

Etapa 1. Preparación de la elección, segunda parte

A continuación se explica de manera detallada la segunda parte de los actos que se desarrollan durante la etapa de preparación de la elección (véase el cuadro 1, en el apartado “Etapa 1. Preparación de la elección, primera parte”).

Lista nominal

La lista nominal es la base de datos que contiene el nombre, el domicilio y la fotografía de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, agrupados por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar (LGIPE, artículo 147.1, 2014).

Lista nominal de electores

Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) del Instituto Nacional Electoral (INE) con base en los datos proporcionados por los ciudadanos durante las actualizaciones anuales del padrón electoral.

Revisión de las listas nominales de electores

En cada junta distrital el INE pone a disposición de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y en las correspondientes listas nominales de manera permanente. Las ob-

Proceso electoral

servaciones pertinentes que los ciudadanos formulen a las listas nominales de electores son comunicadas por las juntas distritales a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los efectos conducentes (LGIPE, artículos 148.1 y 149.1, 2014).

Además, el 15 de febrero del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entrega en medios magnéticos a cada uno de los partidos políticos las listas nominales de electores divididas en dos apartados, ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales. El primer apartado contiene los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su credencial para votar al 15 de diciembre del año previo y el segundo apartado, los nombres de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que no hayan recibido su credencial para votar hasta esa fecha (LGIPE, artículo 150.1, 2014).

Los partidos políticos pueden formular observaciones a dichas listas hasta el 14 de marzo del año de la elección y presentarlas ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. De estas observaciones se hacen las modificaciones a que hubiere lugar y se informa al Consejo General (CG) y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de abril del año de la elección; los partidos políticos pueden impugnar el informe ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesiona con objeto de declarar que el padrón electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos (LGIPE, artículo 151, 2014). Para la emisión de la declaratoria de validez y definitividad, el Consejo considera (RE, artículos 83.1, 84, 86, 88 y 95.1, 2016):

- 1) Observaciones formuladas por los partidos políticos.
- 2) Resultados de la verificación nacional muestral más reciente, que es el ejercicio de evaluación por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores mediante encuestas probabilísticas, con el propósito de generar indicadores cuantitativos para la evaluación del padrón electoral, la lista nominal de electores y el avance en la credencialización.
- 3) Informe presentado por el Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral acerca de la calidad del padrón electoral y los listados no-

minales de electores, así como de la actualización de la credencial para votar. El Consejo General nombra al comité a más tardar el 30 de septiembre del año previo al de la elección federal, el cual está integrado por cinco especialistas de matemáticas, estadística, demografía, geografía o informática, y se encarga de asesorar en los estudios del padrón electoral y las listas nominales de electores. El comité concluye sus funciones una vez que las listas nominales de electores y el padrón electoral hayan sido declarados válidos y definitivos por el Consejo General.

- 4) Resultados que deriven de los procesos de actualización y depuración al padrón electoral y las listas nominales de electores llevados a cabo por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

La lista nominal es la base de datos que contiene el nombre, el domicilio y la fotografía de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, está agrupada por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. Los ciudadanos y los partidos políticos pueden formular observaciones a las listas.

Lista nominal de residentes en el extranjero

Definición y emisión del voto en el extranjero

El voto en el extranjero se refiere al derecho de sufragio activo que tienen los ciudadanos de un país para elegir representantes aun cuando se encuentren fuera de su territorio nacional. Las modalidades de voto en el extranjero varían de país en país; algunos instalan centros de votación en sus embajadas u oficinas consulares, y otros la reciben por medio del correo postal o electrónico.

La legislación mexicana permite a los ciudadanos residentes en el extranjero ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de gobernadores de las entidades federativas, y del jefe de gobierno de Ciudad de México, siempre que así lo determinen las propias constituciones locales (LGIPE, artículo 329.1, 2014). Dicho ejercicio podrá realizarse por medio de correo certificado, mediante entrega personal en los módulos instalados en las embajadas o los consulados o, en su caso,

Los mexicanos residentes en el extranjero podrán participar en el proceso electoral federal para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y votar por senadores.

Proceso electoral

por vía electrónica, de conformidad con los artículos 329.2 y 329.3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) de 2014.

Requisitos de inscripción a la lista nominal de residentes en el extranjero

Para ejercer este derecho, los mexicanos en el exterior deben inscribirse en una lista nominal de electores contemplada especialmente para los residentes en el extranjero. Esta lista es elaborada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y contiene el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su credencial para votar, que residen fuera del país y que solicitaron su inscripción.

El carácter de esta lista es temporal, su vigencia concluye con el proceso electoral; posteriormente, la dirección reinscribe a los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores en la sección electoral que les corresponde por su domicilio en México (LGIPE, artículo 333, 2014).

Los requisitos para la inscripción en la lista nominal de residentes en el extranjero son:

- 1) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- 2) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero, por escrito, con firma autógrafa o huella digital, y en el formato aprobado por el Consejo General. Esta solicitud debe ser llenada y firmada. Puede obtenerse durante las fechas de inscripción en la página de internet del Instituto: www.ine.mx, en las embajadas u oficinas consulares de México, y en los sitios que acuerde la Junta General Ejecutiva.
- 3) Manifestar, bajo responsabilidad y protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se enviará la boleta electoral (LGIPE, artículo 330, 2014). Para el proceso electoral federal de 2005-2006 (el primero en el que los mexicanos en el extranjero ejercieron su voto), el INE solicitó copia de un comprobante de domicilio en el extranjero —como recibo de agua, luz, teléfono, etcétera, de preferencia que

estuviera a nombre del ciudadano— o copia de la matrícula consular. La plena acreditación del domicilio es muy relevante, pues es ahí a donde se envía la boleta para que el elector pueda votar.

Los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos deben enviar al INE su solicitud de inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero del 1 de septiembre al 15 de diciembre del año previo a la elección presidencial (LGIPE, artículo 331.1, 2014).

Ninguna solicitud enviada después del 15 de diciembre del año previo a la elección o recibida por el Instituto después del 15 de enero del año de la elección será tramitada; en ese caso se enviará un aviso de no inscripción por extemporaneidad. Así, para efectos de verificación del plazo, se toma como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción del servicio postal correspondiente y, en el caso de la solicitud electrónica, la fecha de recepción de la notificación en la que se encuentren adjuntos los documentos correspondientes (LGIPE, artículo 331.4 y 331.5, 2014).

Para poder votar desde el extranjero, los mexicanos que viven en otro país deben inscribirse en una lista nominal de electores residentes en el extranjero; para ello, deben cubrir los requisitos estipulados.

Revisión de las listas nominales de electores residentes en el extranjero

A más tardar el 15 de febrero del año de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores envía a los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero, para que presenten sus observaciones a casos concretos e individualizados. Los partidos pueden mandar sus escritos a más tardar el 28 de febrero a la dirección.

De las observaciones de los partidos políticos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores efectúa las modificaciones procedentes y se informa al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de abril del año de la elección.

Los partidos políticos pueden impugnar ante el TEPJF el informe y, una vez resueltas las controversias, el Consejo General sesiona para declarar que los listados nominales de electores residentes en el extranjero son válidos (LGIPE, artículo 338, 2014).

Además, el INE establece los medios para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan emitir observaciones a la lista nominal de la que forman parte (LGIPE, artículo 149.2, 2014).

Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son revisadas por los partidos políticos, que pueden emitir observaciones e impugnar ante el Tribunal las modificaciones a estas. Una vez que se resuelven las controversias, o si estas no existen, las listas se declaran válidas.

Registro de coaliciones

Coalición electoral, definición

Según la definición de Ignacio Molina, por coalición se entiende una

alianza de fuerzas competidoras, aunque más complementarias que antagónicas, donde se materializa un equilibrio entre la escisión y el consenso dentro de la organización social. [...] Cuando la unión se efectúa para mejorar la representación parlamentaria se habla de coalición electoral en la que varios partidos o asociaciones presentan candidaturas comunes (Molina 1998, 23).

Los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante el Instituto pueden formar coaliciones entre ellos para fines electorales, con el objeto de postular a los mismos candidatos en las elecciones federales. Para ello, deben atender las siguientes reglas (LGPP, artículos 87 y 90, 2014):

- 1) Pueden formar coaliciones para las elecciones de presidente, senadores y diputados federales de mayoría relativa (MR).
- 2) Independientemente del tipo de elección o convenio, y los términos que adopten los partidos coaligados, cada uno aparece con su propio emblema en la boleta electoral. Los votos se suman para el candidato de la coalición y cuentan para cada partido.
- 3) En todos los casos, cada uno de los institutos coaligados debe registrar listas propias de candidatos a diputados y a senadores por el principio de representación proporcional (RP).
- 4) Con independencia del tipo de elección, cada partido conserva su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Proceso electoral

- 5) Los votos en los que se marque más de una opción de los partidos coaligados se consideran válidos para el candidato postulado y cuentan como un solo sufragio.

La Sala Superior del Tribunal, en la jurisprudencia 7/99 y en la tesis XXVII/2002, ha definido que la integración de coaliciones solo tiene efectos electorales y que no implican la creación de una persona jurídica distinta a los partidos políticos que la conforman, toda vez que se trata de una unión temporal de partidos dirigida de manera concreta, directa e inmediata a participar conjuntamente en la contienda electoral.

La coalición electoral es la alianza de fuerzas competidoras en la que dos o más partidos políticos presentan candidaturas comunes de presidente, senadores y diputados federales de mayoría relativa. En apoyo a las coaliciones pueden participar agrupaciones políticas nacionales.

Asimismo, existen las siguientes prohibiciones y limitantes (LGPP, artículo 87, 2014):

- 1) Los partidos políticos no pueden postular a candidatos propios donde ya hubiera candidatos de la coalición de la que formen parte.
- 2) Los organismos partidistas no pueden registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.
- 3) Los partidos no pueden distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.
- 4) Ninguna coalición debe postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún instituto político.
- 5) Ningún partido político puede registrar a un candidato de otro partido (salvo que exista una coalición entre ellos registrada legalmente).
- 6) Las coaliciones deben ser uniformes. Ningún partido puede participar en más de una coalición y estas no podrán ser diferentes, en lo que respecta a los partidos que las integran, por tipo de elección.

