

LOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA: SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO FIGURA INFRACTORA EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

The early acts of pre-campaign:
its conceptualization as an offender of the mexican electoral law

Luis Antonio Corona Nakamura

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de
Aguascalientes. Director del Instituto
Prisciliano Sánchez y Magistrado del TEPJEJ.
l.corona@triejal.gob.mx.

Ma. del Carmen Díaz Cortés

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto
Prisciliano Sánchez. Secretaria Relatora en el TEPJEJ.
diaz_melly@hotmail.com.

Palabras clave

Precampañas, legislación electoral,
Derecho electoral mexicano.

Key Words

Pre-campaigns, election law, mexican electoral law.

Pp. 137-152

*...La democracia es un eterno peregrinar en el conocimiento
para la equidad, en la acción transformadora que no se anquilosa,
en un cambio permanente e interminable por hacer justicia al hombre.*

Teódulo López Meléndez, Escritor y Periodista. Caracas, Venezuela

Resumen

En el presente artículo los autores analizan la primera de las etapas de los procesos electorales, la relativa a los actos preparatorios de las elecciones, ya que es en dicha fase donde se ubican las precampañas y la posible comisión de la conducta infractora consistente en los actos anticipados de éstas. A partir de un método analítico jurídico e interpretativo, se estudia al concepto de los actos anticipados de precampaña electoral y los elementos que los configuran, incluyendo un análisis de la legislación electoral de carácter federal y la correspondiente al Estado de Jalisco, proponiendo adiciones a la legislación electoral estatal en lo que al tema de actos anticipados de precampaña se refiere.

Abstrac

On this article, the authors analyze the first of the stages of the electoral processes, the one about the previous acts to the elections, as it is in this stage where the pre-campaigns and the possible comission of the consisten offender behaviour on the early acts of these are placed. From an analytical and interpretive legal method the concept of the early acts of pre-campaign and its elements are studied, including an analizys of the federal election law and the one corresponding to Jalisco, propossing additions to the state election law concerning to the early acts of pre-campaign.

INTRODUCCIÓN

Los procesos electorales democráticos para la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los Ayuntamientos en nuestra Entidad Federativa, se conforman con diversas etapas, esencialmente: a) actos preparatorios de las elecciones; b) presentación de las solicitudes de registro de candidatos; c) otorgamiento del registro de candidatos y aprobación de sustituciones; d) campañas electorales; e) ubicación de las casillas electorales e integración de las mesas directivas de casilla y publicación de esos datos; f) acreditamiento de representantes de partidos políticos y coaliciones, ante mesas directivas de casilla; g) elaboración y entrega de documentación y material electoral; h) jornada electoral; i) resultados electorales; j) calificación de elecciones; y k) expedición de constancias de mayoría y asignación de representación proporcional.¹ En todas y cada una de ellas debe imperar el respeto a los principios rectores de la función electoral, esto es, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad, que permitan cumplir con la finalidad última: vivir la democracia.²

Dentro de todas las etapas de los procesos electorales se realiza una serie de actos y se emiten resoluciones por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales

¹ Artículo 212, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

² Artículo 12, párrafo primero, base primera, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

electorales, que permiten imprimir el carácter de definitividad y certeza. En el presente estudio se enfatizará acerca de la primera de las etapas de los procesos electorales citadas, es decir, la correspondiente a los actos preparatorios de las elecciones, ya que precisamente es en ésta donde ubica a las precampañas electorales y a la posible comisión de la conducta infractora consistente en los actos anticipados de precampañas.

Dentro de los actos preparatorios de la elección se encuentran, entre otros, la emisión de la convocatoria para la celebración de los comicios estatales ordinarios o, en su caso, extraordinarios; la aprobación de la limitación geográfica de los distritos electorales uninominales en el territorio del Estado; la aprobación de la delimitación geográfica y número de secciones electorales que conformen cada distrito electoral uninominal; la aprobación de convenios con el Instituto Federal Electoral (IFE) para lograr el apoyo y colaboración en la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; y los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales.³

Cuando se habla de elecciones para la renovación de los Poderes en nuestra República democrática, representativa y federal, necesariamente se habla de “elegir” a quienes nos representen en los diversos cargos de elección popular y, con ello, de los institutos políticos que, por mandato constitucional, son los facultados para postular a los candidatos a cargos de elección popular. Al efecto, los partidos políticos han contado con todo un procedimiento estatutario –por lo tanto de carácter interno– para la selección de sus candidatos a ocupar cargos de elección popular a la que deben sujetarse en sus procesos de selección, *so pena* de incurrir en violaciones a la legislación electoral para lo que existen las vías legales para impugnar por ese concepto.

