

CAPÍTULO CUARTO. Reglas para la equidad en el proceso electoral	55
I. Principios normativos	55
II. Derecho de participación en los órganos electorales	59
III. Derecho a formar coaliciones	64
IV. Derecho a recibir financiamiento público directo Del financiamiento de los partidos políticos	66 68
V. Derecho a recibir financiamiento para gastos de campaña	72
VI. Derecho a recibir financiamiento público para tareas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y editoriales	73
VII. Derecho a recibir financiamiento privado	74
VIII. Derecho a recibir financiamiento público indirecto	77
IX. Prerrogativas para el uso de radio y televisión	78
X. Fijación de topes de gastos de campaña	80
XI. Reglas generales para el desarrollo de las campañas electorales	81

CAPÍTULO CUARTO

REGLAS PARA LA EQUIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

Una vez delimitadas en el primer capítulo de este trabajo, las funciones que los partidos políticos tienen que cumplir por disposición legal —en su carácter de entidades de interés público, cuya actividad se traduce en el establecimiento de vínculos entre el poder público y la opinión ciudadana—, y que asimismo, en el segundo capítulo fue conceptualizada la equidad en materia electoral como una calidad jurídica cuya misión es la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos y, contando hasta aquí con una metodología para la interpretación de las normas de equidad contenidas en el Código Estatal Electoral, a partir de los criterios gramatical, sistemático y funcional, propuesta en el capítulo que antecede, es viable definir cuales son estas normas de equidad para la contienda electoral.

I. PRINCIPIOS NORMATIVOS

Para poder determinar la existencia de reglas de equidad para la contienda electoral, partiendo de la premisa de que la equidad en materia electoral tiene como misión la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos en dirección a la igualdad con aquéllos que posean un mayor capital político y representativo en los órganos de gobierno, toca ahora, mediante un ejercicio de lógica razonable desentrañar los principios que sustentan las normas que regulan la actuación de los partidos políticos en la contienda electoral.

La equidad como principio rector de la contienda electoral, en las entidades federativas, se encuentra establecido en el artículo 116, fracción IV, incisos f), g) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se previene que:

Las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

a) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

b) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

c) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes...

En consonancia con los anteriores preceptos constitucionales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en su artículo 25, párrafo sexto, establece que los partidos políticos nacionales y estatales con registro tendrán derecho a las prerrogativas que establezca la ley, y en el párrafo siguiente ordena que:

La ley de la materia establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como los límites a las erogaciones y los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado... Igualmente fijará las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Estimamos que tales principios son variables, en tanto que establecen diversas formas de relaciones, cuya definición depende de que se trate de características observables o no observables.

Quiero decir con esto, que practicando un examen a diversos artículos podemos encontrar en los mismos la definición de los principios buscados o podremos inferirlos del sentido pragmático de la norma.

La lógica formal constituye el instrumento apto para la formación de los pensamientos que explican la naturaleza; la inferencia racional es meramente explicativa, permite explicar los hechos de la naturaleza a partir de la indagación de sus causas y efectos; por eso resulta insuficiente su aplicación para la explicación de los hechos humanos, es cierto que los hechos humanos tienen también sus causas y producen sus efectos, pero aquéllos invariablemente tienen una significación o un sentido; el ámbito del pensamiento humano que atiende a los problemas humanos y que busca comprender sentido y nexos entre significaciones, así como también realiza operaciones de valoración y establece finalidades o propósitos, el maestro Luis Recaséns Siches los llama “*logos* de lo razonable”.⁶⁶

Es inconcuso que el derecho, en tanto que producto de las relaciones entre los hombres, busca resolver problemas humanos y por eso establece finalidades o propósitos, por lo que es menester encontrar en sus diversas disposiciones, nexos y significaciones que encaminen a la realización de tales finalidades o propósitos.

Aplicando estos principios de *logos* de lo razonable o lógica razonable, es preciso definir ahora los principios contenidos en las normas que regulan la actuación de los contendientes en los procesos electorales a fin de poner al descubierto las finalidades o propósitos contenidos en ellas.

Los principios que consideramos que regulan la actuación de los partidos políticos en los procesos electorales son los de igualdad, diferencia, proporcionalidad y conciliación, cuya realización en el desarrollo del proceso electoral propician un equilibrio entre los diversos contendientes. El examen de su realización en los casos concretos que previene la ley, parece ser el camino para

66 Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, nota 23, pp. 499 y ss.

determinar si existe equidad en las normas que regulan la contienda electoral.

Para definir el principio de igualdad, consideramos necesario examinarlo conjuntamente con su opuesto, que sería el principio de diferencia, que afirma que las desigualdades inmerecidas requieren una compensación; esta concepción nos enseña que en la sociedad organizada existe una inclinación natural a la igualdad, se busca compensar las desventajas contingentes en dirección a la igualdad. El principio de igualdad por el contrario supone una misma clase o condición en personas o entidades diversas. La igualdad existe cuando no existen desventajas naturales o contingentes. Como principio establecido en la ley, atiende a la calidad jurídica de las personas o entidades.

El principio de proporcionalidad tiene en la ley su original sentido matemático, que se refiere a cantidades que están en proporción o en igualdad de razones, con otras cantidades del mismo género.