Procedimiento y requisitos para formar coaliciones

Para participar en las elecciones, los partidos políticos que se coaliguen deben registrar un convenio; este podrá celebrarse entre dos o más de ellos. En apoyo a las coaliciones pueden participar una o más agrupaciones políticas nacionales (como se vio en el apartado “Registro de agrupaciones políticas nacionales”, las cuales solo pueden hacerlo en los procesos electorales mediante un acuerdo de participación, que en este caso firmarían con una coalición que hubiera obtenido previamente su registro ante el INE).

La solicitud de registro del convenio debe presentarse en la etapa de preparación de la elección, ante el presidente o el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, a más tardar 30 días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección. El Consejo General debe resolver la aceptación o la negativa del registro de la coalición a más tardar en los 10 días siguientes a la aprobación del convenio (LGPP, artículo 92.3, 2014).

Para el registro, los partidos políticos que pretendan coaligarse deben acreditar la aprobación de (LGPP, artículo 89, 2014):

- 1) Coalición por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aceptaron la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los institutos coaligados.
- 2) Postulación y registro de determinado candidato para la elección presidencial por parte de los órganos partidistas respectivos de cada partido político coaligado.
- 3) Postulación y registro, como coalición, de los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, por los órganos partidistas respectivos de cada integrante de la coalición.

El convenio de coalición debe contener en todos los casos (LGPP, artículos 91.1 y 91.2, 2014):

- 1) Partidos políticos nacionales que la forman.
- 2) Elección que la motiva.
- 3) Procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición.

Proceso electoral

- 4) Plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como el documento en el que conste la aprobación de los órganos partidistas correspondientes.
- 5) Señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el grupo parlamentario o partido en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.
- 6) Persona(s) que ostentaría(n) la representación de la coalición para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia.
- 7) Manifestación de que los partidos políticos coaligados se sujetarán a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido.
- 8) Monto de las aportaciones de cada partido coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas y la forma de reportarlo en los informes de gastos correspondientes.
- 9) Compromiso de aceptar las prerrogativas en radio y televisión que se otorgarán a la coalición total, en 30% que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido y que de 70% que se distribuye en forma proporcional a la votación obtenida en el último proceso electoral, cada uno de los partidos coaligados participará en las condiciones y los términos establecidos por la LGIPE (artículo 167.2, inciso a, 2014). Tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada partido coaligado accede a su prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establece la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido (LGIPE, artículo 167.2, inciso b, 2014).

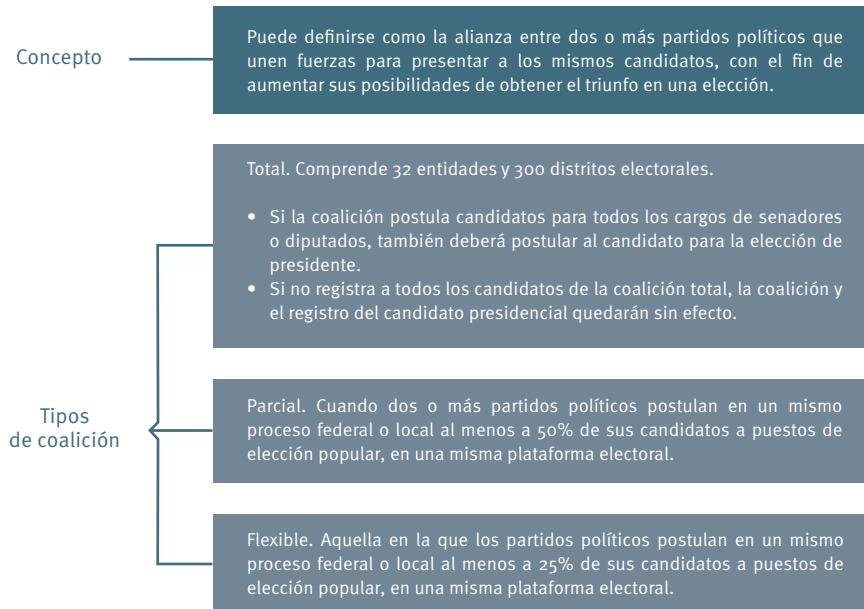
Un convenio de coalición puede ser impugnado por un partido político distinto a los que lo integran, cuando este considere que existen transgresiones a los requisitos legales para la conformación del convenio (jurisprudencia 21/2014).

Los partidos políticos que se coaliguen deben presentar la solicitud de registro del convenio de coalición a más tardar 30 días antes de que inicie el periodo de precampaña.

Tipos de coaliciones

En el artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se consideran tres clases de coaliciones: 1) total, 2) parcial, y 3) flexible (figura 1).

Figura 1. Clases de coaliciones



Fuente: Elaboración propia.

Coalición total, definición

La coalición total es aquella en la que dos o más partidos se unen para postular a un mismo candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total debe comprender, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales (LGPP, artículo 88.2, 2014).

Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deben unirse también para la elección de presidente (LGPP, artículo 88.3, 2014).

La LGPP establece que en caso de que las coaliciones totales no registren a los candidatos a los cargos de presidente, senadores y diputados

Proceso electoral

en los plazos señalados por la ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de presidente quedarán automáticamente sin efectos (LGPP, artículo 88.4, 2014).

Coalición parcial, definición

Cuando dos o más partidos políticos postulan en un mismo proceso electoral federal o local a cuando menos 50% de sus candidatos a puestos de elección popular en una misma plataforma electoral forman una coalición parcial (LGPP, artículo 88.5, 2014).

Coalición flexible, definición

Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local a 25% de candidatos, como mínimo, a puestos de elección popular en una misma plataforma electoral (LGPP, artículo 88.6, 2014).

En todo caso, cada partido integrante de la coalición debe registrar sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional. Asimismo, los partidos coaligados conservan su representación ante los consejos del Instituto, de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y las mesas directivas de casilla (MDC) (RE, artículos 276.4 y 276.5, 2016).

La coalición total debe comprender las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales. Dos o más partidos postulan a un mismo candidato a presidente, diputados y senadores de mayoría relativa.

Conclusión de la coalición

Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, la coalición por la que se haya postulado a los candidatos termina automáticamente; los candidatos a senadores o diputados de la coalición electos quedan comprendidos en el partido político o grupo parlamentario señalado en el convenio (LGPP, artículo 87.11, 2014).

La coalición termina automáticamente al concluir el proceso electoral. Los senadores o diputados electos por la coalición quedan comprendidos en el partido político o grupo parlamentario señalado en el convenio.

Precampañas electorales

Definiciones

Los procesos internos de selección de candidatos son aquellos que comprenden todas y cada una de las etapas de las elecciones internas que llevan a cabo los partidos políticos para definir a los ciudadanos que postularán como sus candidatos. El artículo 226.1 de la **LGIPE** dispone que los procesos internos deben regirse de acuerdo con las reglas previstas por la propia ley en los estatutos, los reglamentos, los acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

Las precampañas son el equivalente a las campañas en los procesos internos de elección en los partidos políticos. Es decir, es el periodo en el que los ciudadanos (militantes o simpatizantes) pueden hacer campaña en un proceso interno para ser postulados por un determinado partido político a algún cargo de elección popular.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define la precampaña electoral como el conjunto de actos de los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados (**LGIPE**, artículo 227.1, 2014).

Asimismo, señala que por actos de precampaña electoral deben entenderse las reuniones públicas, las asambleas, las marchas y en general aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular (**LGIPE**, artículo 227.2, 2014).

Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un instituto político como candidato a un cargo de elección popular, conforme a la **LGIPE** (**LGIPE**, artículo 227.4, 2014) y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de los candidatos a cargos de elección popular.

Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular se llevan a cabo mediante las precampañas internas de los partidos políticos.

Reglas para el desarrollo de las precampañas electorales

Las precampañas deben regirse por las siguientes reglas (LGIPE, artículo 227.5, 2014):

- 1) Todos los partidos deben efectuarlas con los mismos plazos.
- 2) Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, debe hacerla el mismo día para todas las candidaturas.
- 3) Ningún ciudadano puede participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes institutos políticos, salvo que entre estos medie un convenio para formar coalición.

Los organismos partidistas deben determinar el procedimiento interno que utilizarán para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular al menos 30 días antes de su inicio formal y comunicarlo al Consejo General del INE en las 72 horas siguientes a su aprobación, señalando lo siguiente (LGIPE, artículo 226.2, 2014):

- 1) Fecha de inicio del proceso interno.
- 2) Métodos que serán utilizados.
- 3) Fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente.
- 4) Plazo que comprenderá cada fase del proceso interno.
- 5) Órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia.
- 6) Fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de la jornada comicial interna.

El INE debe verificar, en los 10 días siguientes a la recepción, que el procedimiento cumple con la normatividad aplicable (RE, artículo 269.1, 2016).

Los partidos y las coaliciones deben registrar a sus precandidatos en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR), así como a los aspirantes y candidatos independientes (RE, artículo 267.2, 2016). Este sistema es una herramienta de apoyo implementada por el Instituto Nacional Electoral que permite detectar registros simultáneos, generar reportes de paridad de género, registrar las sustituciones

y cancelaciones de candidatos, además de conocer la información de los aspirantes (RE, artículos 270.1 y 270.2, 2016).

Todos los partidos políticos deben celebrar las precampañas en los mismos plazos. Ellos pueden determinar el procedimiento interno que utilizarán para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular.

Duración y actos anticipados

Duración de las precampañas

Durante los procesos electorales federales en los que se elija al presidente de la república, los senadores y los diputados, las precampañas inician en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y no pueden durar más de 60 días (LGIPE, artículo 226.2, inciso a, 2014).

Respecto a los procesos electorales federales en los que se reanude solamente la Cámara de Diputados, las precampañas comienzan en la primera semana de enero del año de la elección y terminan en no más de 40 días (LGIPE, artículo 226.2, inciso b, 2014).

Las precampañas deben empezar al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos y concluir, a más tardar, un día antes de que se celebre la elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.

