tampoco a la Ley Electoral del Estado de Nayarit, por cuanto la campana electoral no ha iniciado, "y por tanto, tales actos deben ser considerados como actividades ordinarias de los partidos políticos".

Los gastos de precampaña no están regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su última reforma –en 96- solo previó el control de los gastos de campana, que a su vez apenas existía en la Legislación Vigente en 1994.

La ausencia de regulación de gastos de precampaña entraña un doble riesgo:

“La penetración de dinero ilegal en la vida política y en la vida partidista, y la mercantilización de la política, o sea la influencia decisiva de intereses económicos en la construcción de candidaturas”.

Los Huecos.

El COFIPE regula finanzas regulares de los partidos, es decir, el financiamiento que como entidades de interés público reciben a través del IFE. Los partidos tienen la obligación de entregar al IFE los comprobantes de sus gastos de todas las campañas federal una vez que culmina la elección de que se trate.

El Instituto mediante la Comisión de Fiscalización – que empezó a operar en 96-, revisa los estados de cuenta de los partidos para ver si se apegan a la normatividad. La Comisión emite un dictamen y, en el caso de que detecte irregularidades, imponen sanciones a los partidos, que pueden ir al extremo de la cancelación del registro.

El IFE regula el proceso electoral desde su inicio; el COFIPE dice en su artículo 174 que el proceso se inicia en la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección “a partir de ese momento corren todos los plazos y todos los mecanismos de regulación y control, antes no”.

Antes del proceso electoral están las actividades ordinarias de los partidos, “pero el COFIPE no considera como una actividad ordinaria la celebración de campañas internas; entonces ahí no tenemos bases para regular, este es un primer problema. o sea, la realidad ya desbordó a la norma”.

Un segundo problema es la anticipación de las precandidaturas. En su artículo 177 el COFIPE dice que el registro de Candidatos a la Presidencia de la República debe realizarse entre el 1º y el 15 de enero del año de la elección y no incluye regulación alguna para plazos previos.

La realidad ha desbordado a la norma no sólo en el caso de las precampañas, "pues ya hemos vivido la experiencia de que hay candidatos en octubre e incluso antes; recuerdo que el PMS designo a **Heberto Castillo** candidato a la presidencia para 1988 en agosto del año previo. Igual, **Luis Donald Colosio** fue designado candidato en noviembre de 1993.

Entonces, "hay un vacío legal para el periodo previo al registro formal de candidatos, aunque ya cuenten con financiamiento, no están regulados y es que la figura del precandidato es una novedad política, parte del cambio que se viene dando al interior de los partidos y de la sociedad, expresado en una mayor participación de la militancia y de la ciudadanía en general en la toma de decisiones".

Ante la ausencia de norma, ¿pueden los precandidatos hacer lo que quieran? -Lo pueden hacer. El principio de derecho público es que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley permite, en tanto que el principio de derecho privado es que el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba. Y un precandidato es un particular buscando una candidatura.

De ahí pues, la necesidad de reglamentar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Electoral del Estado de Nayarit, los actos de las precampañas electorales de los aspirantes a un cargo de elección popular o, aspirantes a una precandidatura por cuanto confunden al electorado y no solamente van dirigidos al ámbito de cada instituto político en lo particular.

CONCLUSIONES

La Legislación Electoral es el conjunto de normas jurídicas que rigen la pluralidad de actos que integran el proceso electoral en los países que han adoptado a la democracia como forma de gobierno. La ley electoral es la norma en torno a la cual se vertebra el resto de la legislación electoral y establece el marco jurídico de los siguientes elementos: quienes pueden elegir y quienes son elegibles; cuáles son los órganos encargados de resolver con justicia los casos que se deriven de la aplicación de la legislación electoral; mediante que sistema se expresará la voluntad ciudadana y esta se convertirá en escaños; cual será el procedimiento a usar desde la convocatoria, el registro de candidatos y las campañas hasta la votación y la proclamación oficial de los candidatos electos; cuáles serán y como se manejarán los recursos económicos de que dispondrán los partidos y candidatos; que conductas merecerán sanción como infracciones y delitos electorales; y otras disposiciones relativas a diversos temas, como la realización y publicación de encuestas, etc.

La legislación electoral puede concentrarse en un solo ordenamiento o en una pluralidad de leyes según el país de que se trate.

La importancia de la legislación electoral, se deriva de que coadyuva a crear las bases de legitimidad democrática de todo sistema político.

