



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

CRITERIOS RELEVANTES

PROCESO ELECTORAL FEDERAL

2011-2012

Criterios relevantes.
Proceso electoral federal 2011- 2012

Editorial TEPJF

Criterios relevantes.
Proceso electoral federal 2011- 2012



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México 2014

342.7108 México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
T837c

Criterios relevantes. Proceso electoral federal 2011 – 2012/
México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
Centro de Capacitación Judicial Electoral, coordinación;
Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta,
compilación. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación, 2014.

116 páginas; 25 cm.

ISBN: 978-607-708-301-6

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(México) -- Sentencias. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación (México) -- Jurisprudencia. 3. Jurisprudencia
electoral. 4. Tesis Relevantes -- México. 5. Interpretación del
derecho. 6. Proceso electoral federal -- México -- 2014-2015.
7. Recopilaciones, repertorios, etc. I. México. Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de
Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta. II. México. Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de
Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, compilación. III. Título.

Criterios relevantes. Proceso electoral federal 2011-2012

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
delegación Coyoacán, CP 04480, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.

ISBN: 978-607-708-301-6

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

Índice

Presentación.....	11
I. Comentarios a la sentencia del SUP-JDC-12639/2011. Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral	13
Contexto de la impugnación	13
Importancia de la decisión	14
Antecedentes.....	15
La sentencia.....	16
Conclusiones	21
II. Elección presidencial sin candidaturas independientes (Procedimiento electoral 2011-2012)	23
Inicio del procedimiento y negativa de registro de candidaturas.....	23
Medios de impugnación ante Sala Superior	24
Resolución de Sala Superior	24
El voto particular	27
Contexto histórico, político y jurídico en el que se emitió la sentencia.....	29
Conclusiones	30
III. Libertad de expresión política-electoral en México	33
Introducción.....	33
Marco normativo sobre la prohibición de denigrar y denostar en materia electoral	34
Dos sentencias congruentes en terminos de libertad de expresión y límites a la propaganda	40
Comentarios finales.....	44
Fuentes consultadas	49
IV. Debates.....	51
Conclusiones	57
V. Propaganda electoral.....	59
Reforma constitucional y legal en materia electoral	59
Marco normativo	60
Criterios relevantes emitidos por la Sala Superior	62
Conclusiones	66

VI. Precampaña y campaña	69
Conclusiones	77
VII. Propaganda Gubernamental e Institucional.	79
Conclusiones	85
VIII. Comentarios a la sentencia SUP-RAP-118/2012	
“Conteo rápido”	87
Importancia de la decisión	87
Antecedentes	87
La sentencia	88
Conclusiones	91
IX. Equidad de Género	93
Introducción	93
Marco normativo	93
Juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados	95
Incumplimiento de la sentencia emitida en el SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados	97
Proceso de registro de candidatos a diputados y senadores	98
Conclusiones	99
X. Fiscalización de recursos.	103
XI. El difícil equilibrio entre eficacia y legitimación	111
Apunte sobre la pretensión de “excitativa de justicia” en la elección presidencial.	111

Presentación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en la impartición de justicia electoral, tiene como encomienda primordial resolver diversos temas atinentes a la democracia, piedra angular de nuestro sistema republicano que debe entenderse no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En ese orden de ideas, 2011 y 2012, fueron de especial relevancia por la celebración de elecciones federales, en las que se eligió al presidente de la República mexicana y se renovaron ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Este órgano jurisdiccional una vez más cumplió con resolver de manera ágil, apropiada y coherente, aplicando las normas de derecho nacional e internacional, asuntos de suma relevancia que al definir

criterios otorgaron certeza a los actores políticos y permitirán, afrontar otros procesos electorales.

La presente obra es una recopilación de los criterios más relevantes, que pretenden dar a conocer por medio de síntesis de diversas sentencias los supuestos que acontecieron en el transcurso del proceso electoral federal 2011-2012, y que permitieron calificar las elecciones. El lector podrá encontrar temas como la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, candidaturas independientes, propaganda electoral, derecho a la información, libertad de expresión, equidad de género, fiscalización de recursos de los partidos políticos, elaboración del cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros.

Asimismo, se podrán encontrar notas introductorias de cada tema con comentarios de secretarios de estudio y cuenta que participaron en la elaboración de las respectivas sentencias.

Ahora bien, en atención al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad que rige y sustenta la actividad de todo estado democrático, el Tribunal Electoral compila, sistematiza, difunde y transparenta los criterios aplicados en la impartición de justicia, por lo cual la edición será de gran interés y proporcionará herramientas accesibles y útiles a los estudiosos del derecho, funcionarios públicos, académicos y ciudadanos en general que gusten de la materia electoral.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

I. Comentarios a la sentencia del SUP-JDC-12639/2011. Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral

*La democracia es una forma superior de gobierno,
porque se basa en el respeto del hombre como ser racional.*

John F. Kennedy

Contexto de la impugnación

El 7 de octubre de 2011, al dar inicio el proceso electoral federal para renovar la Presidencia de la República, 300 diputaciones de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, así como 128 senadores, en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) resentían la ausencia de tres de los Consejeros por conclusión de su encargo.

La incompleta composición del órgano electoral implicó que actos importantes del señalado proceso electoral se desahogaran por sólo cinco consejeros y el presidente del Consejo General, ya que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se había complicado alcanzar el consenso para cumplir con el imperativo establecido en el artículo 41, base V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de integrar el órgano electoral federal.¹

¹ Artículo 41.-

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes

La falta de designación de tres integrantes de la autoridad electoral, abrió la posibilidad para que un diputado integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, planteara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la vía del juicio ciudadano, la contravención a sus derechos político-electorales, en la vertiente de ejercer las funciones inherentes a su cargo, derivada de la omisión impugnada, al considerar que ésta afectaba sus *atribuciones legislativas* relacionadas con la configuración del sistema democrático del país, de poder aprobar o designar a los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), hasta quedar integrado conforme a la composición diseñada en la Constitución Federal.

La pretensión del actor se dirigió a que el Tribunal Electoral estableciera si la exigencia de respeto al orden constitucional eximía a ciertos órganos del Estado, o si por la vía ejercida y en restitución de la prerrogativa que adujo contravenida, debía “requerir” a la autoridad legislativa señalada como responsable, a cumplir con su corresponsabilidad como ente del poder público, de nombrar a los consejeros faltantes, para de esa manera hacer cesar la contravención a la Norma Fundamental impugnada.

Importancia de la decisión

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el fallo en el juicio ciudadano 12639/2011, el 30 de noviembre de 2011.

La resolución abordó la temática de los límites entre los poderes públicos, concretamente, el legislativo y el judicial, a la luz de la problemática suscitada por la omisión atribuida a la Cámara de Diputados, de integrar debidamente al Instituto Federal Electoral (IFE), esencialmente desde dos aspectos.

Por un lado, establecer si procedía reconocer legitimación a un diputado federal para promover el medio de impugnación para deducir la acción intentada, y por otro, determinar si de llegar a estimarse fundados los agravios, resultaba procedente “requerir” al Congreso de la Unión a impulsar un debate parlamentario para dar cumplimiento eficaz al mandato constitucional de integrar el Consejo General del ente electoral, sin propiciar una intromisión al ejercicio legislativo ordinario.

de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.

La interpretación constitucional de la Sala Superior fue dar funcionalidad y optimizar constitucionalmente el respeto y garantía de los principios rectores del proceso electoral federal en esa época en curso.

La controversia ubicó a la ejecutoria en un esquema de comunicación constitucional entre los poderes del Estado, en el tema específico sometido a debate, por lo que desde el bloque de constitucionalidad, el fallo pugnó por dar validez y eficacia al mandato constitucional de alcanzar plenamente la integración del órgano electoral, sin imponer una vía única para cumplir la ejecutoria, sino que mediante diversas alternativas conminó a la Cámara de Diputados a cumplir con el deber constitucional hasta entonces omitido, sin irrumpir las funciones de dicho órgano soberano.

Antecedentes

A efecto de satisfacer el requisito del inciso B), del artículo 22, de la Ley procesal adjetiva de la materia, relativo a que las sentencias contendrán “el resumen de los hechos”, el historial relevante tomado en cuenta para dictar la ejecutoria es el siguiente:

- 1) El 30 de septiembre de 2010, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, remitió a la Mesa Directiva, la Convocatoria para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejero electoral del IFE para el periodo 2010 a 2019.
- 2) El 11 de octubre siguiente, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados envió a la Junta de Coordinación Política la lista de los 136 aspirantes que cumplieron con los requisitos de la convocatoria.
- 3) En su oportunidad los candidatos se presentaron ante Comisión de Gobernación para desahogar una entrevista pública.
- 4) El 27 de octubre, la señalada Comisión remitió a la Junta de Coordinación Política, el dictamen por el que propuso a la Cámara de Diputados a los candidatos a integrar el Consejo General del instituto comicial federal, para el periodo antes señalado.
- 5) El 6 de octubre de 2011, la Junta de Coordinación Política presentó como propuesta tres nombres al Pleno de la Cámara de Diputados para elegir a quienes debían ocupar las vacantes de consejeros electorales del mencionado instituto; sin alcanzar la mayoría calificada requerida para la designación de esos aspirantes.

- 6) Ante tal escenario, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por el Partido del Trabajo, promovió juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, inconformándose por la omisión de la Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los diversos grupos parlamentarios, de presentar al Pleno del parlamento, la propuesta para elegir y designar a los consejeros faltantes para alcanzar la plena integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La sentencia

La Sala Superior asumió competencia para conocer del juicio ciudadano, en el que se impugnó la omisión de integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), a partir de establecer que esos actos administrativos electorales de incumplimiento a los principios establecidos en el artículo 41, base v, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal,² tendentes a dejar de integrar debidamente las autoridades electorales se pueden impugnar en la vía jurisdiccional, al estar inmersos en la preparación de la elección, pero sin invadir el ejercicio de la actividad legislativa, de ahí que la impugnación se circuns-

² La Sala Superior en su ejercicio jurisdiccional, entre otras vertientes, le compete la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos, tema que ha abordado para analizar actos provenientes de autoridades de naturaleza legislativa o parlamentaria, para lograr la regularidad constitucional en la materia de su competencia, en dos supuestos concretos: a) Cuando se plantea la contravención a derechos de naturaleza político-electoral en el aspecto de la posibilidad a ser votado, para asumir la función o para permanecer en el cargo público para el que se resultó electo, y b) Al controvertirse actos relacionados con la integración de las autoridades electorales.

El tema ha derivado en los siguientes criterios jurisprudenciales:
“AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Jurisprudencia 4/2001)”; “CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (Jurisprudencia 1/2011)” y, “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (Jurisprudencia 3/2009)”.

cribió a esos límites, para preservar los valores constitucionales materia de su competencia establecida en el Código Fundamental.³

Respecto a la causal de improcedencia planteada por la autoridad legislativa responsable, consistente en que la impugnación solamente era viable si provenía de los órganos electorales de las entidades federativas y no del ámbito federal,⁴ fue desestimada con el argumento de que contrario a lo expuesto, tenerla por acreditada implicaba llevar a cabo interpretación restrictiva sobre la procedencia del juicio, porque los principios *pro homine* y *pro actione*, inscritos formal y materialmente en el orden jurídico nacional, imponen a los órganos jurisdiccionales un ejercicio de interpretación en el sentido de que los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales federales, y como consecuencia, las omisiones vinculadas, también pueden ser objeto de tutela jurisdiccional.

De esta manera se estableció, que la Sala Superior tiene potestad para analizar la abstención del Poder Legislativo de llevar a cabo los actos conducentes para designar a los consejeros electorales, con independencia del nivel de Gobierno del que provengan, al constituir un acto eminentemente administrativo electoral de preparación de la elección en sentido amplio, y por ello, su tutela se enmarca en el ámbito de la jurisdicción electoral que el ordenamiento le atribuye.

En la ejecutoria se estimaron cumplidos los requisitos de procedencia del juicio, la acción fue ejercida oportunamente, porque al impugnarse una omisión de “tracto sucesivo”, era susceptible de reclamarse mientras se incumplía la obligación reclamada,⁵ también el interés legítimo del actor, porque a través de su interpelación como legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular derivada de la Norma Fundamental,⁶ sometió al análisis del órgano

³ Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Juicio ciudadano 1212/2010 que desechó la demanda era inaplicable al caso, toda vez que el promovente de aquel.

⁴ Al respecto, se consideró, que lo resuelto en el medio impugnativo, se ubicó en la hipótesis de acreditar el interés jurídico a que alude el artículo 79, párrafo 2, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ Jurisprudencia 15/2011, de rubro: “PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”.

⁶ Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

jurisdiccional, una eventual afectación —que sin reclamarla como cierta, directa e individualizada—, la vinculó con la indebida integración de la autoridad administrativa electoral federal.

Conforme con lo anterior, se estimó que el actor, al estar asistido de la representatividad derivada de haber sido designado mediante el voto para ocupar un cargo de elección popular, podía reclamar en la vía jurisdiccional la tutela de un interés colectivo como el que estimó contravenido, de ahí que su interés legítimo para promover el juicio ciudadano encontró su especificidad en el hecho de que la omisión reclamada implicó un acto administrativo de naturaleza electoral, concretamente la indebida integración de la autoridad electoral federal.

Ahora bien, se advirtió que los motivos de inconformidad se dirigieron a cuestionar la omisión estimada contraria al derecho del accionante para ejercer las funciones inherentes a su cargo de diputado federal, por afectar sus *atribuciones legislativas* relacionadas con la configuración del sistema democrático del país, de aprobar o designar a los consejeros electorales que deben integrar el IFE, o en caso de ausencia de alguno de estos, para elegir a los sustitutos para que concluyan el periodo de la vacante.