Tiene su aplicación estimando que la distribución de los beneficios que otorga la ley se da en atención a una dependencia funcional; se trata de un caso de justicia distributiva que atiende al mérito.

El principio de conciliación brinda la posibilidad a diversos actores de armonizar intereses. Conciliar es hacer compatibles dos o más proposiciones; como principio establecido en la ley tiene como presupuesto la igualdad de los actores y atiende a su calidad jurídica, pues en este proceso (para su aplicación) sólo intervienen los partidos políticos.

Los anteriores principios se actualizan en la aplicación de las normas relativas a: la participación de los partidos políticos en los órganos electorales; la integración de coaliciones; la facultad de los partidos políticos de fusionarse; el financiamiento público —directo e indirecto— y privado de los partidos políticos; prerrogativas para el uso de radio y televisión; fijación de topes de gastos de campaña y, el desarrollo de las campañas electorales.

II. DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 187, párrafo segundo del Código Estatal Electoral, el proceso electoral ordinario se inicia con la primera sesión que el Consejo Estatal Electoral celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deba realizarse la elección. Este acto, con el que da inicio el proceso electoral, es al mismo tiempo el acto inicial de la primera etapa del proceso, es decir, de preparación de la elección, que es en la que propiamente se da la contienda entre los diversos partidos políticos, toda vez que es el periodo durante el cual habrán de dar a conocer a la ciudadanía su oferta política, y sus acciones estarán encaminadas a capturar la preferencia de los electores, buscando así superar a su contendientes y lograr el triunfo en las elecciones.

Estimamos que es a partir de la integración del Consejo Estatal Electoral y su instalación en la primera semana del mes de enero del año de la elección, como ya ha quedado señalado, que debe analizarse la actuación de los diversos actores políticos y la normatividad que la regula para inferir de ella si en el Código de la materia se contemplan reglas que tiendan a lograr condiciones de equidad en la contienda electoral.

El punto de partida sería pues, el examen de la integración de los órganos electorales y la participación en ellos de los partidos políticos. En términos generales, podemos señalar que los órganos electorales encargados del desarrollo del proceso electoral en sus diversas etapas son: el Consejo Estatal Electoral, los consejos municipales electorales, las mesas directivas de casilla y las comisiones estatal y municipales de vigilancia, órganos en los que participan los partidos políticos estatales con registro y los partidos políticos nacionales debidamente acreditados ante el Instituto Estatal Electoral. La participación de los partidos políticos en dichos órganos electorales, se rige por el principio de igual-

dad, según se desprende de las lecturas de las diversas disposiciones que la regulan.

El artículo 110 del Código Estatal Electoral previene que en la integración del Consejo Estatal Electoral formarán parte los representantes de los partidos políticos y que los partidos políticos designarán un representante con voz pero sin voto, al cual podrán sustituir en todo momento; por su parte, el artículo 131 del mismo Código previene que en la integración de los consejos municipales electorales, participará un representante por cada uno de los partidos políticos con derecho a voz; a su vez el artículo 157 previene la presencia de un representante propietario y un suplente en la integración de las comisiones de vigilancia del Registro Estatal de Electores y en las de las representaciones municipales.

Por otra parte, la designación de representantes de los partidos políticos ante los órganos electorales, incluyendo las mesas directivas de casilla —aún cuando en este caso dichos representantes no forman parte del órgano, según se desprende de la lectura del artículo 139—, se contempla en el Código de la materia como una prerrogativa de los partidos políticos, regidos por un principio de igualdad; en efecto, el párrafo segundo del artículo 25 del Código Estatal Electoral, señala que:

Los partidos políticos que tengan vigente su registro, gozarán de personalidad jurídica propia y de los derechos y obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política local y este Código establecen, según el tipo de registro que obtengan.

El artículo 27 del Código referido, en relación con este tema, dice:

Son derechos de los partidos políticos:

...

IV. Formar parte de los órganos electorales en los términos de este Código;

V. Nombrar a dos representantes propietarios y a un suplente ante la mesa directiva de casilla, pudiendo ser éstos residentes del Municipio. El suplente podrá permanecer en la casilla a efecto de estar en posibilidad de cubrir las ausencias temporales o definitivas de alguno de los propietarios. Asimismo, nombrar a los representantes generales que les correspondan. Tratándose de partidos coaligados podrán nombrar hasta dos representantes propietarios y un suplente.

Por su parte el artículo 74 establece: “Los partidos políticos nacionales gozarán de los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los partidos políticos estatales, a excepción de los que, de forma exclusiva, se establecen para cada uno de ellos en este Código”.

En esta serie de normas transcritas, encontramos ordenamientos claramente definidos, que no dejan lugar a duda en cuanto a su interpretación, pues es claro que la facultad que tienen los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos electorales es un prerrogativa exclusiva de ellos y que está regida por un principio de igualdad, pues se atiende a la calidad jurídica de dichas entidades, con independencia del origen de dicha calidad y con independencia de la fuerza política y/o electoral de cada uno de ellos, estas disposiciones rompen con el principio de proporcionalidad que antiguamente regía en la designación de sus representantes, pues se tenía derecho al número de representantes que la ley les otorgaba en atención a los resultados electorales de la elección inmediata anterior.