La democracia es una forma de gobierno donde el poder político es ejercido por el pueblo, donde las leyes que tiene que obedecer son elaboradas por individuos que hemos elegido y donde coexisten pacíficamente distintas formas de pensar.

Una elección es el mecanismo por el cual se expresa la voluntad popular. En una sociedad democrática como la nuestra, las elecciones suponen la difusión del marco legal que las rige, de las plataformas y perfiles de los partidos políticos que compiten y los

candidatos que estos postulan, de las instancias de su organización, y el conjunto de actos que conforman el proceso electoral.

Entendiendo por proceso electoral, como el medio a través del cual se concreta la voluntad soberana del pueblo para designar a los gobernantes, garantizando el carácter competitivo de la contienda política, que debe prevalecer en toda elección libre y democrática. Y como el conjunto de actos regulados por la Constitución Federal y Constituciones de los Estados y Leyes Federales y Estatales, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El actual párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Federal establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, principio que al realizarse en la vida política de un país, constituye una de las características más importantes de una democracia. El haber incluido ese principio en la Constitución significa que los órganos del Estado, principalmente los encargados de las elecciones deben de velar porque las elecciones sean libres, auténticas y periódicas. Igualmente, el órgano Legislativo queda obligado a expedir leyes secundarias para hacer efectivo el derecho, y el Ejecutivo a corresponsabilizarse con los órganos electorales en su ejecución.

Por su parte las fracciones I y II del artículo 41, se refieren a los partidos políticos. El primero les reconoce una naturaleza específica como entidades de interés público, establece su intervención primordial en los procesos electorales federales, estatales y municipales, y determina sus principales fines. El segundo alude a las prerrogativas de los partidos en lo que se refiere al uso de los medios de comunicación social y, a su financiamiento público y privado.

Por definición los partidos políticos son un grupo organizado para alcanzar y ejercer el poder en un sistema político.

El predominio de los partidos en los procesos electorales resulta indispensable para vertebrar la organización social. Los partidos presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan que candidatos o afiliados participen en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos.

Nuestra Constitución es muy clara cuando concede a los partidos nacionales el derecho de intervenir en las elecciones estatales y municipales, derecho que a contrario en sí, no tienen los partidos estatales o municipales, cuando existen, para participar en las elecciones federales.

Las Constituciones de los estados y sus normas reglamentarias en materia electoral, se apegan a los principios definidos por el artículo 41 de la Constitución General de la República, de tal manera que en el ámbito de cada entidad federativa se regulan los procedimientos electorales en forma semejante a como operan en el nivel federal. En cada estado existe un organismo de naturaleza administrativa que tiene a su cargo la preparación y el desarrollo de los procedimientos electorales, en especial, la aplicación de las normas que rigen el registro de ciudadanos, de partidos políticos y de candidatos; la campaña política; la jornada electoral; el escrutinio y calificación de las elecciones; y también se dispone de un órgano que tiene a su cargo las atribuciones relacionadas con el Contencioso Electoral, estableciendo asimismo las reglas de validez sobre la posesión del cargo de elección ciudadana.

Dada su naturaleza jurídica como entidades de interés público, los partidos tienen conferido un tipo especial de derechos, que reciben el nombre de prerrogativas, mediante las cuales el Estado les asegura algunas condiciones mínimas para el adecuado cumplimiento de sus fines.

En la legislación mexicana se conceden prerrogativas a los partidos políticos nacionales en materia fiscal, de franquicias postales y telegráficas, de radio y televisión y de financiamiento público.

Por otro lado las campañas electorales representan una fase esencial de la etapa preparatoria del proceso electoral. Puede decirse que se desarrolla durante el período comprendido entre la fecha de registro legal de los candidatos postulados por los partidos políticos y el día en que se celebra la votación.

Durante el período de las campañas electorales cada partido político trata de persuadir a los ciudadanos de las bondades de la ideología que profesa y de las propuestas que formula para enfrentar los problemas nacionales y estatales, a fin de motivarlos para que emitan su voto a favor de los candidatos que le ha propuesto para ocupar los cargos de elección popular objeto de la contienda de que se trate.