En efecto, el actor adujo afectación a su derecho por la aducida omisión, desde los ángulos siguientes:

- 1) Se trastocó el ejercicio de su función como diputado federal;
- 2) Se contravino el artículo 51 de la Constitución Política, así como el derecho de participar directamente en los asuntos públicos;
- 3) Se violentó su derecho de acceso y permanencia en el cargo público; y
- 4) Se transgredió el principio de legalidad (artículos 14 y 16 de la Constitución).

La Sala Superior al llevar a cabo el estudio de fondo, consideró fundados y suficientes para reconocer el derecho del accionante, los agravios 2 y 4 enunciados, y en este sentido señaló:

Que de la interpretación sistemática del artículo 41 Constitucional, con los preceptos 109, 110, 111 y 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el procedimiento para designar e integrar el CGIFE, persigue un objetivo superior, cumplir con eficacia el deber asignado a dicho ente por la propia Norma Fundamental, de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones del propio ordenamiento supremo y de las leyes en la materia, así como velar porque los principios rectores del proceso electivo —certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad y objetividad— orienten toda la actividad institucional de esa autoridad.

Que el IFE ocupa un lugar autónomo en el orden constitucional y le están asignadas funciones estatales, a efecto de que, sin contravenir el principio de división de poderes, atienda necesidades torales del Estado y de la sociedad, en concreto velar por los principios rectores de la materia electoral; para lo que se legisló que dicho órgano se debe integrar con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, así como por consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

Que en el párrafo 5, del artículo 110, del Código comicial federal, el legislador ordinario trasladó el mandato constitucional al expresar que —los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad—, lo que revela que la integración total del máximo órgano de dirección cobra relevancia en su organización interna y para su eficaz funcionamiento.

Que el marco normativo de regulación del mencionado órgano, conforma rubros relevantes para el funcionamiento, capacitación y educación cívica, servicio profesional, registro de electores, instrumentación de quejas y denuncias, entre otros, tareas asignadas en sus funciones específicas a comisiones que se deben integrar por consejeros electorales, cuya integración privilegia que se conformen de manera diversa y plural, objetivo que se torna complejo cuando el número de consejeros queda incompleto, porque se alteran funciones específicas del actuar institucional de esa autoridad electoral.

En tales condiciones, después de explicar los rasgos concretos de la optimización en la integración del multicitado Consejo General, así como de las comisiones que se conforman para su funcionamiento óptimo, la Sala Superior analizó el esquema de atribuciones establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, 21, 26, 33, 34 y 34 BIS), correspondientes a los órganos de la Cámara de Diputados a los que se atribuyó la omisión impugnada, lo que permitió concluir que tanto los grupos parlamentarios como la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, participan activamente en la instrumentación del procedimiento de designación del presidente y de los consejeros del órgano electoral.

De lo anterior se desprendió, que del artículo 33 del ordenamiento citado, a la Junta de Coordinación Política le corresponde llevar a cabo, entre otros

actos, la actividad de gestión y búsqueda de conciliación para proponer al Pleno de la Cámara de Diputados las decisiones y acuerdos que constitucional y legalmente le están encomendadas, para que éste último órgano, mediante mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, consolide el procedimiento de designación.

Se destacó en la ejecutoria, que si bien, después de llevar a cabo la instrumentación necesaria, el 6 de octubre de 2011, la Junta de Coordinación Política presentó una propuesta con tres nombres al Pleno de la Cámara de Diputados para elegir a las personas consideradas para ocupar las vacantes de consejeros de la autoridad administrativa federal, pero al no alcanzarse la mayoría calificada en la votación, se imposibilitó consolidar el procedimiento.

Ante ese escenario, se estimó que el proceder de los diversos órganos de la Cámara de Diputados, aún y cuando demostraron un actuar parlamentario concreto, dirigido a alcanzar la designación de los consejeros electorales faltantes de la autoridad electoral federal, estos resultaban insuficientes, al no lograr el objetivo pretendido, de ahí que al dejarse de advertir alguna justificación normativa para explicar la abstención de la aludida designación, se consideró trastocado el principio de legalidad derivado de los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Federal.

También se resaltó en la sentencia que el contenido del artículo 115 del Cofipe privilegia el funcionamiento del CGIFE, cuando por alguna razón queda fragmentada su integración, pero se consideró que de ningún modo esto se podía traducir en una aceptación de que la falta de Consejeros se ajusta o cumple con la finalidad perseguida en el artículo 41, Base V, párrafo segundo, de la Ley Fundamental.

Se concluyó, que ante la falta de tres consejeros electorales, la autoridad legislativa debía proceder a gestionar y conciliar de manera expedita y eficiente la consolidación del procedimiento de designación inconcluso.

Por tanto, la Sala Superior determinó que las autoridades responsables debían actuar en el sentido de cumplir con lo establecido en la Constitución y en la ley, para la salvaguarda de la prerrogativa ciudadana contravenida con su omisión, y por ello requirió a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, para que de manera prioritaria, al tratarse de un asunto de inaplazable resolución, procediera a llevar a cabo los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales faltantes, en el periodo ordinario de sesiones en curso, o que concluido éste, los desahogara en el extraordinario inmediato.

Para ese efecto, se señaló que para alcanzar la designación pendiente, el órgano responsable podía concluir el procedimiento ya iniciado, o bien, instaurar uno distinto ajustado al orden constitucional y legal, en ejercicio de la plenitud soberana de sus atribuciones.

Conclusiones

- 1) El contexto de la promoción de la demanda, reveló circunstancias específicas que denotaron la necesidad de una decisión jurisdiccional favorecedora de la fuerza normativa de la Constitución.
- 2) En la temática en cuestión, se estimó la perspectiva trazada por la propia Sala Superior, en cuanto a que la integración de las autoridades electorales constituye un acto inmerso en la materia electoral⁷ que es susceptible de tutela jurisdiccional electoral, al erigirse como un acto administrativo de naturaleza electoral.
- 3) Se asumió el criterio de que a los legisladores, conforme a su representación popular derivada de la Constitución, se les debe reconocer interés legítimo para ejercer acción jurisdiccional en defensa de los intereses de la sociedad que representan.
- 4) En las consideraciones de fondo de la ejecutoria, se destacó que la falta absoluta de los consejeros electorales, involucraba consecuencias inconvenientes en el funcionamiento del Consejo General, así como de las comisiones que se conforman en su interior para atender rubros de medular importancia, toda vez que los consejeros participan en un máximo de dos de las seis comisiones,⁸ empero por el retardo en las designaciones, éstas se integraban de manera irregular para asumir las tareas correspondientes.
- 5) La Sala Superior enfatizó que el orden normativo rector de la votación de las decisiones del órgano electoral federal, omitía reglamentar algún instrumento de definición de las decisiones colegiadas.
- 6) Se consideró que si bien la responsable había llevado a cabo una serie de actos concretos para conseguir la designación de los consejeros electorales, el procedimiento estaba indefinido, de ahí que resultaba oportuno “requerir”

⁷ Jurisprudencia 11/2010, de rubro “INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL”.

⁸ Artículo 116, párrafo 2 del Cofipe.

- a la Cámara de Diputados para que procediera a celebrar otros eficientes y necesarios tendentes a concluirlo debidamente, propiciando con tal proceder un esquema de interacción entre dos poderes del Estado, sin que pasara inadvertido para llegar a tal determinación, que las alternativas de funcionalidad de la autoridad electoral establecidas en la normatividad aplicable impedirían desconocer el mandato impuesto por la norma fundamental, de que el órgano electoral debía operar completamente integrado.
- 7) De ese modo, se determinó que la Cámara de Diputados, en plenitud de atribuciones, nombrara a los tres consejeros faltantes, ante la inminencia del proceso de la elección presidencial del 2012, máxime que decisiones importantes de ese órgano habían sido pospuestas por la falta de integración completa del órgano, por lo que de llegarse a integrar las etapas subsiguientes del proceso electoral, como precampañas, registro de candidatos, campañas, entre otras, se desahogarían de manera eficaz.
 - 8) De ese modo, el requerimiento (exhortación) al Poder Legislativo, para hacer cesar el incumplimiento a la Carta Magna, involucró solamente un ámbito específico de la función parlamentaria, circunscrito a conminarla a ejercer su facultad de designar a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de ahí que la función legislativa ordinaria quedó intocada.
 - 9) La lectura de la ejecutoria permite establecer, que el marco normativo fundamental que sustentó la interpretación de la Sala Superior, derivó del contenido de los artículos 41 de la Constitución Federal y 111 del Cofipe, que prevén el plazo previsto para efectuar la designación de un Consejero ante una vacante, por lo que se resolvió hacer un llamado a las responsables, para que llevaran a cabo la nominación pendiente con la celeridad exigida en dichas normas.
 - 10) Cabe hacer mención que al llevarse a cabo la designación de los consejeros electorales, mediante acuerdo del 15 de diciembre de 2011, se tuvo por cumplida la sentencia dictada en el juicio ciudadano, al estimarse que el órgano legislativo responsable subsanó la omisión impugnada, de ahí que la interpretación de funcionalidad y optimización constitucional llevada a cabo por la Sala Superior fue acatada, con lo que a su vez se respetaron los principios rectores del proceso electoral federal que estaba en curso a la fecha de la comentada decisión trascendental.

II. Elección presidencial sin candidaturas independientes. (Procedimiento electoral 2011-2012)

Inicio del procedimiento y negativa de registro de candidaturas

El 7 de octubre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) declaró el inicio del procedimiento electoral federal 2011-2012, en el que se eligió al presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores del Congreso de la Unión.

En diversas fechas, cincuenta y seis ciudadanos presentaron, en la Presidencia del Consejo General y en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, sendas solicitudes de registro como candidatos independientes o ciudadanos a Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de participar en el procedimiento electoral federal 2011-2012.

Los peticionarios fundaron su solicitud en la aplicación directa del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que prevé como prerrogativa de los ciudadanos el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El 29 de marzo de 2012, el CGIFE emitió el acuerdo CG191/2012, para dar respuesta a las solicitudes de registro de candidatos ciudadanos a presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el procedimiento electoral federal 2011-2012, declarando improcedente el registro solicitado, por no cumplir los requisitos previstos en la normativa electoral federal vigente.

En esencia, la responsable basó su determinación de negativa del registro de las candidaturas independientes, en que no tenía facultades para autorizar el registro, porque esa institución jurídica no estaba prevista en la legislación electoral vigente, por tanto no estaban establecidos los procedimientos para el registro, requisitos, derechos, obligaciones, prerrogativas, entre otros, que permitieran su participación en el procedimiento electoral federal. Aunado a lo anterior, la autoridad electoral federal sostuvo que los ciudadanos que aspiraran a algún cargo de elección popular lo debían hacer por conducto de algún partido político nacional con registro vigente ante ese Instituto.

Medios de impugnación ante Sala Superior

Disconformes con la resolución del Consejo General, diversos ciudadanos promovieron medios de impugnación, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el caso particular, analizaremos los conceptos de agravio expuestos por Manuel Jesús Clouthier Carrillo, Alejandro Daniel Garza Montes de Oca, Héctor Montoya Fernández y Edmundo Sánchez Aguilar, actores de los juicios ciudadanos acumulados identificados con las claves SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012, sin embargo, no debemos perder de vista que se promovieron más juicios para controvertir el acuerdo por el cual el CGIFE negó el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República.

No obstante el cúmulo de medios de impugnación promovidos por los inconformes, los conceptos de agravio expresados por los actores versaban esencialmente sobre los mismos temas, en los cuales se plantearon cuestiones de inconstitucionalidad de diversos artículos tanto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), como de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), así como la solicitud de hacer una interpretación conforme con los tratados internacionales, a fin de privilegiar las candidaturas ciudadanas.

Los conceptos de agravio expuestos por los actores consistieron en tres grandes temas: primero los relacionados con aspectos de constitucionalidad, en seguida los relativos a cuestiones de control de convencionalidad y por último los temas relativos a legalidad del acuerdo controvertido. A continuación haremos una reseña de los conceptos de agravio fundamentales.

Resolución de Sala Superior

El 24 de abril de 2012, la Sala Superior dictó sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-612/2012 y acumulados, con el voto en contra de los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López.

La Sala Superior consideró inoperante el concepto de agravio, en el que los enjuiciantes adujeron que el artículo 218 del Código electoral federal carece de sustento constitucional, toda vez que el artículo 41 de la Constitución Federal no establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular.

La razón fundamental de la inoperancia radicó en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya había declarado la constitucionalidad de esa norma al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad.

En efecto, se precisó que en sesión del 8 de julio de 2008, la SCJN resolvió las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como Verde Ecologista de México; tales acciones tuvieron como finalidad impugnar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedido por decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

Con motivo de la resolución de los citados medios de control abstracto de constitucionalidad, la SCJN declaró infundado el concepto de invalidez que se hizo valer respecto del artículo 218, párrafo 1, del citado Código federal electoral, conforme al cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Por otra parte, la Sala Superior resolvió como infundado el concepto de agravio en el que los actores adujeron que la aplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales implicaba la violación del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Federal, porque es contrario al principio *pro personae*, por operar en sentido opuesto al que éste tutela, es decir, al limitar en extremo el derecho humano reconocido en el artículo 35, fracción II, de la misma Constitución Federal.

La calificación de infundado obedeció a que, contrariamente a lo sostenido por los actores, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, si bien tuvo como finalidad una modificación sustancial en materia de derechos humanos, ello no implica que haya cambiado el sistema electoral mexicano, sustentado en los partidos políticos; en el voto libre, secreto, directo y universal de los ciudadanos y en la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, para la renovación de los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, para el caso de los diputados y senadores de la República.