Actos anticipados de precampañas

Los precandidatos a candidaturas de cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido están impedidos para realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas (LGIPE, artículo 226.3, 2014). A estas actividades se les conoce como actos anticipados de precampaña y se sancionan con la negativa del registro como precandidato (LGIPE, artículo 226.5, 2014; jurisprudencia 31/2014).

En cuanto a la figura del precandidato único, este también está impedido para desarrollar actos de precampaña y de campaña, con anticipación a los plazos legales (jurisprudencia 32/2016). Al respecto, la Suprema

Las precampañas inician al día siguiente de la aprobación del registro interno de candidatos, y concluyen un día antes de que se celebre la elección interna, de acuerdo con los estatutos de cada partido.

En la elección presidencial y legislativa federal las precampañas no pueden durar más de 60 días; en elección intermedia, no más de 40 días.

Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, aunque los procesos internos de selección de candidatos se den mediante precandidato único o candidato postulado por medio de designación directa, no es viable restringir la prerrogativa de los partidos políticos de utilizar su tiempo en radio y televisión, pues tienen derecho a difundir de forma institucional sus procesos de selección interna de candidatos (acción de inconstitucionalidad 85/2009). Por lo tanto,

la aparición del candidato electo mediante designación directa o precandidato único en los promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña de los partidos políticos, no implica, de suyo, inobservancia a la legislación electoral, pues la irregularidad dependerá, entre otros elementos y particularidades, del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia (SUP-REP-53/2017).

En consecuencia, son contrarios a derecho aquellos promocionales que generen un posicionamiento o ventaja indebida de dicho precandidato.

Topes de gastos, plazos de su aprobación y autoridad que los determina

A más tardar en octubre del año previo al de la elección, el Consejo General del INE debe determinar los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección. El tope será equivalente a 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate (LGIPE, artículo 229.1, 2014).

Los gastos de los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña no pueden rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo (LGIPE, artículo 243.1, 2014).

En los topes de gastos se tienen en cuenta los siguientes conceptos (LGIPE, artículo 243.2, 2014; LGPP, artículo 76.1, 2014):

El tope para gastos de precampaña es equivalente a 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores.

- 1) Propaganda en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, actos políticos en lugares alquilados y propaganda utilitaria.
- 2) Gastos operativos de la precampaña: sueldos y salarios del personal temporal; arrendamiento eventual de muebles e inmuebles; gastos de transporte de material y personal, y viáticos, incluyendo los relacionados con la estructura electoral.
- 3) Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto.
- 4) Producción de los mensajes para radio y televisión: pagos de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, y otros inherentes al mismo objetivo.
- 5) Gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su promoción.
- 6) Gastos cuya finalidad sea propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante la ciudadanía de los programas y las acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral.
- 7) Difusión de la imagen, el nombre o la plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo de la conclusión de la precampaña al inicio de la campaña electoral.

Resolución de controversias internas

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los precandidatos pueden impugnar, ante los órganos internos de solución de controversias de sus partidos políticos, los reglamentos y las convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos; los acuerdos y las resoluciones que adopten y, en general, los actos de los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de estos se desprenda la violación de las normas que ríjan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Es importante señalar que solo los precandidatos debidamente registrados por los partidos podrán impugnar el resultado del proceso de selección de candidatos en el que hayan participado (LGIPE, artículo 228.2, 2014).

Los medios de impugnación que se interpongan en contra de los resultados de las elecciones internas, o de la asamblea en la que se hayan adoptado decisiones acerca de las candidaturas deben presentarse ante el

Proceso electoral

órgano interno competente a más tardar en los cuatro días siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea, y resolverse en los 14 días posteriores a la fecha de la consulta mediante voto directo o de la asamblea en la que se hayan determinado las candidaturas (LGIPE, artículo 228.3 y 228.4, 2014).

En caso de considerar que el órgano interno de resolución de controversias no se apegó a las normas internas para resolver el conflicto electoral, el ciudadano puede acudir al Tribunal Electoral (CPEUM, artículo 99, fracción V, 2014; LGIPE, artículo 228.6, 2014).

Los precandidatos registrados pueden impugnar ante los órganos internos de sus partidos políticos cualquiera de los documentos o actos relacionados con el proceso de selección, cuando consideren que existe una violación relacionada con sus candidaturas; si el conflicto no se resuelve, pueden acudir al TEPJF.

Acceso a medios y propaganda

Acceso a radio y televisión en el periodo de precampañas

El Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. Durante las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedan a disposición del INE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Además, el Instituto asigna a los partidos políticos nacionales 30 minutos al día en cada estación de radio y canal de televisión (LGIPE, artículo 168.1, 2014); en mensajes de 30 segundos, un minuto o dos minutos, en el horario de programación de las 6:00 a las 24:00 horas (LGIPE, artículos 165 y 167.6, 2014).

La distribución de esos minutos a los partidos políticos se hace de forma igualitaria (30%) y conforme a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior (70%). A los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión y los de nuevo registro se les otorga solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, incisos b, e y f, 2014; LGIPE, artículo 167.5, 2014; tesis XXIX/2009).

La LGIPE prevé que los partidos políticos usen el tiempo en radio y televisión para difundir sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y las pautas que

Proceso electoral

determine el INE, y que los precandidatos debidamente registrados tengan acceso a estos medios exclusivamente en el tiempo que corresponda a su partido (LGIPE, artículo 168, 2014).

Durante las precampañas, el INE asigna a los partidos políticos nacionales en conjunto 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, distribuyendo 30% de forma igualitaria y 70% conforme a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Por disposición legal, los precandidatos a cargos de elección popular tienen prohibido, en todo momento, contratar propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión (LGIPE, artículo 226.5, 2014).

Propaganda de precampaña, definición, derechos, prohibiciones y sanciones

Por propaganda de precampaña debe entenderse el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas durante el periodo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el que señale la convocatoria respectiva (LGIPE, artículo 227.3, 2014).

A las precampañas y los precandidatos que en ellas participen les son aplicables las mismas normas previstas en la ley con respecto a los actos de campaña y propaganda electoral (LGIPE, artículo 231.1, 2014).

Entre los derechos relevantes que establece la ley en materia de propaganda está el que los candidatos internos de los partidos políticos en la etapa de precampañas podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades (LGIPE, artículo 247.3, 2014).

En relación con las prohibiciones, aplican las mismas que en campañas en cuanto a colocación y fijación, propaganda recicitable, mensajes que calumnien, etcétera. Por ejemplo, está prohibido colgar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano u obstaculizar su visibilidad (para mayor detalle en cuanto a estas prohibiciones véase LGIPE, artículo 250, 2014).

Otra prohibición importante de recordar en materia de propaganda electoral es que —del mismo modo que durante las campañas— no se permiten actos de precampaña en el extranjero (LGIPE, artículo 353.1, 2014).

La violación a las reglas previstas por la LGIPE en materia de precampaña se sanciona con la negativa de registro como precandidato. En caso de que se compruebe la violación a estas normas en fecha posterior a la postulación y al registro del aspirante, el Instituto cancelará el registro legal del infractor (LGIPE, artículos 226.3, 226.5, 228.6 y 372.1, 2014).

Mediante la propaganda de precampaña los aspirantes difunden sus mensajes para dar a conocer sus propuestas. Los candidatos internos pueden ejercer el derecho de réplica en los medios de comunicación; sin embargo, les está prohibido difundir mensajes que calumnien, así como efectuar actos de precampaña en el extranjero.

Registro de candidatos

Candidatura, definición

Una candidatura “es la propuesta para que una persona ocupe un cargo público, sobre la cual se pronuncian los votantes en una elección” (Martínez y Salcedo 1999, 122).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, las condiciones y los términos que determine la legislación (CPEUM, artículo 35, base II, 2014).⁸

Registro de candidatos

Requisitos y procedimiento para el registro de candidatos

Previo a solicitar el registro de candidatos, el partido político postulante debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, ante el Consejo General en los 15 primeros días de enero del año de la elección (LGIPE, artículo 236.2, 2014).

⁸ Las candidaturas independientes son posibles a partir de la reforma constitucional en materia política promulgada el 9 de agosto de 2012. La primera reglamentación al respecto fue la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicada el 12 de octubre del mismo año.

Proceso electoral

Las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios deben registrarse por fórmulas de candidatos compuestas por un propietario y un suplente del mismo género; además, las fórmulas y los candidatos se consideran separadamente, salvo para efectos de la votación (LGIPE, artículo 232.2, 2014). El partido político postulante debe manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con sus normas estatutarias (LGIPE, artículo 238.3, 2014).

Los partidos políticos y las coaliciones deben capturar en el Sistema Nacional de Registro (SNR) la información de sus candidatos, que será validada por el INE. El formato de solicitud de registro puede ser impreso desde dicho sistema y debe entregarse en físico ante el Instituto (RE, artículo 281, 2016).