Dentro del cometido de asegurar elecciones libres y auténticas, las campañas constituyen una garantía para que los partidos políticos puedan participar en el proceso electoral en igualdad de oportunidades, dando a conocer sus programas y los nombres de las personas que proponen para aplicarlos. De igual forma, las campañas aseguran a los electores la posibilidad de informarse sobre los contendientes en la competencia por los cargos de elección popular, para que realmente puedan optar en el momento de emitir el sufragio.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit no establece a partir de cuando los partidos políticos y los candidatos registrados iniciarán sus campañas electorales. En el caso del proceso electoral del año 2002, tras las precampañas arrancaron las campañas donde la característica de las mismas fue también la abundancia de propaganda sin precedentes. Tan sólo en el municipio de Tepic, los precandidatos y luego los candidatos colgaron de los postes miles de pendones con lemas y caras de los aspirantes, se imprimieron un número indeterminado de calcomanías; se pintaron bardas; se costearon anuncios semi-espectaculares y se repartieron miles de camisetas, gorras, llaveros, plumas y otros productos con propaganda. Sin embargo, el grueso de la propaganda pre-electoral se transmitió a través de los medios electrónicos, como la radio y especialmente la televisión.

Algo similar sucedió con aspirantes a diputados federales en los primeros meses del presente año 2003, con motivo del proceso electoral federal que se viene realizando en Nayarit, y específicamente en el Distrito Electoral 02.

La regulación legal de las precampañas en nuestro país y en especial en el estado de Nayarit, constituyen uno de los puntos mas polémicos y controvertidos actualmente de los procesos electorales, ya que garantizar la equidad en la competencia no siempre es interpretado de la misma forma por los actores políticos: Ya que se generan de hecho, y no por estar contemplados en la ley electoral actos o actividades de proselitismo y difusión sin control de propaganda electoral de partidos políticos y, de aspirantes a cargos de elección popular.

En México, las precampañas son una actividad política reciente, sobre todo las abiertas, que involucran al electorado en su conjunto. En consecuencia, existe la demanda de que se sujeten a regulación en cuanto a su financiamiento, duración, gasto, etcétera, de manera similar a lo que se establece en el COFIPE para las campañas. Sin embargo el problema es complejo, porque por un lado, son muchos los aspectos a considerar si se busca un control eficaz, además de que tradicionalmente los partidos son quienes han

decidido sus normas y procedimientos para la selección de sus candidatos y en principio a ellos les correspondería regular sus precampañas y establecer las sanciones para los infractores.

Pero ante los recientes escándalos de corrupción por violaciones de algunos partidos políticos a las normas que rigen el financiamiento de campañas y precampañas políticas, como fue el caso del PRI (PEMEXGATE) al que el Instituto Federal Electoral (IFE) multó con mil millones de pesos; del PSN al que se le impuso una multa de 140 millones por haber desviado parte de sus prerrogativas a empresas creadas ex profeso para automaquilarse y así hacer negocios que le redundarían beneficios económicos, y el caso aún en investigación del PAN (AMIGOS DE FOX) quien tiene la guillotina sobre la cabeza; y la existencia de lagunas reglamentarias, es necesario modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en su caso la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Porque al no estar reguladas o reglamentadas las precampañas, los organismos y/o autoridades electorales competentes están impedidos o limitados para vigilar, fiscalizar y en su caso sancionar los actos o actividades realizadas en esos periodos de precampañas o campañas primarias.

De ahí la importancia y la necesidad de establecer reglas claras en nuestra legislación que sean aceptadas por todos los participantes de la contienda electoral, sean partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos; porque a pesar de los avances significativos en la legislación sobre financiamiento de partidos y campañas, esta pendiente la regulación de las aportaciones privadas a los partidos y el gasto de las precampañas para elecciones internas o primarias, así como el diseño de sanciones más estrictas.

Por todas las consideraciones vertidas en cada uno de los capítulos, así como en los planteamientos que hicimos al inicio de este trabajo de investigación, estimo necesario que

se regule en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en nuestra ley electoral local, lo relativo a las precampañas electorales que realicen los partidos políticos y los aspirantes a cargos de elección popular; para lo cual me permito hacer las siguientes:

PROPUESTAS:

1. Que se reforme La Ley Electoral del Estado de Nayarit, para fijar con claridad los periodos de “precampaña” y de “campañas” electorales; toda vez que actualmente no los delimita y clarifica; debiendo de regularse en dicho ordenamiento legal las precampañas.
2. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben de regularse las precampañas electorales.

Especialmente realizar en ambos ordenamientos legales reformas que vayan encaminadas a la regulación de actos o actividades de proselitismo y, de difusión de propaganda por parte de los aspirantes a cargos de elección popular, así como de proselitismo de funcionarios o servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

3. Regular el control sobre el gasto y financiamiento de las precampañas en las elecciones primarias de los partidos políticos, principalmente en lo que se refiere a las aportaciones privadas a los partidos, y que los gastos relacionados con las precampañas y elecciones internas o primarias sean con cargo a sus ingresos ordinarios.