Sin embargo, la selección de precandidatos dentro de las elecciones intrapartidistas para la posterior postulación de candidatos a cargos de elección popular en los comicios Constitucionales generó discusiones entre los estudiosos del Derecho Electoral, que culminaron con la necesidad de reglamentar a las precampañas electorales tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Locales y en las legislaciones secundarias en la materia, tanto en el ámbito federal como estatal. La importancia de esta regulación radica en que este tipo de procedimientos que se dan dentro de un proceso electoral llega a tener impacto en las campañas electorales y en los comicios mismos (Huber Olea y Contró, 2006: 301).

En la regulación constitucional y legal de las precampañas electorales, el legislador reguló la prohibición de efectuar anticipadamente actos de precampaña electoral,⁴ pero omitió definir qué debe entenderse por “actos anticipados de precampaña electoral” y cuáles son los elementos que configuran a esta figura jurídica, cuya realización, constituye una

³ Artículo 217, del del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

⁴ Artículo 229, párrafo tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

figura infractora sancionable para el instituto político, aspirante, precandidato o candidato que la cometa, y amerita la incoación de un procedimiento sancionador especial.

Incluso, en el corto lapso que lleva el proceso electoral ordinario en Jalisco que inició el pasado mes de diciembre de 2008,⁵ ya se han interpuesto múltiples denuncias o quejas de los diversos partidos políticos entre sí, en razón de la supuesta realización de actos anticipados de precampaña electoral y en consecuencia, se instauraron y substanciaron los procedimientos sancionadores correspondientes. Contra las resoluciones recaídas sobre dichos procedimientos administrativos, se interpusieron –por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional–, un total de ocho Recursos de Apelación por este concepto, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJ EJ, 2009).

Precisamente este es el objetivo del presente estudio que, ante el vacío legal, a partir de un método analítico jurídico e interpretativo, se pueda arribar al concepto de los actos anticipados de precampaña electoral y los elementos que los configuran, incluyendo en el análisis únicamente a la legislación electoral de carácter federal y la correspondiente al Estado de Jalisco, proponiendo adiciones a la legislación electoral estatal en lo que al tema de anticipados de precampaña se refiere.

Se inicia el estudio con una sección dedicada a precisar el marco jurídico y las reformas constitucionales y legales en materia electoral suscitadas durante los años 2007 y 2008 en el ámbito federal y en Jalisco, en cuanto al tema se refieren. En un segundo apartado se exponen cuáles son criterios de interpretación que dispone el Código Electoral y de Participación Ciudadana para conceptualizar a las diversas figuras jurídicas relacionadas a las precampañas y por supuesto, a los actos anticipados de precampaña electoral, haciendo una breve referencia a cada uno de ellos, para luego examinar cuáles son aplicables en la definición de actos anticipados de precampaña electoral. En un tercer apartado, se plasmará el concepto de actos anticipados de precampaña y sus elementos constitutivos, como una conducta infractora. Finalmente, y en este sentido, se harán propuestas de reformas o adiciones necesarias al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para incorporar el concepto y elementos de acto anticipado de precampaña electoral y se expondrán las conclusiones generales de este trabajo.

MARCO JURÍDICO:

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA ELECTORAL DE 2007-2008 EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN JALISCO

Uno de los motivos de la pasada reforma en materia electoral en nuestro país fue la necesidad de perfeccionar las condiciones de equidad en que se desarrollan los procesos electorales que exige la democracia y, parte esencial de ello, es la regulación y vigilancia a las formas y mecanismos para la realización de las precampañas y campañas electorales por

⁵ Artículo Décimo Transitorio, el Decreto número 22228/LVIII/08, del Congreso del Estado por el que reformó diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 05/07/08.

las que los institutos políticos postulan a sus candidatos a ocupar un cargo de elección popular; en el tema de las precampañas, hubo vacíos que trataron de llenar los legisladores a través de las citadas reformas, como se esquematiza a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2007)⁶

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

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

I a III ...

Adición:

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

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

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

(...)

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a III ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) hasta i) ...

Adición:

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

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008)⁷

Adición:

Artículo 211

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

⁶ Decreto de fecha 06 de noviembre de 2007, del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 del mismo mes y año. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

⁷ Decreto del H. Congreso de la Unión, aprobado el 11 de diciembre de 2007 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio** en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio** en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- c) Tratándose de **precampañas**, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas**; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Adición:

Artículo 217

1. A las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en este Código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.

2. El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para **la debida regulación** de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular **y las precampañas**, de conformidad con lo establecido en este Código.