Los plazos y los órganos competentes para el registro de las candidaturas son:

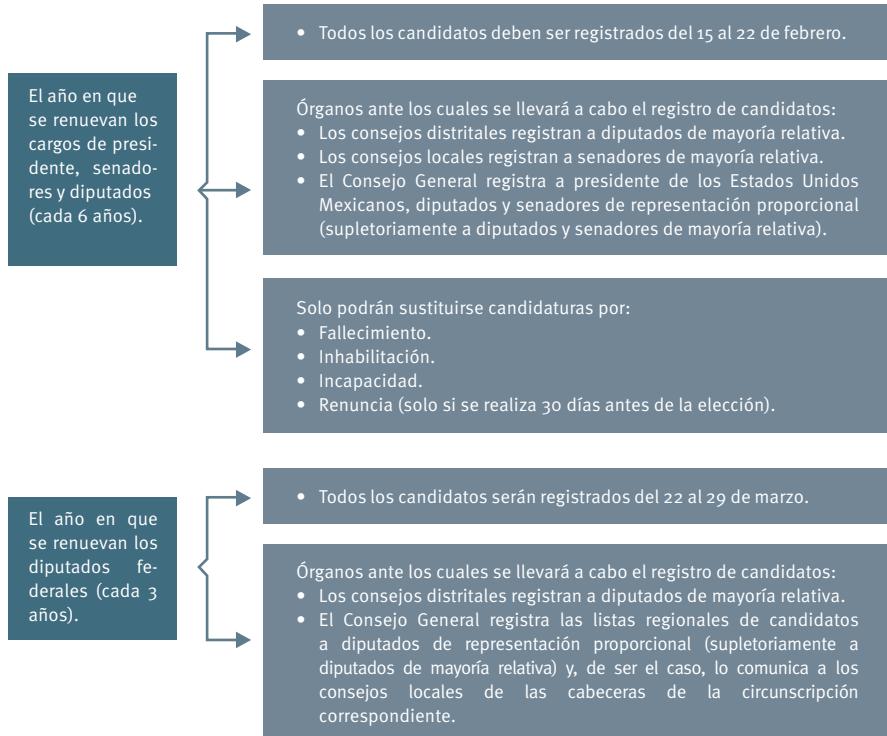
- 1) En el año de la elección en la que se elija al presidente de la república, los senadores y los diputados federales, todos los candidatos son registrados del 15 al 22 de febrero por los siguientes órganos del instituto electoral (LGIPE, artículo 237.1, inciso a, 2014):
 - a) Candidatos a diputados de mayoría relativa: por los consejos distritales.
 - b) Candidatos a senadores electos por el principio de mayoría relativa: por los consejos locales correspondientes.
 - c) Candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, y los candidatos a presidente de los Estados Unidos Mexicanos: por el Consejo General.
- 2) En el año de la elección de diputados federales, los candidatos por ambos principios son registrados del 22 al 29 de marzo por los siguientes órganos (LGIPE, artículo 237.1, inciso b, 2014):
 - a) Candidatos de mayoría relativa: por los consejos distritales.
 - b) Candidatos por el principio de representación proporcional: por el Consejo General.

La facultad originaria para aprobar el registro de los candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa recae en los consejos distritales y locales, respectivamente. Sin embargo, en la práctica los partidos políticos concentran las solicitudes de registro de todos sus

Proceso electoral

candidatos ante el Consejo General del INE, autoridad que aprueba su registro con la facultad supletoria que le confiere el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014).

Figura 2. Registro de candidaturas



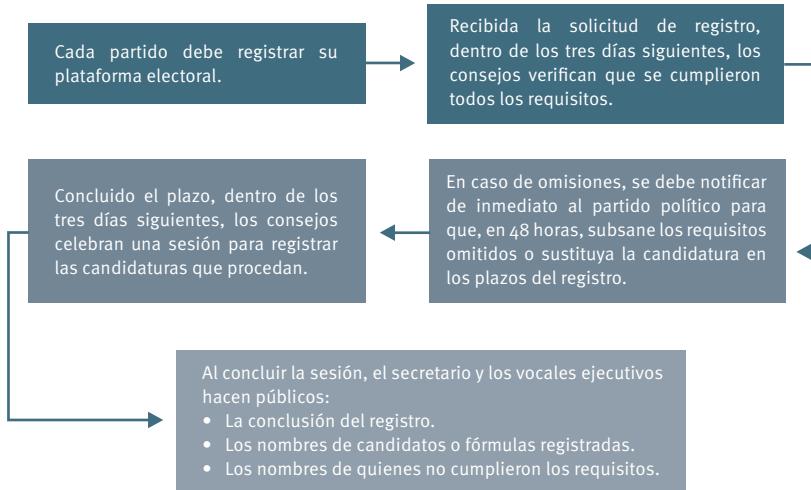
Fuente: Elaboración propia.

Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verifica en los tres días siguientes que cumple con todos los requisitos (figura 3). Si de la verificación se advierte que omitió alguno o varios, se notifica de inmediato al partido político correspondiente para que en las 48 horas siguientes subsane los requerimientos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando se encuentre en los plazos de registro de candidatos (LGIPE, artículos 239.1 y 239.2, 2014).

En los tres días siguientes en que vengan los plazos de registro, los consejos general, locales y distritales celebran una sesión especial cuyo único objeto es el registro de los candidatos (LGIPE, artículo 239.5, 2014).

Proceso electoral

Figura 3. Procedimiento para el registro de candidaturas



Fuente: Elaboración propia.

Concluido el plazo de registro, el INE debe generar en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos las listas de candidatos aprobados para publicarlas en su página web en un plazo de cinco días (RE, artículo 272.1, 2016).

Para el caso de los diputados y senadores deben registrarse fórmulas integradas por un propietario y un suplente del mismo género. En el año en el que se elija al presidente de la república, los senadores y los diputados federales, se registran los candidatos en febrero del año de la elección; mientras que en el año en que solamente se elijan diputados federales, este plazo es en marzo del año de la elección.

Convocatoria para candidatos independientes

La inclusión de la figura de candidato independiente (CI) se debe a la reforma al artículo 35, fracción II, de la CPEUM, publicada el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El proceso de selección de candidatos independientes comprende la convocatoria, los actos previos al registro, la obtención del apoyo ciudadano⁹ y el registro¹⁰ (LGIP, artículo 366, 2014).

⁹ Véase tesis XXV/2013.

¹⁰ Véase tesis VIII/2013.

Convocatoria

El Consejo General debe emitir la convocatoria en noviembre del año previo a la elección para aquellos ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes. La convocatoria debe señalar los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello (LGIPE, artículo 367.1, 2014).

Así, de acuerdo con la ley, el Instituto tiene la obligación de dar amplia difusión a la convocatoria. Esto implica que debe publicarla en su página web, el Diario Oficial de la Federación, dos periódicos de circulación nacional y los estrados de sus oficinas centrales y desconcentradas (LGIPE, artículos 287.1 y 367.2, 2014).

El Consejo General del INE debe emitir la convocatoria en noviembre del año previo a la elección para los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes.

Actos previos al registro

Los ciudadanos interesados deben manifestar ante el Consejo General su interés en postularse a un cargo público, utilizando para ello un formato determinado (LGIPE, artículo 368.2, 2014). El formato de intención debe estar acompañado por la documentación que acredite la creación de una asociación civil, así como por los datos de una cuenta bancaria. A partir de ese momento los ciudadanos adquieren la calidad de aspirantes (LGIPE, artículos 368.3 al 368.5, 2014).

Una vez recibida la documentación mencionada, el INE debe verificar que la manifestación cumple con los requisitos. El plazo para la verificación es de tres días, excepto cuando la manifestación se presente en el último día, en cuyo caso es de 24 horas (RE, artículo 289.1, 2016). Cuando la manifestación de intención para participar en el procedimiento correspondiente incumple los requisitos exigidos, la autoridad electoral debe requerir al interesado para que subsane las deficiencias en las 48 horas siguientes al requerimiento, incluso cuando la presentación del escrito sea próxima a la culminación del plazo y no sea dable su desahogo en la fecha límite conforme a las disposiciones normativas (RE, artículo 289.2, 2016; jurisprudencia 2/2015).

Proceso electoral

Las constancias de aspirante se emiten el mismo día para todos los ciudadanos que cumplieron con los requisitos. La lista de los aspirantes a

Los ciudadanos interesados deben manifestar ante el Consejo General del INE su interés en postularse a un cargo público.

una candidatura independiente se publica el mismo día en la página web del Instituto (RE, artículo 289.5, 2016).

Obtención del apoyo ciudadano

Después de obtener la calidad de aspirantes, estos pueden desarrollar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios de comunicación, excepto radio y televisión, siempre que no constituyan actos anticipados de campaña (LGIPE, artículo 369.1, 2014). Los aspirantes a candidaturas independientes pueden conseguir firmas de apoyo a su postulación en reuniones públicas, asambleas y marchas; pero no por medio de actos anticipados de campaña, propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión (LGIPE, artículos 370.1, 372.1 y 372.2, 2014).

En cuanto a la cantidad de firmas mínima, depende del cargo al que se pretenda postular la candidatura independiente:

- 1) Para presidente de la república se requiere el apoyo de 1% de la lista nominal de electores, distribuidos en por lo menos 17 entidades federativas (LGIPE, artículo 371.1, 2014).
- 2) Para senadores y diputados debe ser 2% de la lista nominal de electores de la entidad federativa o el distrito, distribuidos en por lo menos la mitad de los distritos o las secciones electorales (LGIPE, artículos 371.2 y 371.3, 2014).

Los aspirantes a candidaturas independientes deben conseguir un porcentaje predeterminado de firmas de apoyo, dependiendo del cargo al que pretendan postularse.

Registro de candidatos independientes

La última etapa es la de registro de candidatos, en la cual los aspirantes deben presentar su solicitud ante el órgano competente del Instituto Nacional Electoral. La solicitud debe ser presentada por escrito y contener el apellido paterno y el materno, el nombre completo y la firma (o, en su caso,

huella dactilar del solicitante); el lugar y fecha de nacimiento; el domicilio y el tiempo de residencia en el mismo; su ocupación; la clave de la credencial para votar; el cargo para el que pretenda postularse; la designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones; la designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes, y los documentos establecidos, incluyendo la cédula de respaldo de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo (LGIPE, artículo 383.1, 2014).

Una vez recibida la solicitud de registro, se debe verificar en los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano (LGIPE, artículo 383.2, 2014), pues la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es la autoridad encargada de revisar las firmas de apoyo de la candidatura independiente (LGIPE, artículo 385, 2014).

Después de la revisión de los requisitos, el secretario del Consejo General y los presidentes de los consejos locales o distritales hacen pública la conclusión del registro de candidaturas independientes y resuelven en sesión el registro de las candidaturas (LGIPE, artículos 388 y 389, 2014).

Los aspirantes que cumplen con todos los requisitos obtienen registro como candidatos independientes.

Cuotas de género en el registro de candidaturas y sanciones por incumplimiento

Por disposición de ley, en la postulación de sus candidaturas los partidos políticos deben promover y garantizar la igualdad de oportunidades y procurar la paridad de género en la vida política del país (LGIPE, artículos 232.3 y 233, 2014; LGPP, artículos 3.3, 3.4 y 3.5, 2014). En la sentencia SUP-JDC-12624/2011, el Tribunal Electoral señaló que los partidos estaban obligados a registrar 40% de las candidaturas para diputados y senadores con la fórmula del mismo género (propietarios y suplentes), tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, aun sin importar de qué forma se elijan las candidaturas (jurisprudencia 16/2012). Lo anterior se sustentó en el principio de igualdad entre la mujer y el hombre en el acceso a los cargos públicos de elección popular; además, esta medida no solo debía cumplirse en el momento del registro, sino reflejarse en la toma de posesión del cargo y la permanencia.

