

PRECAMPAÑAS

Alfredo ISLAS COLÍN

SUMARIO: I. *Los sujetos políticos*. II. *La difusión política*.

El presente estudio tiene por objeto determinar, a partir de los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tipos de difusión política que pueden realizar los sujetos políticos. El objetivo se alcanza al determinar los diferentes sujetos políticos que realizan dicha actividad en distintos momentos y contenidos. Los sujetos políticos que realizan difusión política son los siguientes:

- a. Ciudadano aspirante.
- b. Militante aspirante.
- c. Aspirante antes de ser seleccionado.
- d. Seleccionado o elegido estatutariamente.
- e. Registrado ante autoridad administrativa.
- f. Candidato de partido político.

Los tipos de difusión política que realizan los sujetos políticos son los siguientes:

- a. Precampaña.
- b. Actos anticipados de campaña.
- c. Campañas electorales.

Los sujetos políticos pueden realizar difusión política, misma que estará sujeta a contenidos y tiempos específicos que a continuación se señalan.

I. LOS SUJETOS POLÍTICOS

Inicio de procedimiento de selección interna. La Sala Superior del TEPJF sostiene lo siguiente:

El procedimiento de selección interna de los candidatos que pretenden buscar la postulación por parte del partido político, puede ser realizado en cualquier momento y con mayor intensidad cuando inicia el proceso electoral relativo, hasta antes de la fecha que la ley electoral respectiva señala como plazo para el registro de la candidatura.¹

a. *El ciudadano aspirante a participar en elección interna de partido político.* Este supuesto es determinado por la Sala Superior del TEPJF en los términos siguientes:

Antes de ser seleccionado, un ciudadano, frente al partido político que lo postula como candidato, no guarda más relación que la de cualquier militante, con los derechos y obligaciones inherentes a tal afiliación, o incluso una relación semejante a la de cualquier otro ciudadano, en aquellos casos en que los estatutos del instituto político admiten la postulación de candidatos externos.²

b. *El militante aspirante a participar en elección interna de partido político.* Este sujeto político es determinado por el TEPJF de la siguiente manera:

El vínculo que pudiera tener un militante, incluso que aspire a una postulación del partido al que se encuentra afiliado, no es diverso ni le confiere un distinto status que el propio de su afiliación, del que dimana, precisamente, su derecho a contender internamente para ser seleccionado como candidato.³

c. *El aspirante antes de ser seleccionado.* La Sala Superior del TEPJF realza una identidad de sujetos políticos en los términos siguientes:

Antes de ser seleccionado, un ciudadano, frente al partido político que lo postula como candidato, no guarda más relación que la de cualquier mili-

¹ SUP-JRC-047-2001.

² SUP-RAP-068/2003.

³ SUP-RAP-068/2003.

tante, con los derechos y obligaciones inherentes a tal afiliación, o incluso a una relación semejante a la de cualquier otro ciudadano, en aquellos casos en que los estatutos del instituto político admiten la postulación de candidatos externos.⁴

d. *El seleccionado o elegido estatutariamente.* Es reiterado el criterio sostenido por el TEPJF sobre el particular, en los términos siguientes:

Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-003/2003, sostuvo que si bien, quien ha sido seleccionado como candidato por un partido político, aún no cuenta con un registro formal ante la autoridad electoral administrativa, sí tiene una calidad equiparable a aquél con registro, pues su candidatura es producto de haber participado en una contienda al interior del partido político que lo postula, logrando obtener el respaldo mayoritario de sus correligionarios, para que de conformidad con sus estatutos, tenga acceso en su calidad de candidato del instituto político a solicitar el registro oficial ante el órgano electoral competente, existiendo la presunción lógica de que satisface los requisitos legales necesarios, al haber reunido las exigencias estatutarias, pues según las reglas de la sana crítica, la lógica y la experiencia, los estatutos de los partidos políticos recogen dichos requisitos legales con la finalidad de que sus candidatos puedan aspirar objetivamente al registro oficial.