En ese orden de ideas, a juicio de la Sala Superior no era posible aplicar el principio *pro personae* a efecto de dar plena vigencia al artículo 35, fracción II, de la Constitución, porque el sistema político-electoral actualmente vigente, no

prevé la existencia de la implementación de la institución jurídica de los candidatos ciudadanos.

Lo anterior, no implicaba la proscripción de los candidatos independientes del régimen constitucional, pero tampoco su existencia, motivo por el cual, en principio, si el legislador ordinario legislara en ese tema, no sería inconstitucional, sin dejar de reconocer que lo óptimo sería que se reconociera tal institución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, se consideró infundado el concepto de agravio relativo a la inconstitucionalidad del artículo 218, párrafo 1, del Cofipe, por considerarlo contrario al derecho humano de los ciudadanos tutelado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal y reconocido también en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para los actores, la inconstitucionalidad del precepto legal radicaba en que imponía una restricción al derecho de ser votado, que fue expresamente excluida por el Constituyente Permanente, al reformar el artículo 41 de la Constitución Federal.

Lo infundado se sustentó en que, conforme al artículo 35, fracción II, de la CPEUM, es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que se satisfagan las calidades previstas en la ley, y que ese derecho subjetivo público o derecho humano está tutelado en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que los ciudadanos tienen como prerrogativa *ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*.

Asimismo, en ambos instrumentos internacionales se establece que el deber de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, así como adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención y del Pacto, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En este orden de ideas, la participación política de los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho a ser elegido, supone el poder participar como candidatos en situación de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos motivo de la elección, si logran obtener los votos necesarios para ello.

No obstante, tiene especial relevancia destacar que no se establece en la Convención Americana y tampoco en el Pacto Internacional citados, la modalidad específica o particular y requisitos conforme a los cuales deba ser ejercido ese derecho de ser votado.

En este sentido, al emitir la sentencia en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el 6 de agosto del año 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció de manera clara que cada Estado puede establecer la modalidad o modalidades que considere adecuados para el ejercicio del derecho a ser votado, de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones históricas, políticas, sociales y culturales, siempre y cuando sean compatibles con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

En este contexto, si el legislador federal ordinario, al expedir el Cofipe, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, estableció en el artículo 218, párrafo 1, como modalidad para el ejercicio del derecho ciudadano a ser votado, el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, tal situación no contraviene la normativa constitucional, ni la normativa internacional transcrita.

Ahora bien, como se advierte de las fases del procedimiento legislativo antes precisado, el Poder Revisor de la Constitución llegó a la determinación, cuando menos en el ámbito federal, de no establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos respecto de la postulación de candidatos y además, aunque no las prohibió por el momento, tampoco decidió incorporar expresamente los candidatos ciudadanos, al régimen jurídico constitucional electoral mexicano.

De ahí que la Sala Superior concluyó que no resultaba jurídicamente admisible interpretar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal en el sentido de que contempla el derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos ciudadanos y, por tanto, que el legislador ordinario necesariamente debe contemplarlas al regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer el derecho político-electoral a ser votados.

El voto particular

Los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López emitieron voto particular, porque aunque coincidían con la decisión esencial de

la mayoría de magistrados, de confirmar la determinación impugnada, consideraron que se tenía que hacer un ejercicio interpretativo diverso.

Para los mencionados magistrados, el artículo 218, párrafo 1, del Cofipe, es inconstitucional, porque se aparta de una interpretación favorecedora de los derechos fundamentales en tanto contiene una limitación al derecho de voto pasivo no prevista en la Constitución.

Consideraron que el tamiz constitucional conforme al cual se debía confrontar el precepto legal, debía partir de lo previsto por el artículo 1 de la CPEUM, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y que consideran que tuvo como objeto reconocer los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, y a la vez, imponer a la autoridad el deber de hacer un ejercicio de interpretación *pro persona*, para favorecer una protección más amplia a fin de garantizar su pleno ejercicio.

Para los mencionados magistrados, la prerrogativa político-electoral del ciudadano de ser votado para todos los cargos de elección popular representa un verdadero derecho humano que se positiviza en la CPEUM, concretamente, en su artículo 35, fracción II, que establece expresamente como derecho de todo ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Ahora bien, los aludidos magistrados coincidieron con la mayoría, respecto de que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido no tiene carácter absoluto en tanto los requisitos para su ejercicio se establecen precisamente en la Constitución Federal, siendo que la forma en que debe ser efectivizado, ha de ser regulado por el legislador ordinario a través de una ley.

Consideraron que en ese ejercicio de configuración, que corresponde al legislador ordinario, está vedada toda posibilidad de implementar limitaciones no previstas en el orden constitucional, puesto que ello quebrantaría el principio de reserva de ley, en perjuicio del ciudadano, además que se traduce en la vulneración de un derecho fundamental al impedir su plena realización, dejando de garantizarse un derecho reconocido en la Constitución.

En ese sentido, los magistrados consideran que el artículo 218, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional, porque prevé que: corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, lo cual hace patente que esa determinación de exclusividad es

contraria al esquema constitucional explicado, porque la Constitución Federal en modo alguno contempla que los partidos políticos sean la única vía para acceder a los cargos de elección popular.

No obstante que los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López reconocen el derecho de los actores para postularse como candidatos ciudadanos a la Presidencia de la República, así como que lo conducente sería que la Sala Superior ordenara a la autoridad electoral administrativa federal, otorgara los registros correspondientes para que los accionantes estén en aptitud de participar en el procedimiento electoral federal 2011-2012, consideraron que existía un obstáculo en el orden jurídico de la materia ya que el inicio y lo avanzado del procedimiento electoral no hace factible proceder en los términos apuntados.

Lo anterior, porque en el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución se prevé que las leyes electorales, federales y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Contexto histórico, político y jurídico en el que se emitió la sentencia

Expuestos los argumentos de los actores, así como las razones de la Sala Superior para confirmar la negativa del IFE de otorgar el registro a candidatos independientes, así como los argumentos de los magistrados disidentes, es importante mencionar que el máximo órgano en materia electoral emitió su sentencia en un contexto específico, es decir, a la fecha en que se emitió la resolución no estaba previsto en nuestra Constitución Federal el derecho de los ciudadanos a ser postulados como candidatos independientes al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino que fue hasta el 9 de agosto de 2012, que se publicó la reforma constitucional en materia de candidaturas independientes, cuando se incorpora a nuestra Constitución el derecho de los ciudadanos a participar en forma independiente en el procedimiento electoral federal.

Al respecto, es importante destacar que todos los magistrados coincidieron en que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido no tiene carácter absoluto en tanto los requisitos para su ejercicio se establecen preci-

samente en la Constitución Federal, en este sentido, considero que le correspondía al legislador regular hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser postulados de forma independiente a un cargo de elección popular y no a la Sala Superior, mediante jurisprudencia como lo pretendían los demandantes.

Al respecto, considero que la regulación de las candidaturas independientes es un tema que le correspondía al Constituyente Permanente, tal como se hizo con la reforma constitucional de 2012, la cual todavía no se ha implementado en su totalidad, porque falta que el Congreso de la Unión emita la normativa reglamentaria correspondiente, como se prevé en el artículo Transitorio Segundo del Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, debemos tomar en consideración que la Sala Superior del TEPJF resolvió con base en normativa constitucional y legal en la que no se preveía la candidatura independiente, razón por la cual tuvo que interpretar con las normas y resoluciones internacionales que en ese momento se tenían; sin embargo, ante el nuevo panorama o más bien ante el nuevo régimen en la postulación de candidaturas, corresponderá a los órganos jurisdiccionales locales y al federal, en atención a su correspondiente ámbito de competencia, fijar los criterios de interpretación de las normas que se emitan en materia política y en especial las relativas a candidaturas independientes.

Conclusiones

- 1) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al confirmar la negativa de registro de candidaturas independientes para contender en la elección de presidente de la República para el periodo 2012-2018, lo hizo con base en una normativa constitucional y legal que no preveían ese tipo de candidaturas, por lo que su análisis se debe hacer tomando en consideración el régimen jurídico que imperaba al momento de su emisión.
- 2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la sentencia en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el 6 de agosto del año 2008, estableció de manera clara que cada Estado puede establecer la modalidad o modalidades que considere adecuados para el ejercicio del derecho a ser votado, de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones históricas, políticas, sociales y culturales, siempre y cuando sean compati-

bles con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, se considera que la Sala Superior resolvió el problema jurídico que se le planteó tomando en consideración el contexto histórico, político y jurídico que regía respecto a la postulación de candidatos en el procedimiento electoral federal.

- 3) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, en materia de candidaturas independientes o ciudadanas, impone un nuevo modelo de participación política en las elecciones en México, el cual deberán tomar en cuenta los jueces electorales al emitir sus sentencias, precisamente porque ahora sí cuentan con un parámetro constitucional en el que se establece el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos independientes.

III. Libertad de expresión política-electoral en México¹

Modelo y expectativas, a propósito de dos sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Introducción

El postulado teórico-ideológico del que se parte es que el derecho de expresión es un valor fundamental para el Estado democrático,² pero, como cualquier otro, no es ilimitado.³

La manifestación de las ideas permite que las personas cuestionen y, de esta forma, tengan la posibilidad de incidir en el gobierno, pero en el ejercicio de esa libertad deben respetarse los demás derechos y valores fundamentales de una sociedad, precisamente, porque todos los derechos son necesarios para alcanzar la dignidad humana y, por ende ninguno es absoluto.

El orden jurídico mexicano ha reconocido este derecho y ha establecido límites generales a los que debe sujetarse en todos los ámbitos.

No obstante, en materia política y electoral, como consecuencia del rechazo a las campañas negras de la elección presidencial de 2006, los límites constitucionales de la libertad de expresión se enfatizaron en 2007, al elevarse a rango constitución a la prohibición de que los partidos difundan propaganda *que denigre a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnie a las personas*.

Esto es, las disposiciones positivas son claras respecto de el alcance y límites de la libertad de expresión en materia política-electoral, sin embargo, analizada con detenimiento, la operatividad del sistema es compleja.

¹ Tema desarrollado a partir de las sentencias sugeridas por la Coordinación de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Miguel Carbonell sostiene que: *si no hay libertad de expresión, difícilmente habrá democracia. Uno y otro concepto, en consecuencia, parecen ir de la mano*. Véase Carbonell (2010, 13). Esto es, que incluso desde una perspectiva formal, si no hay expresión será más complicado (que si hubiera), tener un sistema que garantice la participación de todos, con mayor razón en una perspectiva sustancial, que identifica considerablemente democracia con los derechos fundamentales.

³ Postulado generalmente aceptado en el ámbito teórico y en nuestro sistema jurídico, según se explica en este documento.

Esto es, existe claramente un derecho y valores-límite que no debe transgredirse en el ejercicio de la manifestación de las ideas, empero, resulta difícil identificar a partir de ello qué manifestaciones de propagandísticas están permitidas o prohibidas.

Frente a ello, para avanzar hacia la previsión de las manifestaciones permitidas y prohibidas, podrían asumirse varias posturas, como es complementar la regulación o sencillamente transitar a un modelo más liberal, sin embargo, además de que dichas opciones se enmarcan más en el ámbito político que jurídico, bajo nuestra visión, el modelo actual de doctrina judicial es un instrumento en potencia adecuado para avanzar caso a caso en la configuración de la libertad de expresión.

En ese sentido, el TEPJF⁴ ha resuelto diversas controversias, entre otras las que derivaron en los recursos de apelación 430 y 448 de 2012, en los que contribuyó a definir el alcance del derecho de expresión, al analizar promocionales de radio y televisión, en los que se criticaba la forma en la que realizó la elección de ese año y se cuestionaba su posible validación, mismos que consideró amparados por la libertad de expresión.

Por tanto, en este breve documento, luego de la presentación de un marco jurídico esencial sobre las normas e interpretación del derecho fundamental de expresión, así como de la descripción de los asuntos mencionados, se presentan algunas reflexiones sobre el tema.

Todo, bajo la idea de que, en nuestro concepto, la discusión ha rebasado la etapa de justificación de ese derecho, así como la de sus límites, de manera que el debate se centra en las expectativas que genera la actual regulación.

Marco normativo sobre la prohibición de denigrar y denostar en materia electoral

Límites constitucionales y legales de la libertad de expresión

Algunos de los antecedentes más conocidos sobre la libertad de expresión surgieron poco antes de los años 1800 en las constituciones de Estados Unidos de América y de Francia.⁵

⁴ Para referirnos a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ En forma previa, diversos instrumentos ya establecían algún tipo de formulación sobre el tema, como el Bill of Rights del Estado de Virginia de 1776, pero parece ser que los antecedentes

En el territorio del México actual, desde el proceso de independencia y épocas constitucionales subsecuentes, con menor o mayor precisión se ha reconocido ese derecho y sus límites.⁶

Desde su inicio, nuestra Constitución reconoce en el artículo 6 esa libertad, bajo una fórmula de límite para el poder de la autoridad, al señalar que: *la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la perturbación del orden público.*

La libertad de expresión se ejerce en cualquier manifestación, incluyendo la propaganda política o electoral en cualquier modalidad, incluso, en radio o televisión.

Por tal razón, dicha propaganda está sujeta a los límites generales mencionados.

Sin embargo, como consecuencia de los controversiales promocionales de la elección presidencial de 2006, en materia política, desde 2007, se adicionaron límites especiales. Se presentó un nuevo modelo de comunicación para el ámbito político electoral, que prohibió la denostación en la propaganda, la difusión de promoción gubernamental, y la contratación en medios electrónicos por parte de particulares.⁷

más conocidos surgieron en 1791, en la *Primera Enmienda* a la Constitución Americana, que estableció: El Congreso no podrá [...] restringir la libertad de palabra y de prensa, y en 1789 en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, señaló: la libre comunicación de pensamiento y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley, lo cual fue acogido por la Constitución Francesa de 1791.