Las listas de representación proporcional contienen fórmulas de candidatos compuestas por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista (LGIPE, artículo 234, 2014). Trasciende el hecho de que esta medida para fomentar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos de los partidos políticos también determina la asignación de curules una vez que la autoridad electoral competente lleve a cabo el procedimiento necesario (tesis XLI/2013 y IX/2014; jurisprudencia 29/2013).

Si un partido político o una coalición no cumple con sus cuotas de género, el Consejo General del INE lo requerirá para que en un plazo de 48 horas rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá porque, en caso de no hacer las modificaciones debidas, recibirá una amonestación pública (LGIPE, artículo 235.1, 2014).

Transcurrido el plazo referido en el párrafo anterior, el instituto político o la coalición que no efectúen la sustitución de candidatos serán acreedores a una amonestación pública, y el Instituto les requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas haga la corrección. En caso de reincidencia, se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (LGIPE, artículo 235.2, 2014).

Los partidos políticos deben promover y garantizar, en la postulación de sus candidaturas, la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del país.

Los candidatos independientes también tienen la obligación de respetar la paridad de género, por lo que cada fórmula de este tipo debe estar conformada por personas del mismo género (LGIPE, artículo 14.5, 2014). En la elección de diputados, la fórmula que registre un candidato independiente debe quedar integrada por dos mujeres o dos hombres: como propietario y suplente. Sin embargo, en la sentencia SG-JDC-10932/2015, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal determinó permitir a Manuel Jesús Clouthier Carrillo integrar una fórmula al cargo de diputado federal junto con María del Rocío Zazueta. Este criterio fue recuperado en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, que señala que las fórmulas de candidaturas independientes pueden ser integradas por personas del mismo género, o bien, de distinto género, siempre y cuando el candidato propietario sea hombre y la suplente mujer (RE, artículo 286.1, 2016).

Campañas electorales

Definición

La LGIPE define la campaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto (LGIPE, artículo 242.1, 2014).

Martínez y Salcedo señalan que “una campaña electoral es 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” (Martínez y Salcedo 1999, 48).

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales identifica como actos de campaña las reuniones públicas, las asambleas, las marchas y en general aquellos en los que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas (LGIPE, artículo 242.2, 2014).

La Sala Superior ha sostenido que una de las fases de mayor relevancia en la etapa de preparación del proceso electoral es la campaña electoral, pues constituye la actividad más intensa en la relación de comunicación entre las organizaciones partidistas y los ciudadanos, ya que mediante ella se proporcionan a los electores los elementos necesarios para la emisión de un voto informado, con conocimiento de los programas de gobierno. Las campañas electorales son el medio por el cual los partidos políticos tratan de persuadir al electorado para que elija la opción que ellos presentan (TEPJF 2006, 201).

Las campañas electorales consisten en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general actos por medio de los cuales los partidos políticos, los candidatos y las coaliciones tratan de persuadir al electorado para obtener su voto.

Duración de las campañas y los actos anticipados

Duración de las campañas

Las campañas electorales de los partidos políticos inician a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva y concluyen tres días antes de celebrarse la jornada electoral (LGIPE, artículo 251.3, 2014).

Proceso electoral

Durante los procesos electorales federales en los que se elijan al presidente de la república, los senadores y los diputados, el periodo de campañas es de 90 días. En cambio, para los procesos electorales federales en los que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las campañas se llevan a cabo durante 60 días (LGIPE, artículos 251.1 y 251.2, 2014).

Las campañas electorales inician a partir del día siguiente de la sesión de registro de candidaturas y concluyen tres días antes de la jornada electoral. En la elección presidencial y legislativa federal pueden durar 90 días. En la elección intermedia el periodo es de 60 días.

Actos anticipados de campaña, definición

Dado que las campañas inician al día siguiente de aquel en que se aprueban las candidaturas, por actos anticipados de campaña deben entenderse aquellos que se realicen antes de esa fecha. Al respecto es importante precisar que en la tesis XXIII/98 la Sala Superior estableció que los actos relativos a los procedimientos de selección interna de candidatos no pueden considerarse actos anticipados de campaña.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define los actos anticipados de campaña como los actos de expresión, en cualquier modalidad y momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados explícitos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, así como solicitudes de cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral (LGIPE, artículo 3.1, inciso a, 2014). Además, la Sala Superior, en precedentes y tesis, ha sostenido que los ciudadanos seleccionados por los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular no pueden llevar a cabo actos de proselitismo durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral, aprobó un acuerdo (IFE 2009a) en el cual definió los actos anticipados de campaña como aquellos que se llevan a cabo por precandidatos, precandidatos electos o postulados, partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas nacionales, etcétera, que promuevan el voto o

Los actos anticipados de campaña son las acciones de partidos y candidatos para promover el voto fuera de los tiempos oficiales. El TEPJF considera que los actos anticipados de campaña provocan inequidad en la contienda.

difundan mensajes alusivos al proceso electoral federal, que hagan referencia a precandidatos o al proceso electoral desde el día siguiente a aquel en que un partido político o coalición haya fijado como fecha límite de su proselitismo hasta la fecha de inicio de las campañas.

Acceso a medios y propaganda

Acceso a radio y televisión durante las campañas electorales

Durante las campañas electorales el INE destina a los partidos políticos, en conjunto, al menos 85% de los 48 minutos con que cuenta en cada estación de radio y canal de televisión (jurisprudencia 25/2013). Esto equivale a una asignación de 41 minutos diarios del tiempo total disponible (LGIPE, artículo 169.1, 2014).

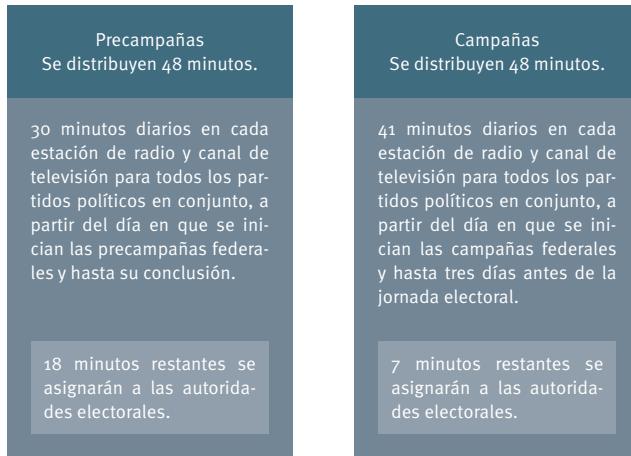
La distribución a los partidos políticos es —del mismo modo que en las precampañas— 30% de manera igualitaria y 70% de forma proporcional. Los partidos políticos que participan por primera vez tienen acceso a este derecho únicamente en lo que corresponde al porcentaje igualitario.

Es importante recordar que, en el caso de las coaliciones totales, 30% se distribuye de forma igualitaria como si se tratara de un solo partido, mientras que el resto (70%) se asigna proporcionalmente a la votación obtenida en el último proceso electoral. Para el caso de las coaliciones parciales o flexibles, los institutos políticos ejercen su prerrogativa por separado.

También es importante mencionar que es una prerrogativa de los candidatos independientes registrados el tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si fueran un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales (LGIPE, artículo 393.1, inciso b, 2014). En la figura 4 se observa una comparación de la distribución del tiempo en medios a los partidos políticos y las autoridades electorales durante las precampañas y las campañas.

Proceso electoral

Figura 4. Asignación de tiempo en radio y televisión



Fuente: Elaboración propia.

Cada partido decide libremente la asignación de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, por tipo de campaña federal,¹¹ salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, cada instituto debe destinar al menos 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma¹² (LGIPE, artículo 171, 2014).

Al igual que los precandidatos, los candidatos a cargos de elección popular, en todo tiempo, tienen prohibido contratar propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.

Es importante señalar que existe también un periodo denominado de intercampañas. En este los partidos políticos tienen prohibido difundir propaganda electoral por radio o televisión. El periodo de intercampañas transcurre desde el día siguiente en que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular al día anterior al inicio de las campañas electorales (RRTVME, artículo 5, fracción III, inciso g, 2014).

De acuerdo con el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTVME), en el periodo de intercampañas —así como en el

¹¹ Véase jurisprudencia 41/2013.

¹² Véanse jurisprudencias 14/2016 y 33/2016.

Proceso electoral

comprendido entre la conclusión de la campaña y la celebración de la jornada electoral—, el INE debe administrar —al igual que durante las pre-campañas y las campañas— 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión para difundir información de la elección.

Asimismo, únicamente en las intercampañas 50% de ese tiempo se destina a mensajes propios del Instituto y el resto se distribuye de forma igualitaria para la transmisión de mensajes genéricos de los partidos políticos. Previo a la jornada electoral, el tiempo se divide entre el INE y las autoridades electorales (RRTVME, artículos 19 y 20, 2014).

Debates

Los debates son actos públicos que únicamente se pueden convocar en el periodo de campaña, en los que participan candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales. El objetivo de los debates es difundir las propuestas de los contendientes y asegurar el más amplio ejercicio de la libertad de expresión (RE, artículos 304.1 y 304.2, 2016).

A partir de la reforma electoral de 2014, el Instituto Nacional Electoral organiza dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promueve, por medio de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales (LGIPE, artículo 218.1, 2014). Para los debates obligatorios de la elección presidencial, el Consejo General define las reglas, las fechas y las sedes, y estos deben transmitirse por las estaciones de radio y televisión de uso público (LGIPE, artículos 218.2 y 218.3, 2014).

Los organismos públicos locales electorales organizan debates entre todos los candidatos a gobernador o, en su caso, jefe de gobierno de Ciudad de México, y promueven la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, alcaldes y otros cargos de elección popular (LGIPE, artículo 218.4, 2014). Los debates entre candidatos a gobernador y jefe de gobierno deben transmitirse por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate (LGIPE, artículo 218.5, 2014).