Por otra parte, no debemos perder de vista que la normatividad examinada responde a una finalidad que se encuentra prevista en la ley, cuando señala el artículo 27 del Código Estatal Electoral que son derechos de los partidos políticos “participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral”.

En esta disposición encontramos, de acuerdo con la metodología propuesta por Rupert Schreiber, tres variables que habría que definir para su adecuación al caso previsto en la hipótesis,

tales variables son la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral previsto en la norma. El proceso electoral se desarrolla, como es sabido, en cuatro etapas perfectamente diferenciadas y que se dan en diversos momentos en los cuales se desarrollan diversas acciones por los diversos órganos electorales, que en forma de acuerdos y resoluciones o actos ejecutados integran el proceso y desde luego van normando la actividad de los diversos actores políticos. El problema de la definición de estas variables se plantea a partir de que en esta norma encontramos características no observables; en efecto, tenemos como características observables lo prescrito en la norma, es decir, las variables preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, pero como característica no observable, lo descrito, es decir, los alcances y limitaciones que tienen para los partidos políticos las variables ya señaladas, pues no debe perderse de vista que los partidos políticos como entidades durante el desarrollo de los procesos electorales juegan un doble papel: como integrantes de los órganos electorales y como contendientes en el proceso, en cuyo caso deben acatar los acuerdos y resoluciones dictados por los órganos electorales; debemos en este caso pues, atender al contenido semántico de las palabras que refieren las variables ya señaladas y atender al propósito o la finalidad perseguida por la norma, a fin de delimitar la actuación de los partidos políticos en cada caso, tanto desde adentro como desde fuera de los órganos electorales.

Preparar es prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad, hacer las operaciones necesarias para obtener un producto; *desarrollar* es desenvolver, suceder, ocurrir, acontecer; y *vigilar* es velar sobre una persona, cosa, atender exacta y cuidadosamente a ella,⁶⁷ de donde se sigue que los conceptos de preparación y desarrollo previstos en la norma se complementan, en tanto que el de vigilancia es un concepto que se sobrepone a los anteriores, por lo que para comprender la función que deben de-

67 Voces: preparar, desarrollar y vigilar, *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*.

sempeñar los partidos políticos en ejercicio del derecho o derechos previstos en la norma, habría que atender al propósito de la misma o a la finalidad perseguida al otorgar estos derechos en igualdad, pues como ya señalamos, la norma atiende a la calidad jurídica de estas entidades.

En el considerando cuarto del decreto 406 emitido por la LIX Legislatura que contiene el Código Estatal Electoral, se dice:

De igual forma se observó como en el nuevo Código Estatal Electoral se da nacimiento al Instituto Estatal Electoral como Órgano Supremo Electoral dentro del Estado y lo responsabiliza de la organización de las elecciones, ...refiriendo en forma clara y precisa desde su organización, integración y sus atributos, resultando, dentro del nuevo Código Estatal Electoral, la responsable participación que se otorga a la ciudadanía duranguense dentro de los Consejos, tanto General, como Distrital y Municipal, a fin de que cada proceso electoral que se realice en el Estado, sea en un clima de democracia, pluralidad y revestido de certeza e imparcialidad, proporcionando a todo ciudadano la seguridad de que su voluntad de decisión política electoral será totalmente respetada, y esta seguridad se la garantiza: la participación ciudadana, los partidos políticos y funcionarios, de los cuales su característica debe ser la imparcialidad, todos ellos integrantes de los organismos electorales.⁶⁸

Así, pues, estimamos que de este considerando deriva la voluntad del legislador de otorgar a los partidos políticos los derechos que hemos venido comentando y, que lo expuesto en él nos ayuda a desentrañar la finalidad de la norma que es la de hacer corresponsables a los partidos políticos en la realización del proceso electoral, con el propósito primario de garantizar a la ciudadanía la seguridad de que será respetada su voluntad expresada en las urnas.

68 Publicado en el POGED número 43 de fecha 27 de noviembre de 1994.

III. DERECHO A FORMAR COALICIONES

Una de las prerrogativas que otorga el Código Estatal Electoral a los partidos políticos es, de acuerdo con la fracción VI del artículo 27, la de “formar frentes y coaliciones, así como la de fusionarse” en los términos que dispone el propio Código.

El artículo 34 del Código previene que los partidos políticos “podrán constituir frentes para alcanzar objetivos políticos sociales compartidos de índole no electoral”, por lo que no teniendo este tipo de alianza finalidades electorales, carece de interés para los propósitos de este estudio, toda vez que no tiene ningún impacto en la contienda electoral. Por su parte el artículo 62 del Código, establece que la fusión es la unión permanente de un partido con otro y tiene por objeto la formación de un nuevo partido o la subsistencia de uno de ellos; este tema también aquí carece de interés, pues aún cuando es un derecho que por igual se concede a los partidos políticos, la fusión implica la desaparición del o los partidos fusionados; por tanto, el nuevo partido o el subsistente participará en la elección sin ningún régimen especial, por lo que la fusión por sí misma no tiene ningún impacto en la contienda electoral.

Por el contrario, las coaliciones tienen un propósito electoral bien definido habida cuenta de que son convenios que podrán celebrar los partidos políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones estatales, distritales y municipales, de acuerdo con lo que dispone el artículo 38 del Código. En relación con esta disposición y, referidas a la forma en que podrán participar las coaliciones en la contienda electoral, pueden señalarse las siguientes, contenidas en el Código:

Artículo 39. Los partidos políticos coaligados para los efectos de la integración de los organismos electorales y sus sesiones, actuarán como un solo partido y podrán acreditar tantos representantes como correspondieran a un solo partido político.