Artículo 342

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

a) a d) ...

Adición:

e) La **realización anticipada de actos de precampaña o campaña** atribuible a los propios partidos;

f) a n) ...

Adición:

Artículo 344

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

a) **La realización de actos anticipados de precampaña o campaña**, según sea el caso;

b) a f) ...

Como puede advertirse de los preceptos transcritos, es clara la intención del legislador de regular a las precampañas electorales a cargo de los institutos políticos y, como facto primordial de tal regulación, por supuesto que estableció: a) la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña electoral, sea por institutos políticos, aspirantes,

precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; b) que constituye una infracción la realización de actos anticipados de precampaña electoral; y c) que la infracción consistente en realizar los actos anticipados de precampaña amerita sanción de carácter administrativa electoral.

Ahora, las reformas electorales en el ámbito federal que se han citado, tuvieron repercusión como se ha dicho ya, en las Entidades Federativas, y en Jalisco, se dieron de la siguiente forma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO

(a partir de la reforma publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 05 de julio de 2008)⁸

Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política y permitir el acceso de éstos, a la integración de los órganos de representación estatal y municipal.

Párrafos segundo al cuarto ...

La ley determinará, en el ámbito estatal, el procedimiento para la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, la forma de acreditación de los partidos políticos nacionales, el registro de los partidos políticos estatales, los supuestos de pérdida de registro y acreditación, así como sus derechos, obligaciones, prerrogativas y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, los procedimientos para liquidar sus obligaciones, destino y adjudicación de bienes y remanentes a favor del Estado o Instituto Electoral en los casos de pérdida de registro o acreditación, conforme a las siguientes bases:

I a VII ...

VIII. La ley fijará las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador no deberá exceder de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y ayuntamientos será de sesenta días.

Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO

(a partir de la reforma publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 05 de agosto de 2008)⁹

Artículo 217.

1. La etapa de preparación de la elección comprende los actos siguientes:

I a IV ...

V. Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas Electorales; y

VI ...

⁸ Decreto 22228/LVIII/08 del Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 27 de junio de 2008 y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de julio de 2008. *Sección III*. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

⁹ Decreto 22272/LVIII/08 aprobado el 27 de julio de 2008 por el Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de agosto de ese mismo año. *Sección II*. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

Adición:

Artículo 229.

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días; y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las **precampañas** de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas**; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4 ...

Adición:

Artículo 230.

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

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

5 ...

Adición:

Artículo 235.

1. A las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en este Código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.
2. El Consejo General del Instituto Electoral emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en este Código.

Adición:

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:
I al IV . . .
V. **La realización anticipada de actos de precampaña** o campaña atribuible a los propios partidos;
VI a XIV . . .

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular al presente Código:
I. La realización de **actos anticipados** de precampaña o campaña;
II a VI . . .

Es innegable que la reforma en materia electoral en el Estado de Jalisco tuvo como base la suscitada en el ámbito federal y, por lo tanto se advierten similitudes en cuanto a lo que ambas regulan en el tema de precampañas y, de alguna manera, se omitió definir qué debe entenderse como actos anticipados de precampaña, de ahí el motivo de confusión que pudo generarse respecto a ellos, al no tener un concepto y elementos compositivos de los mismos, lo que tratará de solventarse por lo menos de forma propositiva en este estudio.

LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN PARA CONCEPTUALIZAR A LOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA

A efecto de arribar al concepto de actos anticipados de precampaña electoral, conviene analizar también la definición de otras figuras jurídicas inherentes, tales como: precampaña electoral, campaña electoral, actos de precampaña electoral, actos de campaña electoral, propaganda de precampaña y propaganda electoral, para tener un panorama más amplio que nos permita distinguir entre unas y otras.

Puesto que, en el caso del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, no se cuenta con un precepto que gramaticalmente defina a los actos anticipados de precampaña electoral, es factible acudir a los principios de interpretación que están expresamente definidos en el mismo código,¹⁰ que no son otros además del gramatical,

¹⁰ Artículo 499, párrafo primero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

que el sistemático, funcional, los criterios sostenidos en materia electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su caso, los principios generales del derecho.

Respecto a los criterios de interpretación gramatical, el sistemático y el funcional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (en la sentencia recaída al expediente identificado con las siglas y números SUP-JRC-036/99) ha sostenido lo siguiente:

El criterio de interpretación gramatical, consiste básicamente en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador, no se encuentran definidos dentro de un contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.

En la interpretación sistemática, se atiende fundamentalmente a determinar el sentido y alcance de una disposición, a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.