Los debates deben contar con la participación de por lo menos dos de los candidatos que cuenten con registro para contender por el cargo de elección en cuestión, también con las condiciones de equidad en el formato

Proceso electoral

y trato igualitario. La inasistencia de uno o más de los candidatos invitados no será causa para la no realización de los mismos (LGIPE, artículo 218.7, 2014; RE, artículo 218.5, 2016).

Asimismo, cabe destacar que los medios de comunicación nacional y local pueden organizar libremente debates entre candidatos siempre y

cuando lo comuniquen al INE o al organismo público local electoral correspondiente, y el acto cumpla con los requisitos antes señalados (LGIPE, artículo 218.6, 2014).

Por medio de la organización de debates, tanto oficiales —por parte del INE o los organismos públicos locales electorales—, como no oficiales —por los medios de comunicación—, se busca fortalecer la deliberación pública entre los candidatos de las elecciones.

Propaganda de campaña, definición; derechos y prohibiciones

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define la propaganda electoral como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (LGIPE, artículo 242.3, 2014). Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante el electorado de las acciones y los programas fijados por los institutos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que se registre para la elección (LGIPE, artículo 242.4, 2014). En este sentido, la Sala Superior estableció en la tesis XIV/2010 que la propaganda electoral no debe tener características similares a las de la publicidad comercial. Aunque esta definición es similar a la descrita para el periodo de precampañas, la diferencia radica en que en un caso la difusión de la propaganda es emitida por los precandidatos y en el otro, por los candidatos de cada partido o coalición; por tanto, ocurre en momentos diferentes de la etapa de preparación de la elección.

Al igual que en las precampañas, el derecho de réplica también está contemplado para los candidatos, cuando consideren que algún medio de comunicación difundió

Por medio de la propaganda electoral los candidatos de los partidos políticos o las coaliciones dan a conocer sus propuestas. Estos pueden ejercer el derecho de réplica en los medios de comunicación; pero tienen prohibido difundir mensajes que calumnien.

Proceso electoral

información que deformó hechos o situaciones referentes a sus actividades (LGIPE, artículo 247.3, 2014).

Asimismo, existen varias prohibiciones en materia de propaganda de campaña, entre las que están las siguientes:

- 1) Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental proveniente tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno de Ciudad de México, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, 2014; LGIPE, artículo 209.1, 2014). La jurisprudencia 10/2009 dispone que la propaganda gubernamental se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe abstenerse de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Respecto a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, etapas de precampaña, campaña electoral o el periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección.
- 2) En su propaganda política o electoral, los institutos políticos, las coaliciones y los candidatos deben abstenerse de difundir expresiones que calumnien a las personas (LGIPE, artículo 247.2, 2014); el único límite es el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros, y a las instituciones y los valores democráticos (LGIPE, artículo 246, 2014).
 - a) La LGIPE faculta al Instituto Nacional Electoral para suspender de manera inmediata los mensajes en radio o televisión contrarios a esa disposición, así como para retirar cualquier otra propaganda que se estime violatoria del código. Por su parte, la Sala Superior estableció en la jurisprudencia 10/2008 que la vulneración a esta disposición será sancionada mediante el procedimiento especial sancionador, en el que se podrá ordenar la cancelación inmediata

Proceso electoral

de la propaganda difundida, dada la necesidad de hacer cesar, *a priori*, cualquier acto que pudiera entrañar la violación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral.

- 3) Se debe evitar recurrir a la violencia y cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, así como proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, las instituciones públicas, los partidos políticos o sus candidatos, en la propaganda política y electoral que utilicen, por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión. Por el contrario, la propaganda política o electoral debe incentivar el debate público, además de propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión de las acciones y los programas fijados en los documentos básicos de las organizaciones partidistas (tesis XXIII/2008).
- 4) Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio los resultados de las encuestas o los sondeos de opinión cuyo objetivo sea dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hiciéren a las penas aplicables por los tipos previstos y sancionados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGIPE, artículo 251.6, 2014).

Durante las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral debe suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental proveniente tanto de los poderes federales como estatales.

En cuanto a la colocación de la propaganda electoral, la ley prevé las reglas siguientes para fijarla (LGIPE, artículo 250.1, 2014):

- 1) En inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario.
- 2) En los bastidores y las mamparas de uso común que determine el INE, previo acuerdo con las autoridades correspondientes.
- 3) No se permite en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario; en accidentes geográficos, cualquiera que sea su régimen jurídico; tampoco cuando obstaculice en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que auxilian a las personas a transitar y orientarse dentro de los centros de población.

Proceso electoral

- 4) No puede colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.

Los partidos, las coaliciones y los candidatos deben utilizar en su propaganda impresa materiales que no dañen el medio ambiente, reciclables y de fácil degradación natural (LGIPE, artículos 209.2 y 248, 2014). Por tanto, los sujetos obligados deben presentar un informe de los materiales empleados en la producción de la propaganda electoral para las precampañas y campañas electorales una semana antes de su inicio, el cual debe incluir su plan de reciclaje (RE, artículo 295.2, 2016).

Por último, los artículos promocionales utilizarios que los partidos políticos usan para difundir su imagen y propuestas solo podrán ser elaborados con material textil (LGIPE, artículos 209.3 y 209.4, 2014).

Los partidos y los candidatos deben elaborar su propaganda impresa con materiales reciclables y usar artículos promocionales fabricados con material textil exclusivamente.

Financiamiento

Financiamiento público

Para Héctor Díaz-Santana, se debe entender como financiamiento de partidos políticos “a los medios económicos o en especie que reciben los partidos o candidatos, del Estado o de particulares, para solventar los gastos erogados en su ejercicio político” (Díaz-Santana 2004, 257).

En el caso de México, el subsidio público es una prerrogativa que se asigna tanto para la vida ordinaria de los partidos como para los tiempos de campaña. Constitucionalmente, debe predominar el subsidio público sobre el privado (tesis XXXVIII/2013).

De acuerdo con José Woldenberg (2003, 20), la importancia de regular el financiamiento de los partidos y de buscar el predominio del público sobre el privado obedece a cuatro razones que se vinculan directamente con la competencia electoral por el poder (CPEUM, artículo 41, base II, 2014):

- 1) Transparentar el origen de los recursos.
- 2) Garantizar la independencia de los partidos.

Proceso electoral

- 3) Contar con las condiciones adecuadas de equidad en la competencia.
- 4) Evitar acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

El subsidio público¹³ para los partidos políticos que mantienen su registro después de cada elección se asigna y distribuye como sigue:

- 1) Para gastos de campaña. Durante el año en que se elige al presidente de la república, los senadores y los diputados federales, equivale a 50% del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solamente se eligen diputados federales es de 30 por ciento.
- 2) Por actividades específicas. Destinado a actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. Equivale a 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. De la cantidad que resulte con base en lo señalado anteriormente, 30% se reparte entre los partidos políticos en forma igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Los candidatos independientes tienen derecho a financiamiento público y privado de las campañas (LGIPE, artículo 393.1, inciso c, 2014). En cuanto al de carácter público, los candidatos independientes en su conjunto reciben el mismo monto que un partido de nuevo registro.

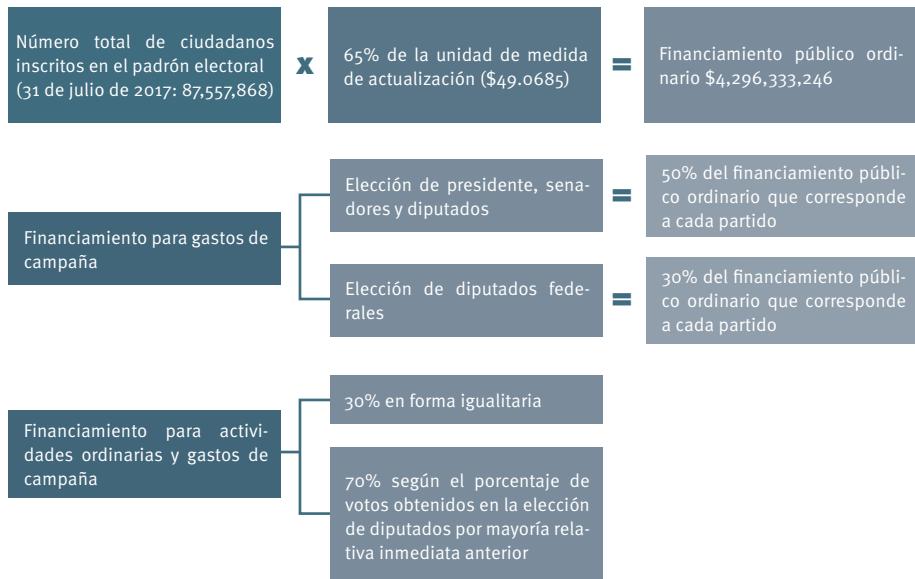
Como se observa en la figura 5, el criterio para calcular el financiamiento ordinario es la base para la asignación del subsidio público durante las campañas.

El financiamiento público es un privilegio que se otorga a los partidos políticos y a los candidatos independientes registrados, tanto para el sostenimiento de sus actividades ordinarias como para sus campañas electorales. Este debe prevalecer sobre el financiamiento privado que puedan conseguir de simpatizantes, militantes o particulares.

¹³ El financiamiento público es el que reciben del Estado mexicano, a diferencia del financiamiento privado que pueden recibir de particulares: militantes o simpatizantes. El artículo 41, base II, de la Constitución (2014) establece la obligación de que el financiamiento público prevalezca sobre el privado.

Proceso electoral

Figura 5. Cálculo del financiamiento público a campañas



Fuente: Elaboración propia.

Financiamiento privado

La reforma modifica algunas reglas y elimina el tope máximo anual de 10% de financiamiento privado para permitir a los partidos políticos mayores ingresos. A partir de la reforma, las aportaciones tanto de candidatos como de simpatizantes durante los procesos electorales destinadas a las campañas no pueden superar en 10% el tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (LGPP, artículo 56.2, inciso b, 2014). Las aportaciones de militantes, a su vez, no pueden exceder 2% del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate (LGPP, artículo 56.2, inciso a, 2014).

Solamente las personas físicas pueden aportar los recursos, aunque las aportaciones de una sola persona no pueden exceder 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial (LGPP, artículo 56.2, inciso d, 2014).