Artículo 43. La coalición se formará con dos o más partidos y postulará sus propios candidatos en las elecciones del Estado. En la elección de ayuntamientos, la coalición comprenderá las candidaturas a Presidente y Síndico, así como las regidurías de representación proporcional. Para los efectos de registro de representantes de la coalición ante los organismos electorales y ante las mesas directivas de las casillas, la coalición podrá registrar tantos representantes como los que a un solo partido político le correspondiera.

Artículo 45. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

Artículo 48. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

En igual forma, se procederá en el caso de regidores de representación proporcional.

Concluida la elección, automáticamente termina la coalición.

La lectura de las disposiciones antes citadas, nos enseña en principio que la constitución de coaliciones se rige por un principio de igualdad, pues en este proceso no encontramos principio de excepción, igualdad que rige tanto para la constitución de las coaliciones como para la actuación de éstas durante el proceso electoral frente a los demás partidos políticos.

De la misma lectura resulta evidente que una vez constituida la coalición, ésta no obtiene ninguna ventaja en relación con los demás partidos políticos, toda vez que para los efectos de constitución de los órganos electorales, postulación de candidatos, asignación de diputados de representación proporcional y regidores se les tiene como un solo partido.

Debemos pues, solamente examinar si las normas que previenen la constitución de coaliciones y su participación en el desarrollo del proceso electoral persiguen un propósito de equidad o de equilibrio en la contienda electoral. El camino a seguir desde luego es el de definir la finalidad de tales disposiciones; en el conjunto de normas antes citadas se encuentra un elemento no

observable que es el de garantizar el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos que deriva de la disposición constitucional que los define como entidades de interés público; el otorgar a los partidos políticos la prerrogativa de formar coaliciones, les garantiza, sobre todo a aquéllos que tienen una menor fuerza político electoral o escasos recursos económicos, pero que representan una corriente de opinión con base social, su participación en la contienda electoral y cumplir con los fines previstos en el artículo 24 del Código; el otorgar estas garantías a los partidos políticos consigue un equilibrio en el desarrollo de los procesos electorales.

IV. DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

El financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado presenta diversos aspectos que siguen siendo motivo de discusión en el reclamo por la equidad. Antes de comentar las disposiciones contenidas en el Código Estatal Electoral, relativas al financiamiento de los partidos políticos, es preciso hacer algunas consideraciones en torno a este tema.

Los partidos políticos —nos enseña el maestro sudamericano Augusto Hernández Becerra—, son instrumentos indispensables para la realización de la democracia y la participación política de la sociedad. Por su directa proyección en la vida colectiva y en la organización y orientación del Estado, los partidos se conciben hoy como entidades no estatales de interés público.

Este enfoque ha dado origen a regulaciones constitucionales y legales en materia de creación, funcionamiento y extinción de partidos políticos, así como en relación a la actividad partidista con el fin de garantizar el ejercicio democrático, la libertad, la soberanía y la igualdad frente a intereses particulares.

Así, se llega también a la necesidad de regular el financiamiento de las actividades partidistas y la fiscalización del origen, uso y des-

tino de los recursos para asegurar la igualdad de oportunidades entre los actores políticos.

Los ordenamientos jurídicos relativos a la financiación de las actividades partidistas procuran corregir, subsanar o reducir las deficiencias del financiamiento privado y de protegerlos de los riesgos de corrupción y manipulación que este tipo de financiamiento conlleva. La mayor dependencia de patrocinadores y subsidios privados tiende a convertir a los partidos políticos en instrumentos de poderosos intereses económicos, no siempre transparentes, y a favorecer la imposición de prácticas oligárquicas con grave amenaza para la vigencia de los principios democráticos.

Los partidos modernos cumplen funciones que van más allá de las simplemente electorales, pues deben fiscalizar y controlar la actividad gubernamental, proyectar constantemente su imagen frente al electorado para mantenerse en el poder o para erigirse como alternativa en el poder, promover la estabilidad social y el cambio. Los partidos necesitan, por tanto, medios económicos para existir como organizaciones permanentes, más allá de los periodos electorales y, para desarrollar actividades de investigación y otras modalidades de asistencia a los representantes electos del partido. A la atención de estos requerimientos apuntan los mecanismos de financiación de origen público que, como especie de subsidio a los partidos políticos y, por tanto, de inversión pública en la democracia, se ha venido extendiendo por numerosos países.⁶⁹

Las medidas legales sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, regulan el financiamiento público y el privado con modalidades propias para cada tipo de financiamiento, por lo que es necesario hacer el examen por separado.

Por lo que hace al financiamiento público propiamente dicho, se otorga en dinero; mediante el establecimiento de un régimen fiscal especial y/o exención de impuestos; a través de financiamiento para

69 Hernández Becerra, Augusto, "El régimen electoral colombiano", *Legislación electoral comparada*, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Capel, 1986.

tareas editoriales, de investigación, de educación y capacitación política y con la asignación de tiempo en radio y televisión.