Consecuentemente, concluye en el fallo en cita, que tanto el candidato elegido estatutariamente como el que cuenta con registro oficial, guardan identidad material en su calidad, pues este último elemento distintivo constituye una mera formalidad, en tanto que, válidamente puede inferirse que el candidato seleccionado internamente por el instituto político al que pertenece, tiene una orientación natural hacia su registro formal, dado que se colmaron materialmente los requisitos necesarios, y no puede ser otra la finalidad de esa designación, que la de formalizarse legalmente.⁵

e. *El registrado.* Es aquella persona que es postulada por un partido político a un cargo de elección popular y registrada ante la autoridad administrativa como el candidato de un partido político, que “adquiere el derecho primordial a participar en igualdad de condiciones en la contienda electoral de que se trata, así como asume, frente al partido que lo postula,

⁴ SUP-RAP-068/2003.

⁵ SUP-RAP-068/2003.

la obligación de sostener la plataforma electoral del partido a lo largo de su campaña, la que también debe presentarse para su registro, tanto como los derechos y obligaciones que con tal carácter le prescribe la ley de la materia, entre otros, el derecho a realizar campaña electoral”.⁶

f. *El candidato*. Es aquel ciudadano que “...es seleccionado de conformidad con los procedimientos estatutarios de un partido político y obtiene su registro como tal ante la autoridad electoral administrativa”.⁷

II. LA DIFUSIÓN POLÍTICA

Las aportaciones económicas no sujetas a criterios de temporalidad. Las aportaciones económicas a los partidos políticos para la difusión política no están sujetas a criterios de temporalidad, de conformidad con los criterios sostenidos por el TEPJF:

Arguye en sus agravios el inconforme, que es indebida la apreciación de la autoridad responsable, pues el artículo 49, párrafo 2, del código electoral federal, que prohíbe las aportaciones o donaciones a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, proveniente de las entidades, personas físicas y morales que en la misma se enuncian, no está sujeta a temporalidad alguna, por lo que tal limitación debe ser observada en cualquier tiempo y no queda acotada a las campañas electorales.

Le asiste la razón al apelante al afirmar que la prohibición que enuncia el mencionado artículo, es de observancia obligatoria para los partidos políticos, en cualquier tiempo.⁸

Precampaña. Contenido. La difusión política que se permite en la precampaña es la siguiente:

Los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o de la difusión de las personas que fueron electas como candidatos, sin que tengan como objeto la difusión de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los distintos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que

⁶ SUP-RAP-068/2003.

⁷ SUP-RAP-068/2003.

⁸ SUP-RAP-068/2003.

estos últimos actos serían objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante el órgano electoral correspondiente, mismos que debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.⁹

En la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, para obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, y lograr la postulación a un cargo de elección popular, o de los precandidatos que resultaron electos conforme al proceso interno de selección, sin que de manera alguna sea dable el llamamiento de la ciudadanía para la obtención del voto el día de la elección, mientras que en la campaña electoral se difunde a los candidatos registrados por los partidos políticos, para lograr la obtención del voto a favor éstos, el día de la jornada electoral.¹⁰

La Sala Superior del TEPJF, respecto de los actos de selección interna de candidatos, sostiene lo siguiente:

c) En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, tanto los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad, a través de los medios convencionales de publicidad, como carteles, engomados, reuniones, etcétera, tendientes a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada por el partido político respectivo, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección de los candidatos, regulado, como anteriormente se hizo alusión, en los estatutos de cada partido político.¹¹

En consecuencia, la propaganda utilizada dentro de los procesos de precampaña, promociona a un individuo y no a un partido político, por lo que se trata del ejercicio de una garantía individual y no de una situación que se adecue a la hipótesis planteada por el accionante, es decir, nos encontramos ante la promoción y difusión de un individuo frente a otro que forman

⁹ SUP-JRC-130-2001.