⁶ Desde los Sentimientos de la Nación o Constitución de Apatzingán de 1814, se reconocía: [...] la libertad de hablar, discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus productos ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos, y ello fue acogido de alguna manera en la Constitución de 1857, que sustancialmente se conservó en 1917 y hasta nuestros días. Véanse *Los derechos del pueblo mexicano*, (2012, 646-7).

⁷ Entre otros aspectos, la reforma Constitucional de 13 de noviembre de ese año, giró en torno a los siguientes ejes: 1. Prohibición de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión para emitir propaganda con fines electorales por los partidos políticos, candidatos, y “cualquier persona física o moral” (artículo 41 constitucional); Prohibición de la transmisión en los medios de comunicación social de la propaganda gubernamental, durante las campañas electorales (artículos 41 y 134 constitucionales y 228.5 del Cofipe), y 3. Prohibición de emitir propaganda que denigre o calumnie a las personas o instituciones (artículo 41 constitucional).

En específico, en torno a lo que analizamos, se adicionó el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución General, para establecer la prohibición específica de que la propaganda política denigrara o denostara a las instituciones y partidos políticos, así como a las personas y candidatos.

Incluso, esa misma lógica —reconocimiento del derecho, pero sujeto a ciertos límites—, se advierte en la Convención Americana de Derechos Humanos,⁸ que forma parte del *bloque de constitucionalidad o catálogo ampliado* de derechos humanos del sistema mexicano, de los instrumentos internacionales suscritos por el mismo Estado,⁹ y en su desarrollo por la Corte Interamericana.¹⁰

En suma, el sistema normativo mexicano reconoce el derecho de libertad de expresión, pero también fija para su ejercicio, en general, los límites mencionados y, a su vez, en el ámbito político una acotación más precisa, pues incluso prevé la prohibición constitucional expresa de que un partido político o cualquier persona utilice en su propaganda política o electoral expresiones que denigren a las instituciones o denuesten a las personas.

Véase, por ejemplo, la opinión de Karolina Monika Gilas, en Colección Monografías, consultable en internet en la página: www.trife.org.mx

⁸ Dicho instrumento internacional, que forma parte del marco normativo mexicano, establece: *Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.... 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.* Asimismo, cabe precisar, que dicho precepto, establece: 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Esto, desde nuestra perspectiva, podría generar cierta controversia en relación al modelo de comunicación social electoral adoptado por el Estado mexicano, sin embargo, ello no es materia de este trabajo, pero cabe precisar que al respecto existe un pronunciamiento del TE, que puede ser objeto de amplio debate académico, consultable en la jurisprudencia del rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

⁹ Que se incluye a partir de lo dispuesto por el artículo 1 Constitucional.

¹⁰ En relación a ello, en especial en el ámbito electoral, cabe citar el artículo Enrique Cuna Pérez (2010).

La interpretación de los límites de la libertad de expresión

Conforme a lo expuesto, parecería que en el sistema mexicano existe claridad en cuanto a que el derecho de expresión, especialmente en materia política, tiene límites precisos.¹¹

Sin embargo, sobran las referencias, para mostrar que, una vez identificados dogmáticamente los enunciados constitucionales o legales, la norma jurídica resultante o interpretada por los operadores jurídicos tiene un alcance más especial que la lectura inicial, incluso, en ocasiones muy diferente.¹²

En ese sentido, cabe tener presente la posición del TEPJF sobre el tema. Desde sus inicios y hasta la época actual, se reconoció la importancia fundamental de la libertad de expresión para el sistema democrático.¹³

En cuanto a sus límites, tomando como punto de partida la doctrina previa a la reforma constitucional mencionada de 2007, el TEPJF señaló que la manifestación de ideas debía respetar la honra y reputación de las personas,¹⁴ aun en el contexto del proceso electoral, ya que: *son valores universales contruidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos.*

¹¹ Con independencia de que se comparta o no el modelo, pues el cambio en las reglas obedecería al ámbito parlamentario, político o filosófico.

¹² Baste para justificar esta posición la interpretación que ha sostenido la SCJN en torno a la posición y ahora interacción de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano, a partir de la interpretación del artículo 133 de la Constitución, en la cual, existieron cambios sustanciales en relación a su jerarquía y ahora a su relación con el sistema jurídico mexicano.

¹³ Véase en, www.te.gob.mx, la sentencia SUP-JDC-393/2005, en la que se sostuvo que: [...] la libre manifestación de las ideas no es una libertad más sino constituye uno de los fundamentos del orden político. Es un derecho vital para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas. [...] La libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado. En consecuencia, el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas.

¹⁴ Véase en, www.te.gob.mx, la jurisprudencia: Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión”, aprobada el 14 de noviembre de 2007.

De ahí que: *las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.*¹⁵

No obstante, considerando la importancia de la libertad de expresión en el contexto del debate político, el TEPJF aclaró en una nueva tesis de jurisprudencia, que si bien el ejercicio de dicha libertad no es absoluto y tiene límites objetivos, en ese marco: *el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.*¹⁶

Incluso, puntualizó el TEPJF, *no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.*¹⁷

Sin embargo, aun en el contexto del proceso electoral, el TEPJF reiteró que ello no implica desvanecer los límites del derecho de expresión.¹⁸

¹⁵ *Ibídem.*

¹⁶ Véase en, www.te.gob.mx, la jurisprudencia: libertad de expresión e información. su maximización en el contexto del debate político. Aprobada el 18 de septiembre de 2008, antes de la reforma que enfatizó la prohibición de denostar, como límite a la libertad de expresión.

Cabe precisar que desde la jurisprudencia precedente, ya anticipaba un margen más amplio en el contexto del debate político, pero, quizá, la elaboración de una tesis especial refleja la trascendencia que buscó darse al tema.

¹⁷ *Ibídem.*

¹⁸ Véase en, www.te.gob.mx, la jurisprudencia: PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS, aprobada el 6 de octubre de 2010.

Máxime, después de la reforma constitucional de noviembre de 2007, en la que la prohibición de propaganda denigrante se elevó a nivel constitucional en el artículo 41, para enfatizar la limitante general ya existente en el artículo 6 Constitucional y en el Código de la materia, por lo cual, el TE reiteró que aun la propaganda política, debía sujetarse a dicho límite.¹⁹

En suma, la interpretación de la libertad de expresión autoriza normativamente la propaganda desinhibida, intensa y abierta relacionada con la competencia política o electoral, con límites del derecho a la imagen, honra y dignidad de las personas, que ceden más allá del que presentan ordinariamente en el ámbito público en general y sobre todo que en el privado, de manera que existe un margen más amplio de tolerancia para las manifestaciones, pero siempre que contribuyan al debate democrático y que no dejen absolutamente sin efectos los diversos derechos con los que interactúan, especialmente, porque el criterio vinculante de interpretación de derechos humanos de interdependencia²⁰

¹⁹ *PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.* De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6 y 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución...; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código ..., se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, **así sea en el contexto de una opinión, información o debate**, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario. Aprobada el 6 de octubre de 2010.

²⁰ El artículo 1 Constitucional establece que [...] todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En específico el principio de interdependencia, según el Dictamen de 7 de abril de 2001, que forma parte del proceso constituyente del artículo en cita establece: ... El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

orienta a que su intelección valore los efectos y respete el contenido esencial de todos los derechos ponderados.

Dos sentencias congruentes en terminos de libertad de expresión y límites a la propaganda

En ese contexto y congruente con la doctrina señalada, el TEPJF resolvió los recursos de apelación SUP-RAP-430/2013, y SUP-RAP-448/201.

Antecedentes de los casos

En el proceso de elección de presidente de México en 2012, la coalición Compromiso por México (PRI y Verde) postuló a Enrique Peña Nieto, y la coalición Movimiento Progresista (PRD, PT y MC) a Andrés Manuel López Obrador.²¹

En los primeros días de julio, el IFE realizó los cómputos, cuyos resultados ubicaron al entonces candidato Peña Nieto, en la primera posición, con el 38.21% de los votos, y en segundo lugar, al candidato López Obrador con 31.59% de los sufragios.²²

En desacuerdo con los resultados y la forma en la que se desarrolló la elección, la coalición Movimiento Progresista presentó juicios de inconformidad,²³ en los que pidió al Tribunal que rectificara los resultados o declarara inválida la elección.²⁴

²¹ La coalición Compromiso por México, se integró por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y la coalición Movimiento Progresista la conformaron los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

²² Datos obtenidos de la página: <http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distrital/PresidenteEF.html>

²³ En total, entre la Coalición Movimiento Progresista y el PAN presentaron 364 juicios de inconformidad contra los resultados, aunado a un juicio presentado por la coalición para cuestionar la validez de la elección, según se advierte del *Dictamen del cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, y declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*, visible en: <http://www.trife.gob.mx/>

²⁴ En términos generales, la mayoría de las demandas promovidas contra los resultados de los cómputos distritales y la que se presentó contra la elección en general, señalaban que la elección debía declararse inválida, porque, en su concepto, existió: a) rebase de topes de gastos de campaña; b) compra de votos; c) coacción en el electorado y d) uso de recursos públicos. Todo por parte de la coalición Compromiso por México y su candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, aunado a que el IFE y la Fiscalía Especializada para

Promocionales en radio y televisión cuestionados

Mientras el Tribunal analizaba la impugnación, a mediados de agosto, los partidos de la misma Coalición Movimiento Progresista, en uso de sus tiempos oficiales,²⁵ difundieron sendos promocionales de radio y televisión,²⁶ en los que cuestionaban la elección y la posible validación por parte del TE.

En concreto, en el promocional de radio se indicaba: *validar la elección presidencial es aceptar que se violó nuestra Constitución, es permitir que los monopolios sigan creciendo, es perdonar a ex gobernadores y políticos corruptos, es continuar con miles de muertos y subastar la elección del 2018. El destino de México no tiene precio.* Mientras que el comercial de televisión, además de esas frases, presentaba imágenes de piezas tipo dominó con las expresiones: *Compra de la presidencia, 2012, Montiel, Moreira, Salinas, Elba Esther, Corrupción, Pobreza, Inseguridad, 2018, \$.*

Denuncia y posición del IFE²⁷

Inconforme, el PRI estimó que dichos *spots* infringían el imperativo constitucional de no denostar o denigrar a las personas o a las autoridades, y que no estaban amparados por la libertad de expresión, por lo cual pidió al IFE la suspensión provisional de su difusión y que sancionara a la Coalición Movimiento Progresista.

En cuanto a la petición de la medida cautelar, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE se negó a suspender su difusión, al considerar que, bajo la apariencia del buen derecho, de los promocionales: a) *no se puede inferir la imputación directa de un hecho ilícito*, y b) Se trataba de *la opinión que guarda* (la coalición). En cuanto al tema sancionador, el Consejo General, en un estudio más amplio, absolvió a los partidos integrantes de la coalición, por conside-

la Atención de Delitos Electorales no llevaron a cabo las acciones jurídicas tendentes a evitar y resolver los procedimientos vinculados a tales violaciones.

²⁵ Desde luego, la referencia es al tiempo que los partidos integrantes de la coalición recibieron como parte de sus prerrogativas.

²⁶ El contenido de los promocionales puede constatare en los autos de la resolución CG624/2012, en la página: www.ife.gob.mx

²⁷ En general para este apartado véanse los autos del procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/365/PEF/442/2012 y la resolución CG624/2012, en la página: www.ife.gob.mx

rar, igualmente, que tales promocionales estaban amparados en la libertad de expresión.²⁸

Esto último, porque: a) no se apreciaba un vínculo directo entre las manifestaciones y el sujeto que resiente la afectación, ni la finalidad sin lugar a dudas de *injuriar y ofender la opinión o fama del PRI, así como de su entonces candidato presidencial*; b) que las manifestaciones *contienen fundamentalmente juicios valorativos hechos vinculados con aquellos, que si bien en el contexto en que son emitidos, se pudieran relacionar con el PRI y el candidato presidencial, no implican imputaciones directas, ni existe la imputación de algún acto ilícito, sólo se contiene la expresión genérica “es perdonar a ex gobernadores y políticos corruptos”,* de modo que como las frases mezclan una opinión y un hecho, no es exigible el análisis de su veracidad; c) asimismo, los promocionales se dirigen al actuar de la instancia jurisdiccional que validará elección, es decir, que si la considera válida, ello implicaría una serie de valoraciones, tales como aceptar que se violó nuestra Constitución, perdonar a determinados sujetos o continuar con determinadas situaciones; todo lo cual conlleva a interpretaciones *que no consisten en la imputación directa de actos ilícitos a alguien en particular, sino de valoración genéricas respecto del debate poselectoral.*

Sentencias del Tribunal

Inconforme con tales decisiones, el PRI presentó recursos de apelación en contra de tales determinaciones ante la Sala Superior.

El TE, en primer lugar, en el recurso de apelación SUP-RAP-430/2013, confirmó que no debía suspenderse la difusión de los promocionales,²⁹ y en el recurso de apelación SUP-RAP-448/2013, igualmente, confirmó la resolución que absolvió a los partidos denunciados, en ambos casos, al estimar que los promocionales efectivamente estaban protegidos por la libertad de expresión.

²⁸ Véase en concreto en la resolución CG624/2012, en www.ife.gob.mx

²⁹ En relación a que confirmó la negativa a suspender la transmisión de los promocionales, el TE consideró que las expresiones analizadas: 1) No constituyen circunstancias que pudieran generar un impacto negativo directo en persona alguna o instituciones de carácter irreparable. 2) No existen imputaciones directas, y 3) Tales expresiones se sustentan de la valoración de una opinión respecto a lo que pasaría si se llegara a validar la elección presidencial, [por lo que] no deben estar sujetas a un análisis de veracidad, al ser generadas bajo el convencimiento de quien las expresa.