Del financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento que reciban los partidos políticos podrá ser público y privado, según lo dispone el artículo 84 del Código Estatal Electoral, estableciendo por su parte el artículo 85 del mismo ordenamiento, que los partidos políticos registrados ante el Instituto Estatal Electoral, recibirán el financiamiento público que se acuerde en este mismo organismo y conforme a los estudios que realice para el efecto, el cual se otorga como complemento de los ingresos que perciben de acuerdo con su régimen interno; el financiamiento público otorgado a cada partido político para sus actividades ordinarias, de acuerdo con lo que dispone el artículo 89 del Código de la materia, le será entregado al representante legalmente acreditado del partido de que se trate, por el Instituto Estatal Electoral, cuyas partidas estarán comprendidas en su presupuesto de egresos, según lo dispone la fracción XV del artículo 116, ya que de acuerdo a lo previsto en el párrafo segundo del citado artículo 89, el financiamiento público en ningún caso será mayor a la cantidad que para tal efecto se señale en la partida correspondiente del presupuesto de egresos del gobierno del estado, por lo que puede inferirse que una vez aprobado el monto del financiamiento público por el Instituto Estatal Electoral conforme a las reglas del artículo 86 del Código, no podrán modificarse las cantidades que se asignen a cada partido político.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 del Código Estatal Electoral, los partidos políticos registrados legalmente en el Instituto Estatal Electoral, tendrán derecho al financiamiento público para el ejercicio de sus actividades políticas en el estado; esta disposición contiene como principios para el otorgamiento del financiamiento a los partidos políticos los principios de igualdad, de diferencia y de proporcionalidad, toda vez que el financiamiento público que se les otorga atiende a tres criterios diferentes.

La fijación de las cantidades que por concepto de financiamiento público se deben asignar a cada partido político que tenga derecho al mismo, cuya base de cuantificación será el salario mínimo general vigente en la capital del estado al primero de enero de cada año, se encuentra sujeta a las siguientes reglas previstas en el artículo 86 del Código Estatal Electoral:

PRIMERA: A los partidos políticos con registro vigente y que hayan participado en la elección estatal inmediata anterior y que no hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, se les asignará una cantidad mensual equivalente a 400 veces el salario mínimo, durante el año que corresponda (artículo 86, fracción II).

En este caso, el elemento funcional que opera es el de garantizar la vigencia del sistema abierto de partidos o pluripartidista previsto en el Código de la materia, pues la sola conservación del registro en función del porcentaje mínimo de votación obtenido en la elección inmediata anterior, les garantiza a los partidos políticos también un mínimo de financiamiento para sus actividades ordinarias, otorgado bajo el principio de diferencia, ya que al existir en los partidos políticos que se encuentran en esta hipótesis, una desventaja contingente se adopta un criterio especial para encaminarlos a la igualdad con aquéllos que posean un mayor capital político y una mayor fuerza electoral, materializada en la representación obtenida en el Congreso. Se atiende en este caso a su calidad jurídica de entidad de interés público.

SEGUNDA: A los partidos políticos que en la elección inmediata anterior hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, el financiamiento público anual se distribuirá de la siguiente manera:

a) El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos; y

b) El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida, que hubiese obtenido cada partido político, en la elección inmediata anterior de Diputados de Mayoría Relativa (artículo 86, fracción III).

Como puede advertirse, en esta regla impera un elemento funcional, por el cual se persigue garantizar la pluralidad política, que es el fundamento del sistema abierto de partidos que contempla el Código Estatal Electoral e impulsar el desarrollo de los partidos políticos.

La división del monto total que se ha de destinar para el financiamiento de los partidos políticos que hayan obtenido representación en el Congreso del estado, para otorgarlo bajo principios diferentes, encamina a que exista equidad en la financiación pública.

En la primera hipótesis contenida en la regla, el reparto del 30% de la cantidad señalada se hace aplicando el principio de igualdad atendiendo al elemento de haber obtenido representación en el Congreso del estado y a la calidad jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, que les otorga el mismo derecho.

Por otra parte, la hipótesis contenida en la regla en segundo lugar atiende al principio de proporcionalidad, pues al elemento de haber obtenido representación en el Congreso del estado y a su calidad jurídica de partido político, se agrega el elemento del porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.

En este caso, se atiende al mérito que representa la obtención de una mayor representatividad política, la cual es contingente, pero que representa el nivel de desarrollo alcanzado por estas entidades políticas.

TERCERA: El financiamiento público a que se refiere el inciso b) de la fracción anterior, se constituirá en un monto cuyo 100% se repartirá en la siguiente forma:

a) El 40% del total asignado para este rubro se distribuirá entre todos los partidos políticos por los primeros puntos porcentuales que hayan obtenido de la votación emitida comprendidos entre el 2.5% y el 10% de dicha votación.

b) El 30% del total asignado a este rubro se distribuirá adicionalmente entre todos los partidos políticos por los siguientes puntos por-

centuales comprendidos entre el 10% y el 20%, que hubiesen obtenido de la votación emitida.

c) El 20% del total asignado a este rubro se distribuirá en forma adicional, por los siguientes puntos porcentuales comprendidos entre el 20% y el 30% de la votación emitida, que hubiesen obtenido los partidos políticos.

d) El 10% restante del total asignado a este rubro se distribuirá entre los partidos políticos que hayan obtenido más del 30% de la votación estatal emitida, en proporción a los puntos porcentuales que por arriba del 30% hayan alcanzado (artículo 86, fracción IV).