¹⁰ SUP-JRC-130-2001.

¹¹ SUP-JRC-047-2001.

parte del mismo partido político, y no ante representantes de diversos partidos políticos, siendo así, cuestiones de índole interna de cada instituto político, tal y como lo sostiene la autoridad responsable en la resolución impugnada.¹²

Por lo que se considera por la Sala Superior del TEPJF, que la *propaganda electoral está prohibida en los casos siguientes*:

Lo anterior, permite concluir que no se encuentra prevista alguna etapa que pudiera denominarse de precampaña y los actos que pudieran ser dables de realizar dentro de la misma. Sin embargo, no es válido arribar a que en tales etapas previas al registro de quienes obtuvieron una postulación interna y así se constituyen en candidatos de un partido político, aunque formalmente no han adquirido tal carácter, puedan desplegar actividades en orden a realizar actos de proselitismo o propaganda electoral en su favor y tendiente a la obtención del voto popular, pues el legislador federal las acotó a una temporalidad determinada. Esto es, el que no se hubieren fijado reglas específicas para la realización de una actividad proselitista en una etapa previa al registro, no implica la ausencia de norma alguna que permita obrar a su arbitrio a partidos políticos y candidatos, sino que tales actividades quedan constreñidas a las así permitidas y acotadas a un tiempo determinado, debiéndose tener por sentado, que si no dispone la reglamentación de las etapas previas al registro de candidatos e inicio de campaña, es precisamente porque no concede una labor propagandística previa a la campaña, tendiente a la obtención del sufragio popular, por parte de partidos políticos y candidatos. Dicho en otros términos, el que no se encuentren reguladas tales etapas previas, no conlleva la autorización de actividades propias de otra dentro de éstas, sino que tales actividades no están autorizadas.¹³

Debe destacarse que el hecho de que alguna persona haya sido seleccionada por un partido político para contender por un cargo de elección popular, no significa que por esa razón se encuentre en aptitud de realizar actividades tendientes a la obtención del voto ciudadano, sino que es necesario que el instituto político solicite el registro de la misma como candidato y que la autoridad competente le otorgue la respectiva constancia, documento que lo acredita formalmente como candidato de un partido para determinado cargo electivo y le autoriza a iniciar la campaña con el fin de obtener el sufragio de los electores.¹⁴

¹² SUP-JRC-047-2001.

¹³ SUP-RAP-107-2003.

¹⁴ SUP-JRC-130-2001.

Distinción entre precampaña y campaña electoral. La Sala Superior del TEPJF sostiene la distinción entre estos tipos de difusión política, en los términos siguientes:

Sentado lo anterior, resulta importante destacar las características distintivas entre actos para la selección de los candidatos que serán postulados por los partidos políticos, con los actos de campaña electoral que tienen por objeto la obtención del voto del electorado para lograr el triunfo en la elección propiamente dicha, aun cuando en ambos casos puedan utilizarse similares medios de publicidad y propaganda.

1. El proceso interno de selección de candidatos que realizan los partidos políticos, tiene como fin último la definición de los candidatos que habrán de ser postulados para contender en las elecciones populares, mismo que debe realizarse siguiendo el procedimiento previsto en los estatutos del propio partido.

Los actos realizados durante la campaña electoral, tienen como finalidad la obtención del voto mediante la promoción de las candidaturas registradas.

2. El procedimiento de selección interna de los candidatos que pretenden buscar la postulación por parte del partido político, puede ser realizado en cualquier momento y con mayor intensidad cuando inicia el proceso electoral relativo, hasta antes de aquella fecha que la ley electoral señala como plazo para el registro de la candidatura.

Los actos de campaña electoral de acuerdo con lo señalado en el artículo 159 de la ley de la materia, pueden iniciarse a partir de la fecha en que se apruebe el registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de la celebración de la jornada electoral correspondiente.