Para el Tribunal, los promocionales no infringían la prohibición de denotar, porque carecían de imputaciones directas en contra de algún sujeto en particular, *y las frases que se emplean...sólo constituyen una serie de opiniones respecto a las implicaciones que, en concepto de los partidos..., traería en que se validara la elección presidencial, sin embargo, en ningún momento, se hacen afirmaciones categóricas en contra de alguien en particular, que ameritaran sujetarse a un canon de veracidad.*³⁰

Según la sentencia, los promocionales reflejan una opinión sobre un tema de impacto social, el cual no puede ser ajeno al debate político en un proceso electoral, como es el resultado de la contienda en la que se eligió al titular del Poder Ejecutivo federal.

Además, considera el Tribunal, que no se advierte la pretensión de: *generar a la sociedad una concepción inexacta, acerca de los hechos y circunstancias que, lejos de contribuir al sano desarrollo del debate político, condujera a tergiversar la realidad, ya que sólo se hizo hincapié respecto de un resultado que se avecinaría, en dado caso que se adoptara determinada posición a nivel judicial.*

Para el TE, en su lugar: *se trata de una propaganda política dirigida a divulgar contenidos de carácter ideológico, pretendiendo inculcar ideas entre los ciudadanos, así como estimular determinadas conductas políticas, sobre un tema de interés común, vinculada con la última de las fases del proceso electoral federal de la elección de presidente de la República.*

Esto es, el Tribunal resolvió congruente con la doctrina que ha sentado sobre la libertad de expresión, al considerar que las manifestaciones realizadas en la propaganda denunciada únicamente constituían opiniones, sobre la contienda electoral y las posibles consecuencias que, también, en concepto de los partidos que difundieron los *spots*, podrían seguirse en caso de que se validara la elección, por lo que estaban amparadas por la libertad de expresión.

³⁰ En ese sentido, se explicó que en análisis o canon de veracidad sólo es exigible cuando se imputen hechos, pero no cuando se trate de opiniones, o bien cuando se mezclen éstas con aquéllos. La Sala Superior ha sostenido en diversas ocasiones que por su naturaleza subjetiva, las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa. Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo aquéllos sirven de marco referencial para el juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos.

De manera que, sobre esa base, no se advirtió la necesidad de profundizar en el examen de cada expresión, pues la supervisión bajo un canon de veracidad no se requiere cuando lo denunciado es una opinión.

Comentarios finales

1. Reconocimiento en México de la libertad de expresión y sus límites especiales en materia política. La libertad de expresión es trascendental para el Estado Democrático, y en México se ha reconocido desde sus orígenes constitucionales, con los límites identificados en la Constitución.

El alcance de la libertad de expresión en México se delimita por *la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la perturbación el orden público*, pero en materia político-electoral especialmente la Constitución se reformó para enfatizar que las manifestaciones políticas de cualquier tipo no deben denigrar a las instituciones o denostar a las personas.

2. Dogmática de libertad de expresión: precisión gramatical, complejidad operativa. Las disposiciones positivas son claras respecto del alcance de la libertad de expresión en materia político-electoral, sin embargo, analizada con detenimiento la operatividad del sistema es compleja.

Esto es, existe claramente un derecho y valores-límite que no deben transgredirse en el ejercicio de la manifestación de las ideas, sin embargo, resulta difícil traducir éstos últimos en mandatos precisos de no hacer, incluso en el supuesto de la proscripción de denostar o denigrar, porque se requiere de un amplio ejercicio para determinar qué hechos concretos pueden generar tal efecto.

Lo anterior, porque el alcance de las manifestaciones políticas está marcado por principios —no afectar la moral, el interés público, etcétera—, y por una prohibición técnica —no denigrar o denostar-, que por naturaleza no resulta simple traducir en límites de hecho concretos, pues los primeros son difusos y la segunda requiere de un ejercicio para determinar su actualización.

Además, la posible afectación a los principios-valores-límite de la libertad de expresión —no afectar la moral, la imagen—, no se presenta o deja de existir en términos absolutos o categóricos, como ocurre en el caso de las reglas, que sencillamente se cumplen o no, sino que la lesión se genera de manera gradual e, incluso, su reconocimiento o grado de afectación depende de los contextos específicos, para determinar qué hechos concretos atacan la moral o afectan la imagen u honra de otra persona -entre otros-.

En ese contexto, consideramos que el análisis sobre el tema ha rebasado la etapa de justificación de la libertad de expresión y de reconocimiento de sus límites-valores, en especial de los definidos normativamente para la propaganda política electoral, especialmente, en los casos que reconoce la regularidad jurídica (constitucional y convencional) de la prohibición de denigrar y denostar en las expresiones propagandísticas en materia política-electoral, y a que ahora bajo una óptica jurídica es importante contribuir a determinar las expectativas de dicha regulación.

3. Falta de previsibilidad en la protección de las expresiones en el debate político y contienda electoral. Incertidumbre en las consecuencias de las manifestaciones políticas. Esa complejidad operativa para interpretar el alcance de libertad de expresión, se acentúa todavía más en el ámbito político-electoral, porque las manifestaciones propagandísticas, por lo general, se suscitan en escenarios intensos, muchas veces disfrazados, aunado a que la doctrina judicial ha establecido que, en el ámbito político, el margen de tolerancia se ensancha frente a las expresiones críticas e intensas.

Esto, porque en dicho medio, los candidatos, partidos, simpatizantes o personas interesadas, conforme a su razón de ser, intentan destacar las características positivas de su causa, a la vez que, una estrategia de comparación o simplemente de restar a sus oponentes, subrayan los aspectos negativos de éstos, a través de una crítica mordaz, pero con frecuencia disfrazada, no del todo abierta o directa, de modo que cuando se denuncian ese tipo de expresiones o propaganda, resulta complejo determinar si están amparados por la libertad de expresión o bien transgreden alguno de sus límites, y a ello se suma que el margen de tolerancia en ese ámbito es mayor, situación que hace aún más complejo el tema, pues los escritos o expresiones que en otro ámbito podría afectar la moral o denostar a un sujeto, en el ámbito político y electoral no debe entenderse de esa manera. Conforme a lo expuesto, resulta evidentemente incontrovertible que los valores-límite de la libertad de expresión deben respetarse, pero en la realidad existe poca seguridad o certeza sobre cuáles son las expresiones o propaganda concreta que los afecta y, por tanto, cuáles son las consecuencias de las manifestaciones críticas en el ámbito político-electoral.

Esto es, a final de cuentas, bajo la normatividad actual es difícil que las personas o los actores políticos puedan anticipar o prever si las manifestaciones que hacen en contra de una institución, candidato o adversario político están amparadas o no por la libertad de expresión.

4. Tres caminos para contribuir a la certidumbre en la expresión político-electoral: el océano normativo, desregular el tema, y la doctrina judicial.

En el escenario actual, inicialmente, aparecen tres opciones para buscar mayor certidumbre: por un lado, aumentar la regulación en busca de mayor “precisión” y, por tanto, “claridad” sobre lo que está prohibido expresar, mediante la concreción de los límites actuales; por otro lado, dar paso a un escenario de mayor libertad desregularlo sus límites, a efecto que la “claridad” surja al reconocer que la mayoría de expresiones propagandísticas están permitidas, y nuestra posición: continuar con el sistema actual, que permite la definición concreta en sede judicial, que si bien se realiza caso a caso, finalmente, trasciende a través de los precedentes para construir una consciencia o dogmática de lo permitido y lo prohibido en los protagonistas políticos, con la ventaja de que no censura de antemano una situación frente al margen de las circunstancias y sin tomar en cuenta los diversos derechos involucrados.

En nuestro concepto, las dos primeras propuestas son de *lege ferenda*, de naturaleza meta-jurídica, van más allá del Derecho actual y, por tanto, se apartan de la finalidad de este comentario.

No obstante, cabe precisar que la opción *normativamente activista* o de regular más el tema, a través de reglas más precisas y no únicamente de principios, para la identificación de los límites de hecho para la libertad de expresión, si bien parece o puede llegar a constituir realmente un avance, porque en alguna medida contribuye a definir lo que está o no permitido, finalmente, en nuestro concepto, implicaría dar un paso atrás en el alcance del derecho de libertad de expresión, al prohibir de antemano y para todos los casos una manifestación concreta que en otros supuestos podría no ser tan reprochable en atención al fin buscado, como podría ser la defensa de otro valor democrático.³¹

Por otra parte, tampoco compartimos la opción de desregular para “ampliar la previsibilidad de libertad”³² al dejar de lado las limitaciones, pues se trata de una

³¹ De alguna manera, en ese sentido advertimos la opinión de Enrique Cuna Pérez en la obra citada, al referir en su apartado que podría denominarse conclusivo, página 81, que la *descalificación, la desvinculación de las propuestas políticas y la desproporción crítica, hace comprensible que las normas jurídicas que rigen el desarrollo de las campañas intenten regular esa situación...* Y en ese camino *quedan muchos pendientes: la regulación de la publicidad electoral.*

³² En contra de la prohibición constitucional vigente (aunque no a favor de las campañas negativas), puede leerse el trabajo de Benjamin Temkin Yedwab, 2012.

opción que no es congruente y sistemática en el resto de principios y valores adoptados por el sistema político-electoral mexicano, en el que incluso, la honra e, incluso, recientemente se ha enfatizado su protección expresa, desde luego, a menos que se sustituyera sustancialmente una parte considerable del orden jurídico.³³

En cambio, desde nuestra perspectiva, bajo el modelo actual, la doctrina judicial es un instrumento en potencia adecuado para avanzar en la configuración de la libertad de expresión.

En cada decisión se resuelve una controversia concreta en torno al alcance de una expresión, y esto, aunque no se redefine en un solo paso, finalmente, en forma gradual, contribuye a que las personas tengan una idea de las consecuencias de sus actos, con la ventaja de que el Tribunal no prejuzga sobre qué sucedería en todos los casos, porque permite que cada situación sea analizada a partir del contexto de los derechos con los que se relaciona, es decir, que una expresión, promocional, discurso, o manifestación propagandística concreta, sólo será o no ilícita según el tipo de circunstancias que rodeen el evento.

Sin renunciar por ello, a la conveniencia práctica de que los tribunales que analicen el alcance de la libertad de expresión, construyan la doctrina judicial que regule un tipo de situaciones, que contribuyan a juzgar de forma justa hechos similares, de manera que se absuelva o condene una conducta bajo un parámetro mínimamente parecido, a efecto de que los participantes en el juego democrático puedan desarrollar sus campañas con una expectativa un poco menos confusa de las consecuencias de su actuar, pero siempre en atención a la identidad de circunstancias.

Sin llegar a prohibir o censurar previamente una expresión, máxime que dadas las habilidades de los operadores políticos, la configuración de un orden normativo con hipótesis generales, incluso jurisprudenciales, sobre lo que puede expresarse o no en el discurso o propaganda política-electoral es algo todavía más difícil, pues en la búsqueda del capital político siempre existirá la intención de defraudarlas, dado que la imaginación supera cualquier mandato concreto de abstención.

De modo que, a la interrogante que formulamos sobre la conveniencia o no de un modelo casuístico o desregulador para analizar casos, definimos nuestra

³³ Otra opción para que la libertad de expresión no incida de manera trascendental en los derechos de tercero se sugiere al garantizar el derecho de réplica. Véase Roldán Xopa (2011).

posición a favor del sistema actual, en el cual existe un amplio margen para que las normas se construyan a través de soluciones caso a caso, de manera que sean los precedentes los que finalmente terminen por delinear el sistema actual y a la vez permitan los cambios necesarios sin que sea necesaria la solemnidad del proceso legislativo, especialmente, porque consideramos no existe un límite abstracto para el derecho fundamental de expresión, sino que, en su lugar, su alcance se delimite por la forma en la que interactúa con o frente a otros derechos en cada circunstancia específica.

Desde luego, sin renunciar a una coherencia jurisprudencial en los criterios sobre el tema, que permitan resolver más allá de cualquier coyuntura política, en el que los cambios de criterio sean motivados.

5. Dos sentencias para la doctrina judicial de la libertad de expresión. En las sentencias expuestas, el TE, bajo la mecánica comentada, contribuye a la definición normativa de la libertad de expresión y, por tanto, a la previsibilidad de los comportamientos en el ámbito político.

Entre otros aspectos, de dichas resoluciones puede advertirse que el Tribunal orienta a los protagonistas políticos, en el sentido de que las opiniones, a diferencia de las imputaciones de hechos, no infringen la prohibición de denostar, al señalar en la ejecutoria que: *las frases que se emplean...sólo constituyen una serie de opiniones respecto de las implicaciones que, en concepto de los partidos..., traería en que se validara la elección presidencial, sin embargo, en ningún momento, se hacen afirmaciones categóricas en contra de alguien en particular, que ameritaran sujetarse a un canon de veracidad.*

Esto es, para el Tribunal, la propaganda política, en la que se expresan opiniones sobre la forma en la que se desarrolla el proceso electoral y las estimaciones sobre las consecuencias que trae consigo el triunfo de una fuerza electoral no están amparadas por la libertad de expresión, precisamente porque únicamente reflejan el parecer del emisor en torno a un tema, lo cual, dada su subjetividad no puede ser sujeta a un canon de veracidad, por lo que, al margen de lo acertado de las mismas, o dicho de otra manera, de lo alejado que puedan estar del probable resultado, no pueden considerarse ilícitas.