El desglose de aplicación de la segunda hipótesis contenida en la regla anterior, indica que el principio de proporcionalidad que la sustenta, se da en su más puro sentido matemático, pues la distribución de los recursos que otorga la ley se hace en atención a una dependencia funcional: a mayor porcentaje de votos obtenidos, se tiene derecho a mayores recursos financieros.

La distribución de los recursos financieros conforme a diferentes escalas, permite que de un proceso electoral a otro se reduzcan las distancias entre las desigualdades contingentes, propiciando condiciones para una competencia igualitaria en la contienda electoral.

Al ser considerados los partidos políticos como entidades de interés público, el estado se convierte en su principal financiero con el objeto de propiciar las condiciones necesarias para que puedan cumplir cabalmente con sus funciones como instituciones representantes de las diversas corrientes de opinión de la sociedad. Atendiendo a estos propósitos contenidos en la normatividad que rige el financiamiento público directo, encontramos que el sentido o la finalidad es el facilitar a los partidos políticos su participación en los procesos electorales al otorgarles los recursos necesarios mínimos para el desarrollo de sus actividades.

Con el propósito de garantizar la participación en los procesos electorales de todos los partidos políticos, el régimen de financiamiento público directo previsto en el Código no sólo atiende

al peso electoral de los partidos políticos, pues se dan los casos de aquellos partidos que participan por primera vez en una contienda electoral y el de aquellos partidos que sin haber obtenido el porcentaje mínimo de votación que la ley exige a los partidos políticos estatales para conservar su registro, ni obtuvieron representación en el Congreso del estado, pero que por ser partidos políticos nacionales conservan su acreditación ante la autoridad electoral local, en estos casos, la ley atiende a la calidad jurídica reconociéndoles una misma categoría para el efecto, pues atiende a su nivel de desarrollo y no a su grado de representatividad. En este caso, el financiamiento público directo se otorga en los términos de la fracción II del artículo 86 del Código Estatal Electoral; con el mismo criterio el artículo 87 previene que durante el año de la elección, los partidos políticos que participan por primera vez en el proceso electoral, recibirán un financiamiento igual al que se refiere la fracción II del artículo 86, es decir, una cantidad mensual equivalente a 400 salarios mínimos, atendiendo sólo a su categoría de partido político.

V. DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA

El artículo 86, fracción VIII del Código Estatal Electoral, establece el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público directo para gastos de campaña en el año en que se lleven a cabo elecciones en el estado; este financiamiento se otorga a los partidos políticos de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades permanentes le corresponda en ese año; y
- b) El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas; para el caso de coalición, el monto se determinará como el otorgado a un partido

político en forma singular, atendiendo a la fuerza electoral de los partidos coaligados; el monto corresponderá a aquél con mayor fuerza electoral en la elección anterior (artículo 86, fracción VIII).

La disposición tiene un propósito de fortalecimiento del sistema de partidos y de las propias entidades políticas, ya que al otorgarles financiamiento para gastos de campaña se persigue garantizar a cada partido la posibilidad de participar en la contienda electoral. El elemento funcional que apoya a esta disposición responde al principio de equidad en la contienda electoral al proporcionar, a todos los partidos políticos con registro, condiciones que posibiliten su participación en la contienda electoral.

Atendiendo al principio que considera a las coaliciones como un solo partido, el financiamiento que se les otorgue a ellas para gastos de campaña se determinará como el que se otorgue a un solo partido considerado singularmente, con la característica de que el monto corresponderá al del financiamiento que reciba el partido con mayor fuerza electoral en la elección inmediata anterior. Orienta a esta disposición un elemento sistemático que impide ventajas que podría obtener la coalición si le fuera posible acumular el financiamiento que para el efecto le correspondiera a cada partido político coaligado, pero de igual modo procura la igualdad con los demás participantes en el proceso electoral, al considerar la mayor fuerza electoral representada en la coalición, para los efectos del otorgamiento del financiamiento correspondiente.

VI. DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA TAREAS DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA, INVESTIGACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA Y EDITORIALES

Además del financiamiento público directo que se otorga a los partidos políticos para el desarrollo de sus funciones, previstas en el artículo 24 del Código Estatal Electoral, de manera especial el artículo 86 fracción VII previene que los partidos tendrán derecho

a recibir apoyos mediante el financiamiento público, para las tareas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y editoriales, que podrá autorizar el Consejo Estatal Electoral en los términos del reglamento que para el caso expida y, que en ningún caso podrán ser mayores dichos apoyos, al 35% anual de los gastos comprobados que por tales actividades hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

Incluimos esta disposición porque estimamos que las actividades a que se refiere son preparatorias para la participación de los partidos en la contienda electoral, pues los resultados de las mismas habrán de orientar la oferta política de los candidatos así como las estrategias que habrán de seguir para capturar la preferencia de los electores. Esta modalidad de financiamiento público directo se rige por un principio de igualdad, pues se otorga sin distinción de peso político y sólo atiende al resultado de las actividades desarrolladas; en este caso se establece un tope del 35% anual de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior, sin que la norma disponga ningún límite a los gastos que puedan erogar los partidos en tales actividades; su desarrollo y las condiciones para el otorgamiento del financiamiento correspondiente estarán regulados en el reglamento que para el caso expida el Consejo Estatal Electoral.