Se prohíben las aportaciones anónimas y por parte de poderes, dependencias y organismos del gobierno; organismos extranjeros; personas morales, y de quienes vivan o trabajen en el extranjero (LGPP, artículos

Proceso electoral

54.1 y 55.1, 2014). Además, de la tesis I/2015 se desprende que las cámaras empresariales no tienen permitido donar a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

Los organismos partidistas tienen la obligación de expedir recibos foliados en los que se haga constar el nombre completo y el domicilio, la clave de elector y el registro federal de contribuyentes del aportante (LGPP, artículo 56.3, 2014). Además, los partidos deben entregar una relación mensual de los nombres de los donantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso, que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación (LGPP, artículo 56.5, 2014).

Desde la reforma, las aportaciones en especie deben constatarse en un contrato entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios y el monto total. En su caso, los bienes deben ser soportados por la factura de compra (LGPP, artículo 56.4, 2014).

A partir de la reforma, las aportaciones a los partidos políticos tanto de candidatos como de simpatizantes durante los procesos electorales destinadas a ser utilizadas en las campañas no pueden superar en 10% el tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

En cuanto a los candidatos independientes, el financiamiento privado está constituido por las aportaciones de estos y sus simpatizantes, el cual no podrá ser mayor que 10% del tope de gasto para la elección (LGIPE, artículo 399.1, 2014). Sin embargo, la Sala Superior ha establecido que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales no es aplicable a las candidaturas independientes (tesis XXI/2015).

Además, los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral (LGIPE, artículo 400.1, 2014).

Topes de gastos de campañas, plazos de aprobación y autoridad competente

El Consejo General del INE tiene la facultad de determinar los topes máximos de los gastos de campaña. Los gastos de los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña no deben rebasar los límites que, para cada elección, acuerde el Consejo (LGIPE, artículo 243.1, 2014).

Proceso electoral

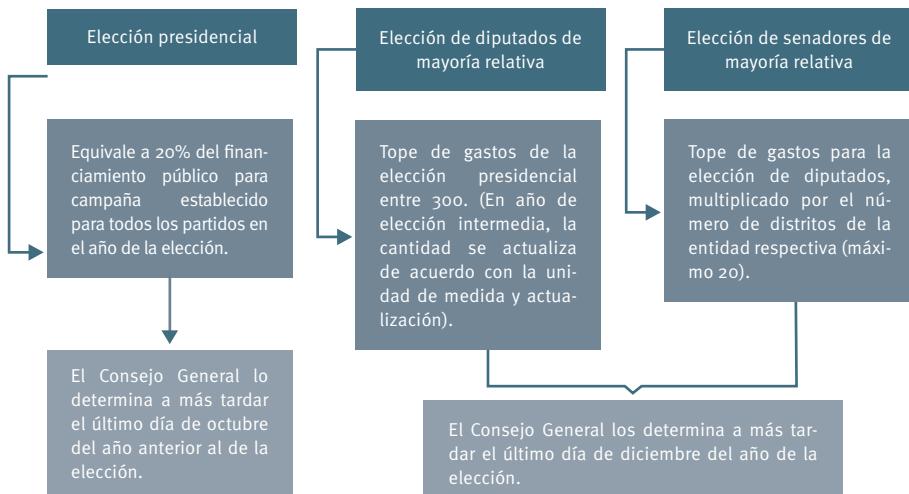
Para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el límite debe aprobarse a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, y será equivalente a 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial (LGIPE, artículo 243.4, inciso a, 2014).

En las elecciones del Legislativo se deben determinar los topes a más tardar el día último de diciembre del año antes de la elección (LGIPE, artículo 243.4, inciso b, 2014).

El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa es la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial por 300. Para el año en que solamente se renueva la Cámara de Diputados, esta cantidad se actualiza con la unidad de medida y actualización (UMA) (LGIPE, artículo 243.4, inciso b, fracción I, 2014).

Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña es la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos de la entidad (figura 6); en ningún caso el número de distritos será mayor de 20 (LGIPE, artículo 243.4, inciso b, fracción II, 2014).

Figura 6. Topes de gastos de campaña



Fuente: Elaboración propia.

Gastos sujetos a los topes de campaña

Los siguientes conceptos quedan comprendidos en los topes de gastos (LGIPE, artículo 243, 2014):

- 1) Propaganda utilitaria, en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido y actos políticos en lugares alquilados.
- 2) Gastos operativos de la campaña: sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, y viáticos, incluyendo los gastos relacionados con la estructura electoral.
- 3) Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, por ejemplo, inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto.
- 4) Producción de los mensajes para radio y televisión: pagos de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, y demás inherentes al mismo objetivo.

No se consideran en este rubro los gastos de los partidos políticos en su operación ordinaria ni el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones (LGIPE, artículo 243.3, 2014).

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes deben respetar los topes de gastos de campaña que determine el INE para cada elección.

Régimen fiscal, derechos y obligaciones

Otra prerrogativa para los partidos políticos de carácter permanente es la relativa al régimen fiscal y esta funciona igual, tanto en los tiempos ordinarios como en los de campaña.

Los partidos políticos cuentan con un régimen fiscal distinto al de otras personas morales, el cual se caracteriza porque estos no son sujetos a los siguientes impuestos y derechos (LGPP, artículo 66.1, 2014):

- 1) Los relacionados con las rifas y los sorteos que celebren previa autorización legal; también con las ferias, los festivales y otros actos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.

- 2) Al impuesto sobre la renta (ISR), en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubieran adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o especie.
- 3) 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 por el uso de equipos y medios audiovisuales.

Por disposición legal, la exención de tales impuestos y derechos no aplica en el caso de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados o la Ciudad de México, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento; adicionales que se establezcan sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora; tampoco en los que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, y en los impuestos y derechos que establezcan los estados, los municipios, las alcaldías o Ciudad de México por la prestación de los servicios públicos (LGPP, artículo 67, 2014).

El régimen fiscal no exime a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales, por tanto, deben retener y enterar a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta que corresponda por los sueldos, los salarios, los honorarios y cualquier otra retribución equivalente para sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios (LGPP, artículos 68.1 y 68.2, 2014).

Los partidos políticos cuentan con un régimen fiscal distinto al de otras personas morales. Aunque están exentos de algunos impuestos, deben retener y enterar a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta (ISR) correspondiente a sueldos y honorarios de quienes les presten servicios.

Franquicias postales y telegráficas, derechos de uso y prohibiciones

Otra prerrogativa de carácter permanente para los partidos políticos es el derecho al uso de franquicias postales y telegráficas en el territorio nacional para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Las franquicias postales pueden ser usadas solamente por los comités directivos de cada partido para el envío de su correspondencia ordinaria, propaganda y publicaciones periódicas. El INE debe determinar la partida destinada a

Proceso electoral

cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos: en años no electorales el monto total debe ser equivalente a 2% del financiamiento público para actividades ordinarias y, en años electorales, de 4 por ciento. Los montos se asignan a los partidos políticos en forma igualitaria (LGPP, artículo 70.1, 2014). Los candidatos independientes también disfrutan de las franquicias postales en el territorio nacional. Los candidatos independientes, en su conjunto, son considerados como un partido de nuevo registro para la distribución de esta prerrogativa y solo tendrán acceso a las franquicias postales durante la campaña electoral y en el ámbito territorial del cargo por el que estén compitiendo (LGIPE, artículos 420 y 421.1, incisos a y b, 2014).

Las franquicias telegráficas únicamente pueden ser utilizadas por los comités nacionales de los partidos políticos, en casos de apremio, y

Los partidos políticos tienen como beneficio permanente el derecho al uso de franquicias postales y telegráficas. En años no electorales el monto total destinado a estos servicios es de 2% del financiamiento público ordinario y, en años electorales, de 4 por ciento.

no surtirán efectos para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro (LGPP, artículo 71.1, 2014).

Fiscalización

La Ley General de Partidos Políticos enumera los siguientes gastos que se entienden como de campaña (LGPP, artículo 76.1, 2014):

- 1) Propaganda. Comprende los gastos en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, actos políticos en lugares rentados, propaganda utilitaria y similares.
- 2) Gastos operativos de la campaña. Abarcan los sueldos y los salarios del personal eventual, renta de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, incluyendo los relacionados con la estructura electoral.
- 3) Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, el partido, el candidato contratante

y el medio impreso deberán identificar con toda claridad que se trata de publicidad o inserción pagada.

- 4) Producción de los mensajes para radio y televisión: pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo rubro.
- 5) Gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su promoción.
- 6) Actividades cuya finalidad sea propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante la ciudadanía de los programas y las acciones de los candidatos registrados, así como de la plataforma electoral.
- 7) Cualquier acto que difunda la imagen, el nombre o la plataforma de gobierno del candidato o el instituto político en el periodo de la conclusión de la precampaña al inicio de la campaña electoral.

La ley señala que los gastos para la operación ordinaria, el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y el sostenimiento de los órganos directivos y de las organizaciones durante los procesos electorales no se consideran gastos de campaña (LGPP, artículo 76.2, 2014).

Además, todos los bienes o los servicios que se destinen a la campaña deben tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales, con la única excepción del gasto relativo a estructuras electorales que, como se vio anteriormente, se considera parte del gasto ordinario (LGPP, artículo 76.3, 2014). La Sala Superior estableció en la tesis LXIII/2015 que, para determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos:

- 1) Finalidad: que genere un beneficio al partido político, la coalición o al candidato para obtener el voto ciudadano.
- 2) Temporalidad: se refiere a que la propaganda (entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión) se realice en periodo de campañas electorales, así como en el periodo de intercampaña, siempre con la finalidad de beneficiar al partido político, la coalición o al candidato, al difundir el nombre o la imagen del candidato, o se promueva el voto a su favor.

La legislación electoral enumera los gastos que se entienden como de campaña, especificando que los bienes o los servicios que se destinan a la campaña deben tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o las locales.