Asimismo, de dichos precedentes se advierte que el Tribunal informa a las personas sobre la protección de las expresiones que están vinculadas al debate político en un proceso electoral, cuando se incluyen en: *una propaganda política dirigida a divulgar contenidos de carácter ideológico, pretendiendo inculcar ideas entre los ciudadanos, así como estimular determinadas conductas políticas, sobre un tema de interés común.*

En suma, bajo el sistema actual, la regulación sobre la libertad de expresión en materia política y sus límites, es clara en su descripción positiva, pero su fuerza o proyección normativa es compleja, puesto que las limitaciones son tan difusas que resulta complejo determinar concretamente cuáles son las manifestaciones que concretamente están protegidas y cuáles rebasan el ámbito de la libertad de expresión, frente a lo cual, jurídicamente, la doctrina judicial se presenta como una respuesta que caso a caso y en forma gradual va orientando sobre las expectativas de un comportamiento.

Fuentes consultadas

2012. *Los derechos del pueblo mexicano*, 646-7. México: Cámara de Diputados y otros.
- Carbonell, Miguel. 2010. La libertad de expresión en materia electoral, Temas selectos de derecho electoral 3, 13. México: TEPJF.
- Cuna Pérez, Enrique. 2010. *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*, Temas selectos de derecho electoral 24. México: TEPJF.
- Roldán Xopa, José. 2011. *Libertad de expresión y equidad. La Constitución contra sí misma*. Colección Temas Selectos de Derecho Electoral 20. México: TEPJF.
- Temkin Yedwab, Benjamin. 2012. *Libertad de expresión y campañas negativas*, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral 12. México: TEPJF.

IV. Debates

Durante el proceso electoral federal 2011-2012 el Sistema Electoral Mexicano experimentó, por primera vez, la aplicación de la reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor en el mes de noviembre de 2007, a una elección de presidente de la República.

Recordemos que dicha reforma fue generada por la reacción de todos los partidos políticos y otras instituciones, a las vicisitudes y problemas concretos que fueron detectados en la elección presidencial celebrada en el año 2006.

La mencionada reforma constitucional introdujo toda una nueva regulación, desde el plano constitucional, del acceso a los medios de comunicación para fines electorales y de la administración del tiempo en radio y televisión, poniendo como sujeto único administrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE). Generó también un nuevo conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones para una gama amplia de sujetos cuya conducta no había sido objeto de regulación hasta entonces en esos aspectos.

El surgimiento de un nuevo régimen de acceso a los medios de comunicación en materia electoral generó una serie de interrogantes entre los sujetos obligados y los propios operadores de la norma, quienes tuvieron que esperar a que los criterios relacionados con las nuevas reglas cristalizaran en el plano jurisdiccional.

En el renglón de acceso a los medios masivos de comunicación para fines electorales, tiene especial importancia el tema de la difusión de debates entre candidatos al cargo de presidente de la República.

El artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

Artículo 70

1. Con motivo de las campañas para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.
2. Los debates serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General.

3. Los debates serán transmitidos, en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.
4. Las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el presente artículo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.
5. Las reglas para los debates serán determinados por el Consejo General, escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos.
6. El Instituto informará, en el tiempo de radio y televisión que para sus fines tiene asignado, la realización de los debates a que se refiere el presente artículo.

La previsión legal de celebrar debates entre candidatos al cargo de presidente de la República ya existía cuando tuvo lugar la elección presidencial del año 2006; sin embargo, no existía el resto del nuevo entramado constitucional y legal en materia de acceso a los medios de comunicación social, vigente a partir de la reforma del año 2007.

Debatir en cualquier materia es, conforme con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “*altercar, contender, discutir, disputar sobre algo*”.

En materia política, puede haber debate a partir de las diversas posiciones ideológicas sostenidas por los partidos políticos que postulan a los candidatos, o de las distintas plataformas electorales que constituyen la oferta que presentan en cada elección.

Puede haber debate, incluso, en relación con tópicos que sin ser parte de la plataforma electoral de los partidos políticos y candidatos que postulen, formen parte de los temas que se encuentren en el centro de la discusión pública al momento de celebrarse el proceso electoral.

Un aspecto importante de los debates, y de su difusión, es el acceso de los electores al conocimiento de las propuestas de cada candidato, relacionadas con el cargo al que aspiran, así como de las divergencias entre uno y otro candidato respecto de temas relevantes para la población en general.

La importancia de los debates entre candidatos al cargo de presidente se ha hecho patente históricamente en otros países. Uno de los casos más recordados en el imaginario popular es el debate Kennedy vs. Nixon, en 1960, por ser el primer evento de esta naturaleza que fue televisado y visto por millones de personas.¹

Las difusión y transmisión de los debates entre candidatos a la Presidencia de la República adquirió relevancia en México en los más recientes procesos electorales, baste recordar los debates entre los aspirantes al cargo de presidente de la República en los procesos electorales 1999-2000, 2005-2006 y 2011-2012.²

La propia conducta de los candidatos ha despertado interés en el público respecto de cada uno de los debates mencionados, como sucedió con el candidato Andrés Manuel López Obrador, quien en el proceso electoral 2005-2006 decidió no acudir a uno de los dos debates entre candidatos al cargo de presidente de la República que fueron programados por el Instituto Federal Electoral (IFE), generando con ello el tópico de “La silla vacía”, para luego, durante el proceso electoral 2011-2012, exigir él mismo, que se celebraran doce debates entre los candidatos.³

En el nuevo universo de reglas para el acceso a los medios masivos de comunicación en materia electoral, creado con la reforma del año 2007, en las primeras etapas del proceso electoral federal 2011-2012 para elegir, entre otros cargos, presidente de la República, muchos de los nuevos sujetos obligados mostraron inquietud por conocer mejor las nuevas reglas y, sobre todo, la posición

¹ <http://www.abc.es/20121004/elecciones-estados-unidos/abci-kennedy-nixon-debate-201210041220.html>

<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/04/15/nixon-vs-kennedy-el-primer-debate-televisado-de-la-historia>

<http://www.luisarroyo.com/2010/09/26/el-gran-debate-kennedy-nixon-la-verdadera-historia-en-el-50-aniversario/>

² <http://www.eluniversal.com.mx/notas/845037.html>

<http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/debates-presidenciales-en-la-historia/20120504/nota/1683114.aspx>

³ <http://www.eluniversal.com.mx/primera/26684.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/343650.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/343717.html>

<http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/amlo-propone-12-debates-y-cancelar-spots>

<http://www.jornada.unam.mx/2012/01/19/politica/009n1pol>

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9090809>

de los operadores de las normas, tanto la autoridad administrativa, como la autoridad jurisdiccional, respecto de su contenido, pues a partir de la interpretación que se diera a la ley, se podría concluir que algún sujeto (ciudadanos, partidos políticos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión) cumplió o incumplió obligaciones, respetó o violó prohibiciones.

Ello dio lugar a varias consultas dirigidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), órgano que dictó acuerdos motivados por las consultas, los que luego derivaron en impugnaciones, para que fuera la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la que interpretando la norma, dijera la última palabra en relación con el tema de los debates entre candidatos al cargo de presidente de la República, dentro del nuevo régimen constitucional de acceso a los medios de comunicación social en materia electoral.

Entre los precedentes, de los que surgirían criterios relevantes en relación con el tema de debates, se pueden mencionar algunos ejemplos importantes:

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-176/2012, resuelto por la Sala Superior el 16 de febrero de 2012, durante la etapa preparatoria del proceso electoral 2011-2012, el precandidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos por la denominada coalición Movimiento Progresista, reclamó al CGIFE la omisión de respuesta a su solicitud para que se celebraran doce debates entre los candidatos al cargo mencionado, así como la instrucción para que fuera el Secretario Ejecutivo de ese instituto, quien diera respuesta a la petición.

La solicitud estaba basada en el argumento de que, una interpretación amplia del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debía llevar a la conclusión de que era necesario celebrar 12 debates temáticos entre los candidatos al cargo de presidente de la República, para que los ciudadanos pudieran estar informados en relación con las posiciones divergentes de los candidatos.

La Sala Superior no analizó aspectos relacionados con el fondo de la solicitud, sino con las facultades del emisor de la respuesta, y concluyó que debía ser el CGIFE el órgano que atendiera la petición y contestara al peticionario.

En el recurso de apelación SUP-RAP-38/2012 y acumulados, resuelto por la Sala Superior el 29 de febrero de 2012, varios partidos políticos y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión impugnaron el acuerdo dictado por el CGIFE en respuesta a la consulta emitida por ese órgano privado, relacionada con las reglas para la difusión y transmisión de los debates entre

candidatos e, incluso, entre precandidatos en procesos electorales internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

La solicitud se basó en que era necesario, para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, tener certeza sobre aspectos como: La naturaleza jurídica de los debates; el uso de tiempos oficiales en relación con los debates; los casos de adquisición indebida de tiempo en radio y televisión en materia electoral; la autoridad facultada para organizar debates; la autorización para transmitir debates; el número de debates; los debates en procesos internos de selección de candidatos, y los periodos de transmisión de los debates, fundamentalmente.

La Sala Superior consideró que la respuesta formulada debía ser revocada, porque no fue emitida en forma de reglas generales para la celebración de debates; es decir, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral debió ejercer su facultad reglamentaria prevista en el artículo 118, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dictar normas generales, abstractas e impersonales que le permitieran cumplir con sus atribuciones en materia de debates. De otra manera, al responder a consultas y peticiones concretas, estaría obligando a sujetos que no acudieron a la consulta, sin cumplir con el procedimiento legal que implica el ejercicio de su facultad reglamentaria.

En el recurso de apelación SUP-RAP-94/2012 y acumulados, resuelto por la Sala Superior el 28 de marzo de 2012, varios partidos políticos y el precandidato al cargo de presidente de la República por la coalición Movimiento Progresista impugnaron los acuerdos dictados por el CGIFE en respuesta a la consulta emitida por el mencionado precandidato y en relación con los lineamientos para la celebración de debates entre candidatos, en el proceso electoral 2011-2012.

En las demandas se planteó la inconstitucionalidad del artículo 70, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por prever la celebración de dos debates únicamente; la posibilidad jurídica de celebrar más de dos debates; la suspensión de promocionales en materia electoral durante la transmisión de debates entre candidatos, y la ilegalidad de la exigencia del acuerdo unánime de todos los candidatos, para la celebración de debates.

La Sala Superior desestimó los agravios y confirmó los acuerdos impugnados sobre la base de que:

- 1) Una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 6, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevaba a

concluir, que la celebración y difusión de debates entre candidatos estaba sujeta a un nuevo modelo de comunicación social en el que la libertad de expresión y de información están garantizadas, sin ser absolutas y en el que sólo los partidos políticos, por conducto del CGIFE deben tener acceso al tiempo del Estado para efectos electorales, con exclusión de las personas físicas y morales, quienes tienen prohibido contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para esos fines.

- 2) La interpretación conforme del artículo 70 del Código electoral federal, relacionada con los artículos 1, 2, 13, 23, 29 y 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en lo atinente a los derechos de libertad de expresión, de información y los derechos políticos de los ciudadanos no lleva a concluir, que exista el deber jurídico del CGIFE, de celebrar y difundir en los medios de comunicación social, más de dos debates entre los candidatos al cargo de presidente de la República, pues ello equivaldría a imponer de manera arbitraria tanto a la autoridad electoral como a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, cargas no previstas en la ley.
- 3) En cuanto a la posibilidad (no obligación) de que el Consejo general interviniera en otros debates distintos a los regulados por el artículo 70, párrafo 1, del código comicial federal, su previsión fue conforme a derecho, porque tales actos se inscriben en la categoría legal genérica de actos de campaña regulados por el citado código en su artículo 228.
- 4) La exigencia del acuerdo unánime de todos los candidatos para la celebración de debates distintos a los regulados por el artículo 70, párrafo primero del código electoral federal está dentro de las facultades del Consejo General, el cual tiene entre otras funciones, la de velar porque los principios de certeza, legalidad y objetividad prevalezcan en los procesos electorales.

En el diverso recurso de apelación SUP-RAP-198/2012, resuelto por la Sala Superior el 4 de mayo de 2012, la coalición Movimiento Progresista impugnó la negativa del CGIFE, a aprobar la propuesta relativa a que el primer debate entre la candidata y los candidatos al cargo de presidente de la República fuera difundido “en el mayor número posible de estaciones de radio y canales de televisión”.

En la demanda se adujo, que el Consejo General no cumplió su obligación de realizar todas las gestiones necesarias para lograr la difusión del mencionado debate en el mayor número posible de estaciones de radio y canales de televisión.

La Sala Superior desestimó los agravios y confirmó los acuerdos impugnados sobre la base de que el Consejo General del Instituto sí llevó a cabo las acciones necesarias y dictó oportunamente los acuerdos pertinentes, para invitar a un gran número de concesionarios y permisionarios de radio y televisión a difundir la celebración del primer debate televisivo, con lo que quedaron salvaguardados los derechos tutelados por los artículos 1 y 6 de la Constitución.

Conclusiones

- 1) La reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor en el año 2007 tuvo su mayor impacto en el tema de acceso a medios de comunicación social para fines de propaganda electoral y creó un nuevo régimen, integrado por un conjunto de derechos, prohibiciones y obligaciones, con su correlativo conjunto de sujetos titulares de derechos y obligados.
- 2) La primera elección presidencial que se vio impactada con esa reforma fue la correspondiente al proceso electoral federal 2011-2012.
- 3) Los debates presidenciales estaban regulados desde antes de la reforma de 2007, pero no existía el resto del entramado constitucional y legal.
- 4) Los sujetos obligados en ese nuevo régimen (partidos políticos, ciudadanos, concesionarios) tuvieron que aprender a usar el nuevo sistema y acudieron, en ese afán, a realizar diversas consultas ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- 5) La autoridad administrativa electoral dio respuesta a las consultas y dictó acuerdos dentro del nuevo marco constitucional y legal, los cuales fueron objeto de impugnación.
- 6) Ante las impugnaciones, la Sala Superior dictó la última palabra.
- 7) Con las resoluciones dictadas por la Sala Superior se completó el periplo iniciado con las reacciones a la elección presidencial del año 2006, seguido de la reforma constitucional de 2007, su implementación, las consultas a la autoridad electoral, los acuerdos dictados por ésta y los recursos y medios de impugnación interpuestos contra tales determinaciones.