3. En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ello a través de los medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, reuniones, pinta de bardas, etcétera), tendientes a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos estatutarios y legales necesarios para ser postulados como candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección del mismo.

Los actos de campaña electoral, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, dirigidas a todo el electorado. De esta manera, las actividades realizadas en la campaña electoral pueden ser reuniones públicas, debates, asambleas, visitas domiciliarias, marchas y, en general, aquellos actos en que los candidatos de los partidos políticos promuevan las candidaturas.

Los actos de campaña como la propaganda electoral, deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.¹⁵

Responsabilidad por difusión de imagen. La Sala Superior del TEPJF sostiene de manera reiterada que es atribuible a los partidos políticos la difusión de la persona de los candidatos en una elección interna de partido político en los siguientes casos:

Resulta oportuno invocar el criterio que este órgano jurisdiccional ha sostenido al resolver los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-019/98 y SUP-JRC-048/2000, en el sentido de que la promoción que realice una persona en pro de su postulación, dentro de los procesos internos de selección de candidatos, aun cuando trascienda a la sociedad en general, ostentándose como militante de un determinado partido político, pueda ser, por ese solo hecho atribuible al mismo.

Sobre este mismo tópico, cabe invocar, en los que resulta aplicable, la tesis relevante, que aparece publicada en la página 563 de la citada compilación, con el rubro y texto siguiente:

Militantes de partido político. La posible responsabilidad sobre sus actos u opiniones se constriñe a la calidad con que se hayan ostentado.¹⁶

Difusión de imagen fuera de los plazos. La Sala Superior del TEPJF sostiene respecto de este tema, lo siguiente:

Las actividades de propaganda realizadas por un ciudadano para promover públicamente su imagen personal, fuera de los plazos señalados para las

¹⁵ SUP-JRC-031-2004.

¹⁶ SUP-RAP-068/2003.

precampañas, serán sancionadas, en caso de que dicho ciudadano solicite su registro como candidato a un cargo de elección, siempre y cuando de su contenido se desprenda indudablemente y sin equivocación alguna, que tales actividades se realizaron con el propósito de obtener la referida postulación.¹⁷

Actos anticipados de campaña electoral. La Sala Superior del TEPJF sostiene que el momento en donde se realiza la difusión política es el siguiente:

Los actos anticipados de campaña electoral sólo se puedan producir entre el momento en que se solicita el registro de un candidato y el momento en que se otorga tal registro, criterio sostenido en el SUP-JRC-019/98.¹⁸

Campañas electorales. Plazos. Las campañas electorales deben comenzar exclusivamente en los plazos previstos en la legislación electoral de conformidad con el siguiente criterio jurisprudencial:

Esto quiere decir que, si el artículo 190 del código antes mencionado (del Cofipe) establece un periodo para la realización de las campañas electorales de los partidos políticos y coaliciones, periodo que abarca desde el día siguiente al en que se emita el acuerdo por el cual se tengan por registradas las candidaturas de que se trate, en este caso, de diputados de mayoría relativa, y concluyen dichas campañas tres días antes del día en que se vaya a celebrar la jornada electoral, en el *proceso electoral federal* presente, las campañas del Partido Acción Nacional debieron cubrir entonces el periodo del diecinueve de abril al dos de julio del presente año, por lo que, cualquier acto o actividad identificable con los conceptos legales de actos de campaña o propaganda electoral ya antes precisados, desarrollados fuera de este plazo, violan flagrantemente el artículo 38 en su párrafo 1, inciso a, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el partido infractor no está ajustando su actividad dentro de los cauces legales, ni ajustando su conducta dentro de los principios del Estado democrático, entre los que encontramos la igualdad y la equidad.¹⁹

¹⁷ SUP-JRC-143-2002.

¹⁸ SUP-JRC-050-2000 y SUP-JDC-013-2000.