- 3) Territorialidad: consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

Fiscalización de los informes de precampaña

Los informes de precampaña deben ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y el monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar en los 10 días siguientes a la conclusión de las precampañas. A partir de la reforma, los candidatos y los precandidatos se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña; en caso de sanciones, se analizarán de manera separada las infracciones en las que incurran (LGPP, artículo 80.1, inciso a, fracciones I a IV, 2014).

Finalmente, la propaganda colocada durante las precampañas y que permanezca en la vía pública cuando haya concluido dicho proceso, o bien, una vez que el partido postule a sus candidatos, se considera gasto de campaña y debe reportarse en los informes correspondientes (LGPP, artículo 80.1, inciso a, fracción V, 2014).

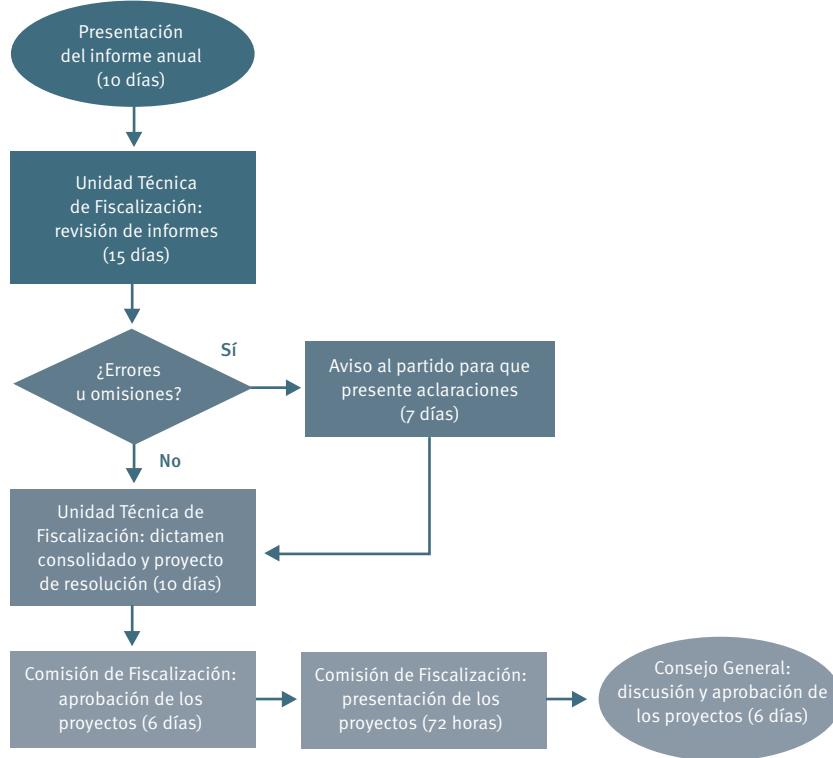
La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del Instituto Nacional Electoral tiene 15 días para la revisión de los informes de precampaña (figura 7). En caso de encontrar errores u omisiones, avisa al partido político para que este, en el término de siete días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o las rectificaciones que considere pertinentes. Concluidos los plazos, la unidad, en un lapso de 10 días, emite el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución, para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización (CF). La comisión en máximo seis días debe aprobar los proyectos y, una vez aceptados, presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. A su vez, el consejo cuenta con seis días para su discusión y aceptación (LGPP, artículo 80.1, inciso c, 2014).

Los informes de ingresos y gastos de precampaña deben presentarse por los partidos políticos, para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular registrados, a más tardar en los 10 días siguientes a la conclusión de las precampañas.

La Unidad Técnica de Fiscalización tiene 15 días para la revisión de los informes de precampaña y 10 para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.

Proceso electoral

Figura 7. Fiscalización de los informes de precampaña



Fuente: Elaboración propia con base en LGPE (artículo 80, 2014).

Fiscalización de los informes de campaña

Los informes de campaña deben ser presentados por los partidos políticos y los candidatos independientes para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos del partido y el candidato en el ámbito territorial correspondiente. Los organismos partidistas deben presentar informes de ingresos y gastos por períodos de 30 días contados a partir del inicio de la etapa de campaña, y entregarlos a la Unidad Técnica de Fiscalización en los siguientes tres días a la conclusión de cada periodo. Incluso, el candidato también es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos (LGPP, artículo 79.1, inciso b, 2014).

Mediante el acuerdo INE/CG203/2014 del 25 de septiembre de 2014, el Consejo General determinó las reglas para la fiscalización de los gastos de precampañas electorales y los procesos de obtención de apoyo ciudada-

Proceso electoral

no que iniciaran en 2014. Las precampañas y los procesos de obtención de apoyo ciudadano en el caso de candidatos independientes que iniciaran en 2015, se regirían por el Reglamento de Fiscalización del Consejo General.

En la lógica de la ley que establece un sistema de fiscalización en línea, las reglas del acuerdo determinan que todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos de los partidos políticos, los precandidatos y los aspirantes a una candidatura independiente deben registrarse de manera semanal mediante una plantilla basada en un programa de hoja de cálculo. Adicionalmente, todas las operaciones deben comprobarse en archivos digitales, que se envían al Instituto por medio de internet (INE 2014b, artículo 3).

Los informes de precampaña de los partidos políticos deben entregarse en los 10 días siguientes a la conclusión de la precampaña exclusivamente vía el aplicativo electrónico que establezca el Instituto. Los aspirantes a una candidatura independiente deben entregar el informe en los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, exclusivamente por medio del aplicativo (INE 2014b, artículo 4).

Los partidos políticos deben presentar al Consejo General, por conducto de la Comisión de Fiscalización, los contratos que celebren durante las precampañas en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate (INE 2014b, artículo 4.11).

La Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con 15 días para revisar los informes que presenten los aspirantes a una candidatura independiente y los institutos políticos respecto de sus precandidatos, contados a partir de la fecha límite para su entrega (INE 2014b, artículo 5).

Para fortalecer los procedimientos de fiscalización, la Comisión de Fiscalización, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización, monitorea propaganda en los diarios, las revistas y otros medios impresos, así como en los espectaculares y otros semejantes (buzones, cajas de luz, carteleras, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, buses, puentes, vallas, vehículos, etcétera). Después, los resultados son conciliados con los informes de precampaña. En caso de no coincidir, el monto de propaganda no reportada o no conciliada se acumula a los gastos de precampaña o de obtención de apoyo ciudadano (INE 2014b, artículo 6).

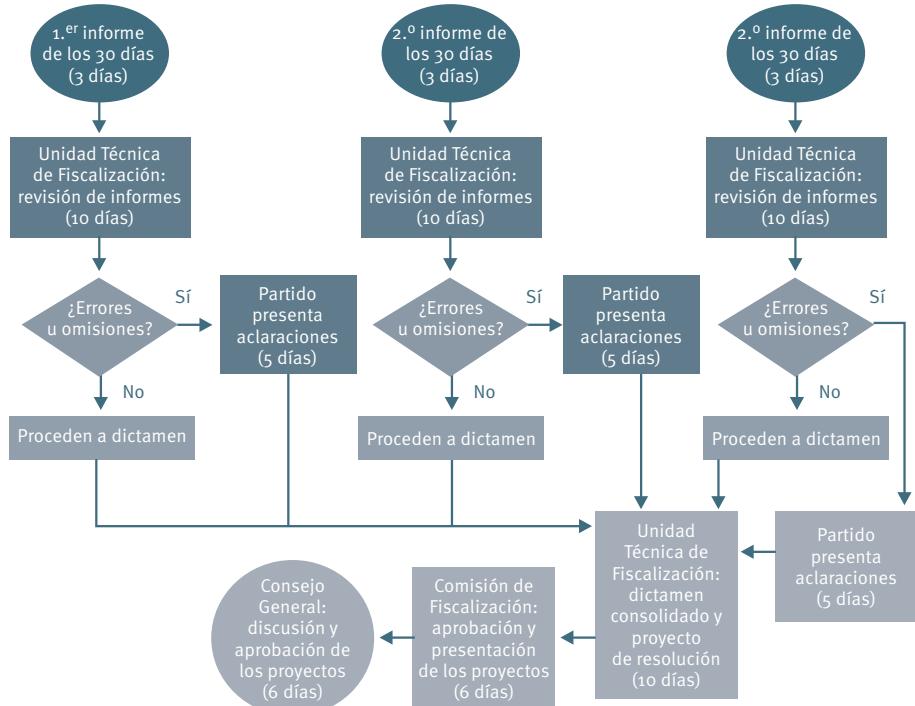
Respecto a los informes de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización debe revisar y auditar el destino que los partidos políticos den a

Proceso electoral

los recursos de campaña, simultáneamente al desarrollo de esta. Para ello, cuenta con 10 días para revisar la documentación de soporte y la contabilidad presentadas con cada informe parcial. En caso de errores u omisiones, se otorga un plazo de cinco días (a partir de la notificación) para que el partido entregue las aclaraciones o las rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluida la revisión del último informe, la unidad técnica cuenta con un término de 10 días para concluir el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. Esta, en máximo seis días, debe votar estos proyectos y presentarlos al Consejo General, instancia que debe aprobarlos en un plazo improrrogable de seis días (LGPP, artículo 79.1, inciso d, 2014).

Todos los informes de la Unidad Técnica de Fiscalización deben contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o las irregularidades que se hubieran encontrado, así como los señalamientos de aclaraciones o rectificaciones que hubieran presentado los partidos políticos (LGPP, artículo 81, 2014) (figura 8).

Figura 8. Fiscalización de los informes de campaña



Fuente: Elaboración propia con base en LGPE (artículos 79-82, 2014) e INE (2014b).

Proceso electoral

Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán impugnar ante el TEPJF el dictamen consolidado. En este caso, el Consejo General deberá remitir al Tribunal el dictamen consolidado de la Unidad Técnica de Fiscalización y el informe respectivo (LGPP, artículo 82.1, inciso a, 2014).

Los informes de campaña deben presentarse por los partidos políticos y los candidatos independientes por períodos de 30 días contados a partir del inicio de la campaña, para cada una de las elecciones respectivas, especificando los gastos del partido y el candidato.

La Unidad Técnica de Fiscalización tiene 10 días para examinar la documentación de soporte y la contabilidad presentadas con cada informe parcial, y al concluir la revisión cuenta con 10 días para emitir el dictamen y la propuesta de resolución.