V. Propaganda electoral

En el presente apartado se muestran algunos de los criterios interpretativos más relevantes emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹ durante el proceso electoral federal 2011-2012, en torno al tema de propaganda electoral. En primer lugar, se hace una breve referencia a la reforma electoral que sentó las bases jurídicas para el desarrollo de dicho proceso. En seguida, se describen las características esenciales de la propaganda electoral de acuerdo al marco normativo al que dio origen dicha reforma. Luego, se exponen las características que fueron delineadas a través de los criterios sostenidos por el referido órgano jurisdiccional electoral en sus sentencias y, por último, se emiten las conclusiones.

Reforma constitucional y legal en materia electoral

La reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, en materia electoral, fue la más trascendente que se haya dado en nuestro país en materia de acceso y uso de la radio y la televisión por parte de los partidos políticos.²

Al respecto, conviene recordar que la misma fue una respuesta al reclamo de la sociedad y diversos actores políticos en relación a la problemática vivida durante el proceso electoral federal 2005-2006. En esencia, en lo concerniente al abuso de los medios de comunicación a través de la compra excesiva de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos políticos y terceros; la difusión de propaganda denigrante y calumniosa, y el uso del poder público para influir en las preferencias electorales.

Dicha reforma se sostuvo en tres pilares fundamentales: 1) la disminución significativa del gasto para las campañas electorales; 2) el fortalecimiento de las atribuciones y facultades otorgadas a las autoridades electorales federales, y 3) la delineación de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad.

¹ En lo sucesivo, Sala Superior.

² Dicha reforma constituye la tercera generación de reformas en la materia. La primera generación (1977-1986) se caracterizó por incorporar nuevas expresiones y fuerzas políticas a la competencia electoral; mientras que la segunda (1989-1996) por transformar las principales autoridades electorales, tanto de naturaleza administrativa (IFE) como de naturaleza jurisdiccional (TEPJF).

Para ello, se acogieron las siguientes ocho propuestas: “1. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales. 2. Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos. 3. Límites menores a los (entonces) vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos. 4. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas. 5. Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución. 6. Renovación escalonada de consejeros electorales. 7. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados. 8. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.”³

A continuación, se exponen los aspectos generales vinculados con la regulación dada a la propaganda electoral.

Marco normativo

¿Qué es? De acuerdo a lo prescrito por el Legislador en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la propaganda electoral es “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 228, párrafo 3, del Cofipe).

No sobra mencionar que, sobre el particular, la Sala Superior ha sustentado en jurisprudencia vigente que se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su

³ COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS. *Reforma Constitucional en Materia Electoral (Proceso Legislativo) (13 noviembre de 2007). Cuaderno de Apoyo.* Congreso de la Unión; Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis; Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información; Subdirección de Archivo y Documentación. S/Ed. Enero, 2008. P. 192.

difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial. (Jurisprudencia 37/2010).

¿Qué elementos la conforman? Son tres los elementos que conforman a la propaganda electoral: 1. El objetivo, consistente en los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones; 2. El subjetivo, relativo a la producción y difusión por los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes; y 3. La finalidad, que estriba en a) presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas a efecto de obtener el voto del electorado, o b) desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

Propósito y restricciones respecto del contenido. La propaganda electoral debe “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” (Artículo 228, párrafo 4 del Cofipe).

Al respecto, es importante mencionar que los partidos políticos, en la propaganda electoral que difundan, deberán de abstenerse de: 1. Expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (Artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); y 2. De utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso (Artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Cofipe).

Forma de acceder y prohibiciones. El Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad única para la administración del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión destinado, entre otros fines, al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. Por tanto, los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. [De hecho,] ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. [Igualmente] queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero (Artículo 41, Base III, Apartado A, párrafos 2 y 3 de la CPEUM).

Criterios relevantes emitidos por la Sala Superior

Como se adelantó, durante el proceso electoral federal 2011-2012 la Sala Superior emitió varios criterios relevantes en torno al tema que se aborda. Entre ellos destacan los que a continuación se exponen.

1. Libertad de expresión. Las libertades de los precandidatos deben interpretarse de la manera más amplia posible. El criterio contenido en la sentencia que emitió la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-3/2012 es de trascendencia jurídica porque involucra la ponderación que debe de realizarse entre los derechos humanos de expresión, reunión y asociación de las personas que tienen la calidad de precandidato único, y el principio de equidad en la contienda electoral en la etapa de precampañas electorales de los comicios federales.

El recurso de apelación en comento fue promovido por el Partido Acción Nacional (PAN) en contra del acuerdo CG474/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), por medio del cual, en cumplimiento al incidente de aclaración de oficio de sentencia del expediente SUP-JRC-0309/2011, dio respuesta a la consulta planteada por el entonces precandidato único de la coalición “Movimiento Progresista” al cargo de presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.

En aquella ocasión, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado, al considerar que los razonamientos expresados por la entonces autoridad responsable en modo alguno afectaban el principio de equidad en la contienda electoral sino que, por el contrario, se ajustaban al test de proporcionalidad al afirmar que los precandidatos únicos pueden llevar a cabo todas aquellas actividades que no les generen una ventaja indebida.

En ese sentido, estimó que, como bien lo sostuvo el CGIFE, los precandidatos únicos pueden ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones señaladas para cualquier precandidato, consistentes en incurrir en “actos anticipados de campaña”, por lo que deben evitar hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postulan y realizar actos en los que presenten y promuevan una candidatura y/o su plataforma para obtener el voto. Sin embargo, enfáticamente resaltó que, a diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho a que su nombre, imagen o voz aparezca en los spots que corresponden a los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el IFE, porque ello sí podría generar una ventaja indebida.

Ante ello, concluyó que tales restricciones no eran irracionales, injustificadas o desproporcionales frente a la equidad en la contienda, sino que resultaban acordes con el mandato constitucional previsto en los párrafos 2 y 3 del artículo 1 de la CPEUM, que establecen, por un lado, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y, por otro, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, la Sala Superior consideró que también resultaba correcta la consideración del CGIFE, en el sentido de que no era jurídicamente dable el hacer un catálogo exhaustivo de lo que podría o no realizar un precandidato único, porque sólo es posible determinar si una conducta vulnera o no los principios que rigen el proceso electoral federal a la luz del contexto en que se realizó y conforme a los elementos propios del caso.

2. Propaganda electoral. Se configura cuando un vocero de campaña expresa en un medio impreso los motivos por los cuales votaría por un candidato. La resolución que ahora se comenta es de particular relevancia en razón de que en ella se puede apreciar el contraste en la ponderación de las libertades de expresión e información, y el principio de equidad en la contienda electoral, dependiendo del contexto espacial, temporal y, específicamente, personal.

En la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-449/2013, la Sala Superior determinó confirmar, en parte, y revocar, en otra, la resolución emitida por el Consejo General en el expediente SCG/PE/NA/CG/322/PEF/399/2012, que declaró infundado el procedimiento especial sancionador promovido por el Partido Nueva Alianza, contra el diverso Acción Nacional y Juan Ignacio Zavala Gómez del Campo —entonces vocero del equipo de campaña de la otrora candidata a la Presidencia de la República, Josefina Vázquez Mota—, por infracciones a la normativa comicial federal consistentes en la supuesta publicación de propaganda electoral en periodo prohibido. Por mayoría de seis votos, el referido órgano jurisdiccional determinó confirmar la resolución controvertida en lo relativo a la legalidad de la publicación y difusión de la entrevista realizada al entonces vocero el 1 de julio de 2012 —día de la jornada electoral federal— momentos antes de emitir su voto. La cual fue publicada con el título *Estas elecciones no se dirimirán en los Tribunales:*

Juan Ignacio Zavala y difundida por el periódico *Excélsior*, en su versión de internet en la misma fecha y al día siguiente en forma impresa.

Lo anterior al concluir que, tal como lo estimó la autoridad responsable, dicha actuación se encontraba amparada en las libertades de expresión e información, puesto que no se cuestionó la espontaneidad de la entrevista; se carecía de elementos para determinar que Juan Ignacio Zavala fuera el responsable de sus publicaciones electrónica e impresa y, sobre todo, no era posible concluir que éste, a través de la entrevista, hubiera hecho una invitación expresa para votar por Josefina Vázquez Mota, al limitarse a referir que, en su opinión, ella era: la mejor opción para México.

En contraste, la Sala Superior determinó revocar la resolución impugnada en lo relacionado con el artículo “Mi voto por Josefina”, autoría del susodicho Juan Ignacio Zavala, publicado el 1 de julio de 2012 por el diario *Milenio*, porque, en opinión de cinco de los magistrados integrantes del referido órgano jurisdiccional, el artículo periodístico constituía propaganda electoral difundida en periodo prohibido.

Así, en razón de que en la publicación difundida por el diario *Milenio* durante el periodo de veda electoral —el propio día de la elección—, Juan Ignacio Zavala ensalzaba las cualidades de la entonces candidata presidencial, expresaba los motivos por los cuales votaría por ella y concluía que la misma era la mejor opción para la renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, lo cual manifestó que dicho artículo tenía como objetivo generar convencimiento en los lectores a favor de la citada candidata.

Especial atención pusieron los magistrados electorales respecto de que la elaboración y difusión del artículo periodístico en comento, obedeció a la decisión de un simpatizante, el mismo Juan Ignacio Zavala, quien colaboraba como columnista político en el diario de referencia, y de quien se debe destacar que era el vocero del equipo de campaña de Josefina Vázquez Mota, incluso, el mismo día en que fue difundida la publicación controvertida, lo cual de suyo entraña una opinión que es resultado de su propia afinidad política.

3. Propaganda electoral. No se configura con la realización de un evento privado y cerrado a los medios de comunicación. El asunto que se analiza reviste notoriedad en atención a que en él se advierte la distinción que existe entre los actos que constituyen propaganda electoral realizada por candidatos, de aquellos en los cuales, aún cuando éstos aparezcan, atendiendo a sus características y el hecho de haber sido realizados a puerta cerrada, se consideran de naturaleza privada no obstante su posterior difusión.

En el expediente identificado con la clave SUP-RAP-385/2012, el referido órgano jurisdiccional determinó confirmar la resolución CG491/2012 del Consejo General, mediante la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/153/PE/230/2012, incoado por el Partido Revolucionario Institucional en contra de Andrés Manuel López Obrador —entonces candidato presidencial—, y los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, y Movimiento Ciudadano; Arturo Farela Gutiérrez y la Agrupación Política Nacional Encuentro Social, por la comisión de actos presuntamente violatorios de la normativa electoral, consistentes en que el primero recibió la bendición por parte un pastor religioso durante la IV Asamblea Nacional Extraordinaria de la agrupación, lo cual fue difundido a través de distintos medios de comunicación.

Ello, porque como bien lo estimó el Consejo General, las expresiones realizadas por el ministro de culto, al dar la bendición al otrora candidato presidencial, no fueron contrarias a Derecho. En primer lugar, porque respetaron el principio constitucional-histórico de la separación del Estado y las iglesias, en razón de que el evento de referencia no se realizó en un lugar destinado al culto religioso, sino que fue un acto laico, privado y cerrado a los medios de comunicación. Además que el denunciado ni es un ministro de culto que ocupa un cargo de elección popular, ni hizo propaganda con principios o doctrinas religiosas sino que actuó como sujeto pasivo al recibir la bendición del referido ministro.

Y, en segundo lugar, porque no se configuró la difusión de propaganda electoral con expresiones religiosas, en tanto se trató, como se mencionó, de un acto de naturaleza privada, en donde no estuvieron presentes los medios de comunicación, ni se hizo referencia a un acto de campaña, ni se presentó alguna candidatura, ni se pidió el voto a favor del entonces candidato presidencial —ni en contra de ninguno otro—, además de que la actuación del líder religioso no tuvo la finalidad de beneficiar a alguna fuerza política.

Sobre el particular, los magistrados electorales precisaron que el evento de naturaleza privada no adquirió el carácter de electoral por haberse hecho público, pues la calidad de electoral no se configura por la publicidad que se le dé, sino porque se reúnan los elementos objetivo, subjetivo y la finalidad que constituyen a la propaganda electoral, descritos en el artículo 228 del Cofipe.⁴

⁴ Ver *supra* II. Marco normativo.

Por ello, si en el caso se careció de la petición del voto a favor del entonces candidato presidencial y además no se apreciaron elementos que permitan suponer que se trataba de una cuestión planeada o preparada específicamente con el ánimo de que tuviera trascendencia a nivel electoral en su beneficio, no puede tenerse por acreditada la infracción.

Conclusiones

PRIMERA. Las reformas de 2007 y 2008 en materia de propaganda electoral fueron una respuesta a la problemática del proceso electoral federal 2005-2006, relativa a la compra excesiva de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos y terceros, así como la difusión de propaganda denigrante y calumniosa.

SEGUNDA. Un objetivo central de la regulación de la propaganda electoral es garantizar la equidad en la contienda electoral, a efecto de que ninguna fuerza política o candidato obtenga alguna ventaja indebida.

TERCERA. En la propaganda electoral están prohibidas las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, así como aquellas expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

CUARTA. El acceso a la radio y televisión por parte de los partidos políticos es a través del IFE. Ni éstos, ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en dichos medios.