Este financiamiento que de manera adicional se otorga a los partidos políticos constituye un estímulo para la realización de las tareas que previene el Código, así como un medio para lograr condiciones de igualdad en el desarrollo de las tareas partidarias, pues les garantiza un mínimo de recursos financieros.

VII. DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PRIVADO

Los partidos políticos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 84 del Código Estatal Electoral, podrán percibir ingresos cuyo origen sea financiamiento privado, proveniente de su militancia, de sus organizaciones y de simpatizantes.

De acuerdo con el artículo 90 del Código Estatal Electoral, el financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas, proveniente de su militancia, estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, que serán determinados libremente en sus montos mínimos y máximos y en su periodicidad por cada partido político. De esta misma manera se determinarán las aportaciones de sus organizaciones.

El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, que en dinero o en especie, hagan las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, con excepción de las comprendidas en el artículo 91 del Código.

Queda prohibido, de acuerdo con el artículo referido, que realicen aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia:

- Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados y los gobiernos municipales.
- Los ministros de culto o las asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas.
- Los partidos políticos o las personas físicas o morales extranjeras.
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Debe precisarse que las aportaciones de simpatizantes, de acuerdo con el artículo 90 fracción II, está sujeto a las siguientes limitantes:

1. Ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.
2. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral, tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del

monto total del financiamiento público que para actividades ordinarias permanentes se otorgue a todos los partidos políticos en el año que corresponda.

3. Los fondos que obtengan mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales pasarán a formar parte del monto total de financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos integrando el límite del 10% del total del financiamiento al que ya se ha hecho referencia.
4. Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político; según lo dispone la fracción II, inciso e) del artículo 90 del Código de la materia; en donde no se establece límite al precio o valor en dinero que pudiera tener el objeto aportado, de donde se infiere que en el partido recae la obligación de darle el uso para el que esté destinado por su naturaleza y no podrá hacerlo objeto de comercio.
5. Otra vía de financiamiento privado que pueden percibir los partidos políticos, la constituyen las cuotas voluntarias y personales que aporten los candidatos exclusivamente para sus campañas y que estarán sujetas a las reglas antes señaladas.

El derecho a recibir el financiamiento privado se rige por el principio de igualdad, pues todos los partidos políticos pueden percibir ingresos de las fuentes señaladas en las normas referidas sin excepciones, y estarán sujetos a las limitaciones y prohibiciones establecidas en ellas; además este principio de igualdad contiene un elemento funcional, al establecerse como tope para la recepción de recursos financieros de origen privado, el 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, garantizando así la prevalencia de financiamiento público ordenada por la Constitución Política del Estado de Durango. Este elemento funcional

otorga igual derecho de percibir ingresos de origen privado a todos los partidos políticos y hasta por igual cantidad (10% del financiamiento público destinado a todos los partidos) atendiendo a su calidad jurídica de partido político.

VIII. DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

Como fue señalado anteriormente, una de las formas de financiamiento público es el otorgado mediante un régimen fiscal especial y/o la exención de impuestos. El Código Estatal Electoral previene ambas modalidades; en el primer caso, en la fracción II del artículo 101 se establece como prerrogativa de los partidos políticos “gozar del régimen fiscal especial que establezca la ley de la materia”, por su parte el artículo 102 previene:

Los partidos políticos gozarán de la exención de los impuestos y derechos estatales y municipales que se causen por el desarrollo de sus actividades.

No se otorgarán exenciones de impuestos y derechos:

I. En contribuciones estatales, incluyendo tasas adicionales que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria y su fraccionamiento; las que establezcan las leyes y reglamentos del Estado o Municipios sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y,

II. En los casos de derechos y productos que establezcan los municipios por la prestación de servicios públicos municipales.

De la lectura de las disposiciones anteriores, se desprende que los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- Los relacionados con ferias, festivales y otros eventos que realicen con objeto de allegarse fondos para sus fines.
- Los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos.

El otorgamiento de esta prerrogativa de carácter fiscal se rige por un principio de igualdad, toda vez que la ley atiende al carácter que tienen los partidos políticos como tales sin distinciones de ninguna especie, por lo que se crean condiciones de igualdad para la realización de actividades que les procuren recursos financieros, así como la recepción de donaciones en dinero o en especie exentos del pago de impuestos o derechos estatales o municipales.

IX. PRERROGATIVAS PARA EL USO DE RADIO Y TELEVISIÓN

Como ya lo hemos reiterado, los partidos políticos tienen como fin, de acuerdo con la legislación electoral estatal, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio, para lo cual su acción deberá, entre otras cosas, propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos, estimular discusiones sobre propósitos comunes y deliberaciones sobre objetivos de interés general, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; según esto, la responsabilidad de los partidos políticos no se agota con la sola participación periódica en los procesos electorales, sino que deben desarrollar actividades permanentes. Así, con el fin de que los partidos políticos puedan cumplir con las tareas que señalamos, que pueden y deben traducirse en una tarea de educación política que motive al individuo a convertirse en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad, el Código Estatal Electoral previene la posibilidad de que los partidos puedan tener acceso a la radio y la televisión.