4. Que en los apartados de faltas o irregularidades en que incurran los partidos políticos, sus dirigentes, miembros o simpatizantes, se diseñen sanciones más estrictas para quienes violen la ley.
5. Que los Órganos Técnicos de Fiscalización como lo son la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en el Instituto Federal Electoral; y Comisión Revisora y Dictaminadora del Financiamiento de los Partidos Políticos, en el Consejo Estatal Electoral del Estado de Nayarit, tengan plena autonomía.
6. En la Ley Electoral del Estado de Nayarit, respecto al comportamiento de los medios de comunicación local en los procesos electorales; se estipule y clarifique: de que los tiempos de que disponen los partidos políticos tanto nacionales como estatales en radio y televisión, se distribuyan de forma igualitaria, dándose un tratamiento más equitativo por parte de los medios en los periodos de precampañas y campañas electorales.

En tal virtud propongo la existencia de un órgano autónomo o, en su caso una Comisión dentro del Consejo Estatal Electoral, con suficiente poder para controlar a los medios y exigirles la imparcialidad que tanto se reclama.

7. Por último, propongo que se inserte un artículo en la Ley Electoral del Estado de Nayarit, en donde se diga: "El Consejo Estatal Electoral será el organismo encargado o facultado de interpretar, o bien, ser árbitro en aquellos puntos donde dicha legislación cuente con vacíos".

La Ley Electoral del Estado de Nayarit, merece una reforma para perfeccionar los asuntos de precampañas, fiscalización de los recursos de partidos políticos, uso del tiempo oficial y las contrataciones de partidos, aspirantes y candidatos con los medios de comunicación; así como la reducción de los costos de las precampañas y campañas, esto con miras al próximo proceso electoral local del año 2005.

Actualmente la Ley Electoral del Estado de Nayarit, en su Título Séptimo, capítulo IV, "De las campañas electorales", establece:

Artículo 145.- Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos no tendrán mas límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente.

Conforme a las propuestas correspondientes a la materia de tesis, debe adicionarse a la Ley Electoral del Estado de Nayarit, un artículo 145 bis, que diga:

Artículo 145 bis- El periodo de precampaña político-electoral es el conjunto de actividades que lleven a cabo los partidos políticos para la elección de sus candidatos a puestos de elección popular, incluyéndose los actos de proselitismo, la emisión y fijación de propaganda electoral, las aportaciones de simpatizantes, así como los gastos generados en este periodo y, la intervención de los medios de comunicación en esos procesos, los cuales deberán de ajustarse a las siguientes reglas:

I.- El periodo de precampaña deberá iniciarse cuando comience el proceso electoral ordinario o extraordinario según sea el caso.

II.- Queda prohibido el empleo de recursos y fondos públicos para la realización de las mismas.

III.- Los ciudadanos tienen derecho de participar en los procesos de selección de candidatos conforme los estatutos internos de su partido.

IV.- Los partidos y agrupaciones políticas están obligados a la celebración de elecciones primarias para elección de candidatos a puestos de elección popular.

V.- Se prohíbe la aportación financiera de entidades privadas a los partidos políticos y agrupaciones políticas, relacionadas con las precampañas y elecciones internas o primarias de sus candidatos.

VI.- La regulación y control sobre el gasto y financiamiento de las precampañas en las elecciones primarias de los partidos políticos, corresponde a la Comisión Revisora y Dictaminadora del Financiamiento de los Partidos Políticos del Consejo Estatal Electoral del Estado de Nayarit.

VII.- El Consejo Estatal Electoral del Estado de Nayarit, es el único organismo facultado para la interpretación y aplicación de las presentes disposiciones, así como para la integración de la presente ley.

Sobre el mismo tenor deberá reformarse el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, en su Libro Quinto. Título Segundo. Capítulo Segundo. “De las Campañas Electorales”. Artículo 182 bis, con objeto de que establezca:

Artículo 182 bis.- Para los efectos de este código se entienden por precampaña, las actividades de selección interna de candidatos por los partidos nacionales y,

agrupaciones políticas, a los puestos de elección popular, incluyendo los actos de proselitismo, la emisión y fijación de propaganda electoral, las aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos, así como los gastos que se originen en esos periodos y el uso de los medios de comunicación en dichos procesos; mismas que deberán ajustarse a las siguientes reglas:

I.- El periodo de precampaña deberá iniciar cuando comience el proceso electoral federal ordinario o extraordinario según sea el caso.