Finalmente, conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genere duda en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemática. El factor que tiene mayor relevancia es el de la intención o voluntad del legislador.¹¹

Con las útiles herramientas de los diversos sistemas interpretativos, podemos arribar a lo siguiente:

CONCEPTO DE LA FIGURA JURÍDICA	FUNDAMENTO JURÍDICO	CRITERIO INTERPRETATIVO
Precampaña Electoral: el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.	Artículo 230, párrafo primero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.	Gramatical
Campaña Electoral: el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.	Artículo 255, párrafo primero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.	Gramatical
Actos de precampaña electoral: las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados,	Artículo 230, párrafo segundo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.	Gramatical

¹¹ Se cita parte de los argumentos de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, recaída al expediente identificado con las siglas y números RAP-001/2009.

simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Actos de campaña electoral: las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Artículo 255, párrafo segundo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

Actos anticipados de precampaña electoral: son todas aquellas actividades de proselitismo, difusión de propaganda, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al electorado en general, que sean efectuados por los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, que se produzcan, desarrollen o verifiquen durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por el Consejo General del Instituto y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.

No se encuentran definidos expresamente en el Código Electoral y de Participación Ciudadana, sin embargo se pueden definir a partir de una interpretación sistemática y funcional del mismo. Sistemático y funcional

Actos anticipados de campaña electoral: son aquéllos que, en su caso, realicen los ciudadanos que fueron seleccionados en el interior de los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral.

Tesis de jurisprudencia identificada con las siglas y números S3ELO16/2004, cuyo rubro es: "ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUESTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE. (Legislación de Jalisco y similares) emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y consultable a fojas 327 y 328 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Sistemático, funcional y jurisprudencial

Propaganda electoral: Se entiende por propaganda electoral 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.

Artículo 255, párrafo tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

Propaganda de precampaña: Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Artículo 230, párrafo tercero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

Concepto de actos anticipados de precampaña electoral y sus elementos constitutivos
En nuestro estudio, podemos citar que la configuración de los actos de precampaña electoral, deben darse todos y cada uno de los siguientes elementos:¹²

- a. Que se trate de reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al electorado en general;
- b. Que tales actos, sean realizados por precandidatos a una candidatura (en el entendido que precandidato “es todo aquel ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme al Código Electoral y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular”);¹³ y
- c. Que tales actos, realizados por precandidatos a una candidatura, tengan el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

En esa tesitura, un acto anticipado de precampaña será el que cumpla con todos esos elementos citados como acto de precampaña, solamente que efectuado, ilegalmente, *a priori* del plazo legal ordenado por la legislación electoral, para la realización de precampañas -en el caso de Jalisco, las precampañas para renovar al Gobernador darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y cuando deban renovarse a los Diputados y Municipales, darán inicio en la cuarta semana de enero del año de los comicios.¹⁴

Para computar el lapso que se podría considerar como *anticipado* en los actos de precampaña, debe citarse que, como la causa principal y primordial de la realización de los actos de precampaña es escoger entre varios militantes de un partido al que será postulado como candidato y el de las campañas electorales es obtener el voto ciudadano para un cargo de elección popular (Huber Olea y Contró, 2006: 303), y el fin último es el triunfo en los resultados electorales en los procesos electorales por los que se renueve a los poderes Ejecutivo, Legislativo y los Ayuntamientos en el ámbito estatal, entonces por una deducción racional lógica-jurídica, se tiene que iniciaría el plazo prohibido para la realización de actos de precampaña, y por tanto serían anticipados, el que transcurre desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por la autoridad administrativa electoral en el Estado de Jalisco, tal como lo ordena el Código en la materia¹⁵ y hasta el inicio mismo de las precampañas electorales.

¹² *Ídem.*

¹³ Artículo 230, párrafo cuarto, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹⁴ Artículo 229 párrafos primero, segundo y tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹⁵ Artículos 213 y 214, ambos del mismo Código Electoral.

Se puede afirmar que un “acto anticipado de precampaña” es aquel acto de precampaña con todos sus elementos configurados (aspecto material citado en líneas anteriores), realizado durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por la autoridad administrativa electoral y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas. Esto es, porque el calificativo de “anticipado” necesariamente se constriñe a un aspecto meramente temporal.