Señalamos que el Código establece la posibilidad de acceso a la radio y a la televisión, en virtud de que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103, esto depende de la gestión que realice el Instituto Estatal Electoral ante la Comisión de Radiodifusión

del Instituto Federal Electoral; en efecto, la norma citada dispone la obligación que tiene el Instituto Estatal Electoral, cuando lo soliciten los partidos políticos, de obtener el acuerdo de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para que los partidos estatales puedan gozar de las prerrogativas señaladas en materia de radio y televisión para los partidos políticos nacionales por la ley relativa. De acuerdo con la misma disposición, la gestión que realice el Instituto Estatal Electoral, buscará la equidad en la distribución de los espacios y tiempo.

Esta expresión contenida en el citado artículo, relativa a la búsqueda de la equidad en la distribución de los espacios y tiempo en radio y televisión, atendiendo a la finalidad perseguida por la norma, que es la de que los partidos, puedan acceder a estos medios para ofertar a la ciudadanía su propuesta política en las elecciones locales, aprovechando los tiempos y espacios que por disposición de la ley les son concedidos regularmente, debe interpretarse como una búsqueda de la igualdad en la distribución cuantitativa de los tiempos y espacios que debe traducirse en igualdad de tiempo de duración de los mensajes y en igualdad de programación atendiendo a los niveles de audiencia de las estaciones transmisoras de radio y televisión.

En el caso de que el acuerdo de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, otorgue tiempos y espacios a los partidos políticos que participen en el proceso electoral local, su goce se ajustará a las modalidades acordadas por los propios partidos en el seno del Consejo Estatal Electoral, dentro de los márgenes constitucionales, legales y materiales de que se disponga.

Así deben distinguirse en esta disposición la aplicación de dos principios diversos, el de igualdad en tanto que el Instituto Estatal Electoral debe velar por la equidad en la distribución de tiempos y espacios para los partidos políticos, atendiendo sólo a su calidad de tales, y el de conciliación, en tanto que otorga a los partidos el derecho de establecer las modalidades para el goce de esta prerrogativa.

X. FIJACIÓN DE TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA

Las campañas electorales de los candidatos a gobernador del estado, diputados y miembros de los ayuntamientos, tendrán un tope de gastos que fijará el Instituto Estatal Electoral para cada campaña con base en los estudios realizados para el efecto; los gastos de cada campaña electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y en las actividades de campaña no podrán rebasar los topes que para cada elección determine el Instituto Estatal Electoral a través de los consejos estatal y municipales.

En los términos arriba expuestos, los artículos 97 y 207 del Código Estatal Electoral establecen la garantía de igualdad en el tope de gastos de campaña que pueden efectuar los partidos políticos durante la contienda electoral. Al ordenarse que las campañas deben tener un tope de gastos, se previene claramente que dicho tope se refiere a un límite máximo.

Es previsible, y de hecho sabemos que así ocurren en la práctica, que habrá partidos que por sus condiciones económicas no tienen capacidad para realizar grandes gastos en las campañas electorales y que de ninguna manera alcanzarán dicho tope. Pero es justamente esta situación la que motiva la necesidad de establecer un límite en estos gastos, pues las disposiciones de la ley están encaminadas a evitar que algunos partidos utilicen indiscriminadamente todos los medios a su alcance en perjuicio de los demás, pues al señalarles un tope a todos por igual les obliga a hacer un uso racional de los diversos medios propagandísticos, de tal suerte que la vinculación del mensaje u oferta política tenga un efecto de convencimiento y de auténtica valoración en la conciencia del ciudadano y no un efecto subliminal.

Por otra parte, debe señalarse que esta previsión de la ley está debidamente garantizada, toda vez que establece la obligación para todos los partidos de rendir un informe de gastos de campaña al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, a fin de comprobar si se ajustaron a los topes señalados, pudiendo ser su-

jetos de severas sanciones en el caso de que rebasen dichos límites, no comprueben debidamente los gastos efectuados o no rindan en tiempo y forma el informe correspondiente, las que serán impuestas por el Tribunal Estatal Electoral.

XI. REGLAS GENERALES PARA EL DESARROLLO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En el capítulo tercero, del título segundo del libro quinto del Código Estatal Electoral, se previenen las reglas generales a que deberán sujetarse la propaganda política y las actividades de campaña. En las disposiciones contenidas en este capítulo, puede advertirse que rige el principio de igualdad.

Tales disposiciones contemplan, además de las reglas para la fijación de los topes de gastos de campaña, las reglas generales para el inicio de las campañas, el aprovechamiento de espacios físicos, la utilización de calles, plazas y otros lugares públicos para la realización de reuniones, mítines, marchas y otras formas para la manifestación o exposición de sus propuestas, las reglas para la fijación de la propaganda impresa, así como para la difusión por medio de grabaciones u otros medios, etcétera.

Cabe destacar que los artículos 197 y 208, contemplan la obligación de las autoridades competentes de proveer un uso equitativo de las plazas públicas y de locales públicos respectivamente, entre los candidatos registrados y los partidos políticos, lo que significa que su uso se concederá conforme sean solicitados en tales lugares, en forma igualitaria, en atención a tiempos y espacios en los que puedan disponer de ellos candidatos y partidos.