II.- Queda prohibido el empleo de recursos y fondos públicos para la realización de las mismas.

III.- Los ciudadanos tienen derecho de participar en los procesos de selección de candidatos conforme los estatutos internos de su partido.

IV.- Los partidos y agrupaciones políticas están obligados a la celebración de elecciones primarias para elección de candidatos a puestos de elección popular.

V.- Se prohíbe la aportación financiera de entidades privadas a los partidos políticos y agrupaciones políticas, relacionadas con las precampañas y elecciones internas o primarias de sus candidatos.

VI.- La regulación y control sobre el gasto y financiamiento de las precampañas en las elecciones primarias de los partidos políticos, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

VII.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral, es el único organismo facultado para la interpretación y aplicación de las presentes disposiciones, así como para la integración de la presente ley.

BIBLIOGRAFÍA.**DOCTRINA.**

- 1.- **AGUIRRE Pedro, BEGNE, Alberto y WOLDENBERG, José**, "Sistemas Políticos y Elecciones. Estudios Comparados", Trazos, Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, primera edición, México, 1993.
- 2.- **ALCOCER, Jorge**, "Elecciones, Diálogo y Reforma", Editorial Nuevo Horizonte. CPNA; México, 1995.
- 3.- **BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José**, "La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General", Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1997.
- 4.- **BERLIN VALENZUELA, Francisco**, "Derecho Electoral", Editorial Porrúa, 1980. México. Pag. 186.
- 5.- **BERLIN VALENZUELA, Francisco**, "Teoría Praxis político-electoral," Editorial, Porrúa, primera edición, México, 1983.
- 6.- Curso de Inducción, Instituto Federal Electoral, primera edición, México, 1993.
- 7.- **COSSIO VILLEGAS, Daniel**, "El Sistema Político Mexicano", Editorial Mortiz, México, 1974.
- 8.- **DE ANDREA, José Francisco**, "Teoría General de los Partidos Políticos", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, México 1988.

-
- 9.- "Desarrollo Electoral Mexicano. Antología. Análisis del Sistema Electoral Mexicano". "Informe de un Grupo de Expertos", Instituto Federal Electoral, México, 1999.
 - 10.- **DUVERGER, Maurice**, "Los Partidos Políticos", Fondo de Cultura Económica, 11ª edición, México, 1998.
 - 11.- **OROZCO GÓMEZ, Javier**, "Estudios Electorales", Editorial Porrúa, primera edición, México, 1999.
 - 12.- El Orden Político Democrático- "Apuntes de Cultura Democrática", Instituto Federal Electoral, primera edición, México, 1996.
 - 13.- **GARCIA MAYNEZ, Eduardo**, "Introducción al Estudio del Derecho", Porrúa, S.A, México, 1984.
 - 14.- **MADERO ESTRADA. Miguel**, "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada y concordada", Editorial UAN-IFE, México, 2002.
 - 15.- "Manual Electoral. Proceso Electoral 2002", Consejo Estatal Electoral del Estado de Nayarit, México, 2002.
 - 16.- **MARTINEZ, Mario y SALCEDO Roberto**, "Manual de Campaña. Teoría y Práctica de la Persuasión Electoral", Editorial Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998.
 - 17.- **NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo**, "La Reforma Electoral de 1989-1990. Col. Una Visión de la Modernización en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

18.- **NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo**, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1991.

19.- Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, Número 1, Octubre de 1996.

20.- **SÁNCHEZ, ANDRADE, Eduardo**, "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral", TRIFE.-IFE.-UNAM, TOMO II, primera edición, México, 1999.

LEGISLACION.

21.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2002.

22.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 2002.

23.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Comentada, Editorial Porrúa-UNAM 1998, México.

24.- Constitución Política del Estado Libre y, Soberano de Nayarit, Edición 2002, México.

25.- Ley Electoral del Estado de Nayarit, edición 2001, México.

DICCIONARIOS.

- 26.- Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 6ª Edición Porrúa, México, 1993.
- 27.- Diccionario Jurídico Espasa- Calpe, S.A, Madrid, España, 1993.
- 28.- Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C, primera edición, México, 1999.
- 29.- **MARTINEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto**, "Diccionario Electoral", Editorial Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C, primera edición, México, 1999.
- 30.- **SERRA ROJAS, Andrés**, "Diccionario de Ciencia Política", Facultad de Derecho. UNAM- Fondo de Cultura Económica, México, 2001.