¹⁹ SUP-REC-034-2003.

En el mismo sentido:

En efecto, las campañas electorales empiezan un día después de que se aprueba el registro de candidaturas, concluyendo tres días antes de celebrarse la jornada electoral, razón por la cual los actos tendientes a la obtención del voto fuera de este periodo se encuentran prohibidas, de conformidad con lo establecido por el artículo 190, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁰

En efecto, las campañas electorales empiezan un día después de que se aprueba el registro de candidaturas, concluyendo tres días antes de celebrarse la jornada electoral, razón por la cual los actos tendientes a la obtención del voto fuera de este periodo se encuentran prohibidas, de conformidad con lo establecido por el artículo 190, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²¹

Contenido. La difusión política que tenga los siguientes contenidos es considerada por la Sala Superior del TEPJF, campaña electoral:

En cuanto a la tesis relevante de esta Sala Superior, publicada en las páginas 243 y 244 de la “Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002”, tomo tesis relevantes, bajo el rubro de: “Actos anticipados de campaña. No lo son los relativos al procedimiento de selección interna de candidatos”, ... del texto de la propia tesis, si bien se desprende que no son actos anticipados de campaña los que no tengan como finalidad la difusión de la plataforma electoral alguna, sucede que, en la especie bastó que se haya pretendido la obtención del voto ciudadano para tener acceso a un cargo de elección popular, para que se actualice el otro supuesto a que alude la tesis; ello en virtud de la propaganda encontrada tendiente a promover a José Peñuelos como candidato a diputado federal por el 01 Distrito Electoral en Baja California, lo que, se repite, constituye una acción para obtener el voto ciudadano; supuesto suficiente para que se considere que ese actuar es un acto anticipado de campaña.

El hecho que en la propaganda electoral fijada no se divulgara la plataforma electoral que utilizó el Partido Revolucionario Institucional en los pasados comicios federales, no puede llegar a servir de base para estimar que la misma no tiende a constituir un acto anticipado de campaña, pues como lo sostuvo la responsable, tanto las campañas electorales como la

²⁰ SUP-RAP-081/2003.

²¹ SUP-RAP-081-2003.

propaganda que en ella se realicen, tienen como función la de obtener el voto de los ciudadanos a favor de los candidatos que son postulados por los institutos políticos, de igual forma, que a través de ellas se dé a conocer al electorado la plataforma electoral que propone el partido político, pero la circunstancia de que esta última no se contenga en la propaganda electoral, no provoca que la misma no sea considerada como acto de campaña electoral, porque resulta suficiente que en esa propaganda se publicite algún candidato, es decir, que se exprese el nombre del candidato, el cargo de elección por el cual compete y el partido que lo postula, para estimar que la misma tiene como finalidad la de buscar el voto de la ciudadanía, y, por ende, que sea estimada como un acto anticipado de campaña electoral.²²

Asimismo, sostiene la Sala Superior del TEPJF que son actos de campaña electoral, los siguientes:

Por su parte, los actos de campaña electoral, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la difusión de sus respectivas plataformas electorales y la obtención del voto, dirigidas a todo el electorado. Así, dichas actividades pueden ser reuniones públicas, debates, asambleas, marchas y en general aquellas por las cuales los candidatos o voceros de los partidos políticos promueven sus candidaturas.²³

Violación del principio de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad. La Sala Superior del TEPJF sostiene que se viola dicho principio del derecho en el siguiente caso:

El valor jurídicamente tutelado por la disposición legal invocada es el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, ya que el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña provoca una desigualdad en la contienda por un mismo cargo de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado, la difusión de sus candidatos tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos, lo que no sucedería si todos los partidos políticos inician sus campañas electorales en la misma fecha legalmente prevista.²⁴

²² SUP-RAP-081/2003.

²³ SUP-JRC-047-2001.

²⁴ SUP-JRC-542/2003 Y SUP-JRC-543/2003.