Entonces, en la acreditación de la realización de actos anticipados de precampaña —o anticipados de campaña—, como figura infractora, se deben involucrar necesariamente a personas en su carácter de ciudadanos, aspirantes, precandidatos o candidatos, pues en todos los conceptos que se han analizado, existe ese factor común, aunque los partidos políticos conjuntamente con aquellos, pueden también participar en ilegales actos anticipados de precampaña y campaña, empero no se acreditarían tales figuras jurídicas si no se atribuye o involucra a un ciudadano, aspirante, precandidato o candidato, por el que se presume la existencia del objetivo o finalidad de las precampañas o campañas, que ya hemos señalado, es obtener el respaldo para la postulación como candidato a un cargo de elección popular, es decir, promocionar el voto o tratar de conseguir el ánimo de la ciudadanía para obtenerlo en favor o perjuicio de algún contrincante en la contienda. Y para calificarse como anticipados, deben haberse efectuado, *a priori* del inicio oficial de precampañas ordenado en la legislación electoral.

La prohibición legal de realizar actos de precampaña de forma anticipada tiene que ver con el respeto al principio de equidad en los procedimientos de selección de precandidatos y candidatos de los partidos políticos a ocupar cargos de elección popular en la contienda electoral como un principio rector de la función electoral, encaminado a generar condiciones de igualdad entre los contendientes en una campaña electoral a fin de que compitan en condiciones similares, con el menor grado de ventaja posible que pueda observarse de uno con respecto a otro. La equidad no puede dejar de ser vinculada con las reglas que imponen condiciones de igualdad en una elección, principio que, como ya se ha dicho, es uno de los que integran la concepción del estado democrático de derecho, cuya observancia se traduce en el respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos de votar y ser votado.

PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y CONCLUSIONES

Por lo que se ha expresado en el presente trabajo, se considera conveniente reformar y adicionar dos artículos del Código Electoral y de Participación Ciudadana, a fin de incorporar dentro de nuestro régimen jurídico estatal un concepto de actos anticipados de precampaña electoral que nos permita advertir delimitarlo en sus elementos constitutivos. La propuesta va al siguiente tenor:

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL ESTADO DE JALISCO
Texto vigente

Artículo 229

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL ESTADO DE JALISCO
Propuesta de adición

Artículo 229

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actos anticipados de precampaña electoral que son todas aquellas actividades de proselitismo, difusión de propaganda, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al**

electorado en general, que sean efectuados por los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, que se produzcan, desarrollen o verifiquen durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por el Consejo General del Instituto y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas en los términos del párrafo 2 del presente artículo.

La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Federal Electoral, a propuesta que realice el Instituto Electoral. Los precandidatos debida mente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Federal Electoral, a propuesta que realice el Instituto Electoral. Los precandidatos debida mente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Electoral negará el registro legal del infractor.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Electoral negará el registro legal del infractor.

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

- I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 68 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- II. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral;
- III. El incumplimiento de las obligaciones o incurrir en las conductas prohibidas y exceder los topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;
- IV. No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;
- V. La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- VI. Exceder los topes de gastos de campaña;

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

- I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 68 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- II. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral;
- III. El incumplimiento de las obligaciones o incurrir en las conductas prohibidas y exceder los topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;
- IV. No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;
- V. La realización de **actos anticipados** de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- VI. Exceder los topes de gastos de campaña;

-
- | | |
|--|--|
| <p>VII. La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;</p> <p>VIII. El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas Electorales;</p> <p>IX. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p> <p>X. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>XI. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a la información;</p> <p>XII. El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;</p> <p>XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral; y</p> <p>XIV. La comisión de cualquiera otra falta de las previstas en este Código.</p> | <p>VII. La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;</p> <p>VIII. El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas Electorales;</p> <p>IX. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p> <p>X. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>XI. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a la información;</p> <p>XII. El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;</p> <p>XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral; y</p> <p>XIV. La comisión de cualquiera otra falta de las previstas en este Código.</p> |
|--|--|
-

A manera de conclusión podemos decir que la pasada reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008, tanto en el tema de la regulación de las precampañas electorales como en todos los demás rubros que se incluyeron, significó un gran avance en materia de igualdad de condiciones para los diversos actores políticos y sus candidatos en la contienda, perfectible como todo, a efecto de generar mayor equidad en los procesos electorales para beneficio de la democracia. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO, Decreto 22272/LVIII/08 aprobado el 27 de julio de 2008 por el Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de agosto de ese mismo año. *Sección II*.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Decreto de fecha 06 de noviembre de 2007, del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 del mismo mes y año.
- _____, Decreto número 22228/LVIII/08, del Congreso del Estado publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 05 de julio de 2008.
- HUBER OLEA y CONTRÓ, Jean Paul, *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México: Porrúa, 2006.
- TEPJEJ, "Sentencias", en: sitio web del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco: www.triejal.gob.mx, fecha de consulta: marzo de 2009.