QUINTA. Atendiendo al principio *pro persona* los precandidatos únicos pueden llevar a cabo todas aquellas actividades encaminadas a ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones señaladas para cualquier precandidato, consistentes en incurrir en “actos anticipados de campaña” a fin de no obtener una ventaja indebida. A diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho al tiempo en radio y televisión que corresponde a los partidos.

SEXTA. Se configura la propaganda electoral cuando un integrante del equipo de campaña de algún candidato publica y difunde un artículo periodístico donde expresa los motivos por los cuales votará por éste, aunque sea columnista político en el diario correspondiente.

SÉPTIMA. No se configura la difusión de propaganda electoral con expresiones religiosas al transmitirse un evento de naturaleza privada, cerrado a los medios

de comunicación, en donde se advierte que algún candidato recibió la bendición de cierto ministro de culto, pues la calidad de electoral no se configura por la publicidad que se le dé al evento, sino porque éste reúna los elementos objetivo, subjetivo y la finalidad de la misma; sobre todo, si en el caso no se aprecian elementos que permitan suponer que se trataba de una cuestión planeada o preparada específicamente con el ánimo de que tuviera trascendencia a nivel electoral en su beneficio.

VI. Precampaña y campaña

Las reformas constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008,¹ respectivamente, provocaron que el proceso electoral federal 2011-2012 en el que se eligieron, tanto al titular del Ejecutivo Federal, como a los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores), se viviera de manera distinta en cuanto al tema de precampañas y campañas electorales, respecto del proceso electoral federal de 2006 en el que se renovaron los mismos cargos electivos.

En efecto, la organización de los comicios a través de los cuales se renovaron prácticamente todos y cada uno de los cargos de elección popular federal, puso a prueba, entre otras cosas, el modelo de regulación de las precampañas y campañas electorales, mismo que al ser aplicado por el Instituto Federal Electoral (IFE) provocó, en algunos casos, la inconformidad de diversos actores políticos (partidos, coaliciones, candidatos, televisoras, radiodifusoras, y la ciudadanía en general, entre otros), quienes acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridad que en el ejercicio de su función, fijó determinadas posturas jurídicas que sirvieron de base para el proceso electoral en comento, a efecto de preservar los principios rectores de la función electoral, especialmente el de equidad.

Sobre el particular, importa destacar que la legislación anterior no regulaba las precampañas ni los procesos internos de selección llevados a cabo por los partidos para determinar quiénes serían los candidatos que postularían a los diversos cargos electivos; además de lo anterior, las campañas tenían periodos de duración distintos, que dependían de las fechas de registro de los candidatos.

En contraste, el modelo actual establece procedimientos comunes para regular los procesos de selección internos de todos los partidos, aunado a que hoy en día las campañas duran 90 y 60 días, dependiendo del tipo de elección.

Al respecto, importa traer a cuentas parte de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto, del 4 de diciembre de 2007, por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

¹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008, respectivamente, a través de los decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron —según el caso— diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

presentada ante el Senado de la República,² donde se consideró la temática en cuestión:

D. PROCESO ELECTORAL.

La presente Iniciativa contiene un número importante de adecuaciones a los artículos que integran el Libro V del Cofipe vigente, así como nuevas disposiciones en asuntos de la mayor trascendencia, como lo son las precampañas electorales y las sesiones distritales de escrutinio y cómputo de votos. En ambos temas, la intención es atender desde la norma legal realidades que hasta hoy carecen de normatividad, o ésta resulta insuficiente.

Las precampañas electorales se han incorporado a la realidad del sistema electoral mexicano desde hace dos décadas. Cabe recordar que en 1987 el entonces Partido Mexicano Socialista organizó y llevó a efecto la primera elección interna de un candidato presidencial bajo la modalidad de consulta abierta a todos los ciudadanos que quisieran participar. Desde entonces ese método de selección de candidatos a cargos de elección popular se ha extendido, convirtiendo a las precampañas, por la vía de los hechos, en una nueva etapa dentro de los procesos electorales, tanto federales como locales.

*Aunque la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia han determinado que las precampañas constituyen parte del proceso electoral, y por tanto están sujetas a las regulaciones que expidan las autoridades electorales administrativas y, en su ámbito interno, los propios partidos políticos, **la ausencia de normas específicas en el Cofipe ha dado lugar a la discrecionalidad y abuso tanto en la duración de las precampañas como en el uso de recursos por parte de los aspirantes a obtener una candidatura.***

Se han presentado casos de precampañas con duración de más de un año, utilizando recursos privados que están fuera de toda vigilancia y control. La inexistencia de normas legales propicia que la inequidad en el acceso a

² Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Proceso Legislativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, Primera Parte, Número especial 2, Nueva época, Año 1, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mayo 2008, pp. 7 a 25.

recursos para financiar precampañas se convierta en factor determinante para su resultado.

En otras ocasiones, no pocas, las precampañas han sido convertidas, para todo fin práctico, en actos anticipados de campaña, lo que también afecta negativamente la equidad en la contienda.

Por esa experiencia es que se ha generado un muy amplio acuerdo en torno a la necesidad de establecer, en el Cofipe, normas para la regulación de las precampañas, como una de las modalidades posibles dentro de los procesos partidistas de selección interna de candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior es además necesario visto que esta Iniciativa propone mantener vigente la norma legal que otorga solamente a los partidos políticos el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular ante el IFE.

...

...

Un nuevo capítulo primero del Título Segundo del Libro Quinto del Cofipe contendrá las normas aplicables a los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales. En el mismo se establecen las definiciones y disposiciones generales; los plazos para la realización de dichos procesos y de las precampañas, conforme a lo ya establecido en el artículo 41 de la Constitución. Se regula el registro de precandidatos, así como los derechos y obligaciones que en tal condición ejercerán y cumplirán; las normas relativas al acceso de los precandidatos a la radio y la televisión, en congruencia con las disposiciones constitucionales que dan sustento al nuevo modelo de comunicación política y electoral entre partidos y sociedad. Se establece un sistema simplificado para hacer posible el registro de precandidatos, conforme a las convocatorias que apruebe cada partido, así como los medios de defensa y los órganos partidistas facultados para su atención y resolución.

Se determinan topes al gasto de precampaña para los precandidatos, así como la obligación de rendir un informe sobre el origen y aplicación de los recursos que utilicen en sus actividades de precampaña. Por la naturaleza similar de las actividades proselitistas de precampaña y campaña, se propone considerar aplicables a las primeras, en lo conducente, las reglas aplicables a éstas últimas.

De todo lo anterior, puede concluirse que la legislación electoral federal, en el tema bajo estudio, tiene como principales objetivos, lo siguiente: 1. Regular las precampañas electorales dados los abusos en cuanto a la duración y el uso de recursos; 2. Evitar que las precampañas se conviertan en actos anticipados de campaña; 3. Tutelar la equidad en la contienda electoral, y 4. Aplicar, en lo conducente, las reglas de precampaña a las de campaña.

En este contexto es que se elaboró el modelo regulador del tema en comento, respecto del cual el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) remite a la ley secundaria la regulación específica de diversos tópicos relacionados con la precampaña y campaña electoral, tales como, las normas a que deben sujetarse los partidos en sus campañas electorales; los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos; el monto máximo de las aportaciones de sus simpatizantes;³ los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y el catálogo de sanciones atinentes.

Además, en dicho numeral se eleva a rango constitucional el derecho de los partidos políticos y autoridades electorales a disponer, en precampaña y campaña, de tiempos de transmisión en radio y televisión, así como la obligación para que en época de campaña electoral se suspenda la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.⁴ Igualmente, se establece constitucionalmente la duración de las campañas.⁵

Todo lo anterior evidencia la importancia que el Poder Reformador de la Constitución ha dado al tema bajo estudio, pero ¿Qué son las precampañas y las campañas? Tales interrogantes encuentran respuesta en la legislación

³ Cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

⁴ Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

⁵ En el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de 90 días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán 60 días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

secundaria, específicamente en los artículos 212 y 228 del Cofipe. El primero de ellos define la *precampaña electoral* como 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, y como 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.

Asimismo, el citado numeral refiere que la *propaganda de precampaña* es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido en el Cofipe 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; mientras que, *precandidato* es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido como candidato a cargo de elección popular, conforme al Cofipe y los estatutos del partido, en el proceso de selección interna atinente.

Por su parte, el segundo de los artículos mencionados refiere que *la campaña electoral*, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, y como *actos de campaña* las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. En el mismo contexto, se establece que la *propaganda electoral* es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Aunado a lo anterior, en el periodo de campaña se establecen otras previsiones relacionadas con la difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social. Sobre el particular se establece que dichos informes no se considerarán propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; sin embargo, la difusión de tales informes no podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Las anteriores definiciones, así como los antecedentes relatados dan cuenta de la importancia del tema bajo estudio, siendo palpable la intención del Poder Reformador de la Constitución y del legislador secundario, el establecer reglas claras que regulen y diferencien ambos periodos del proceso electoral que se desarrollan durante la etapa de preparación de la elección, siendo importante destacar que las diferencias sustanciales entre precampaña y campaña, podrían tener relación con los sujetos que la llevan a cabo, la calidad con que se ostentan, a quién se dirigen y la finalidad que persiguen.

En efecto, el fin que se busca en la precampaña es que una persona que no es candidato, pero que se ostenta como precandidato, se dirija a un grupo determinado (militancia y/o dirigencia) de un partido para convencerlos de ser la mejor opción para ser designado candidato a cierto cargo de elección. En contraste, el objetivo en una campaña es que un sujeto denominado candidato (militante o no de un partido político, dependiendo las normas internas), se dirige a cierto grupo de ciudadanos (ayuntamiento, distrito, estado, circunscripción o país), con la finalidad de obtener su voto en la elección correspondiente.

Visto de esta forma, parece sencillo identificar cuando se está en presencia de actos relacionados con las precampañas y campañas electorales, sin embargo, la experiencia electoral evidencia diversos casos en lo que se han tenido que efectuar distintos ejercicios jurídicos para determinar si ciertos actos quedan comprendidos dentro de la campaña o precampaña electoral, o bien, si determinadas conductas se encuentran o no amparadas en el universo de actos permitidos en dichos periodos, siendo pertinente destacar, algunos de ellos.

1. Actividad de candidatos por el principio de representación proporcional.

Movimiento Ciudadano consultó a la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos del IFE, si los candidatos a senadores por el principio de representación proporcional podían realizar gastos por concepto de campaña, quien le informó que era improcedente que dichos candidatos realizaran campañas electorales tomando en cuenta el objetivo básico de las mismas, lo que motivó la interposición del recurso de apelación SUP-RAP-193/2012.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF revocó el oficio de contestación al concluir que los candidatos de representación proporcional **sí pueden realizar actos de campaña** dado que tienen el derecho de ser conocidos por la ciudadanía, al ser electos al igual que los de mayoría relativa. Asimismo, en la citada ejecutoria se determinó que al no existir un precepto que excluya la participación de dichos candidatos en los actos de campaña, debía permitírseles realizar los mismos,

pues tal proceder contribuye a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

2. Elemento subjetivo para acreditar actos anticipados de campaña. La Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-204/2012, determinó que en un procedimiento especial sancionador donde se denuncien actos anticipados de campaña, es indispensable evidenciar que el propósito fundamental del acto denunciado es el presentar una plataforma electoral o promover a un ciudadano a un cargo de elección popular para la obtención del voto, para acreditar el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

La anterior decisión se dio en el marco de la denuncia presentada contra Josefina Vázquez Mota, entonces precandidata a la Presidencia de nuestro país, por una conferencia que impartió en una universidad privada.

3. Actividad del Titular del Poder Ejecutivo. En este caso se denunció la realización de **actos anticipados de campaña** por parte del entonces presidente de México, y del Partido Acción Nacional (PAN), en favor de Josefina Vázquez Mota, consistentes en declaraciones realizadas en un evento de carácter bancario, donde presentó una gráfica titulada *intención del voto presidente de la República*.

El Consejo General del IFE declaró infundada la denuncia lo que motivó la promoción de los recursos de apelación 206 y 247 de 2012 resueltos de manera acumulada, y donde la Sala Superior del TEPJF determinó que los actos denunciados no representaban una intromisión en el proceso electoral, puesto que en ningún momento se aludió al partido, ni a algún candidato, aunado a que no se expuso plataforma electoral alguna, ni se solicitó el voto en favor de alguna opción política. Además, se hizo hincapié en que el análisis de las pruebas evidenció que en el acto denunciado se hicieron mención de diversos tópicos de interés nacional, por lo que no era dable desprender que se trataba de un acto de corte electoral.

4. Publicación de información en internet. El asunto tiene su origen en una denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contra Andrés Manuel López Obrador y los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento ciudadano el procedimiento especial sancionador.

La denuncia versó sobre la presunta realización de **actos anticipados de campaña** por la difusión de propaganda electoral en internet, provenientes de una cuenta de la red social conocida como *twitter*, y un video en el sitio de internet identificado como *youtube*, y fue declarada infundada por el Consejo General del IFE, lo que motivó la presentación de un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, mismo que se radicó con la clave SUP-RAP-268/2012.

La Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución emitida por el IFE, precisando que la pretensión del apelante consistió en acreditar el acto anticipado de campaña a través de las publicaciones en los sitios de internet antes aludidos, considerando que la información proveniente de las páginas de internet era insuficiente para concluir la realización de un acto anticipado de campaña. Lo anterior, puesto que la simple publicación en un medio electrónico no actualizaba la comisión de este tipo de actos, pues el ingreso a una dirección electrónica no ocurría en forma automática sino que requería de una acción volitiva directa e indubitable que dependía de cada usuario a fin de satisfacer su pretensión. Además, en dicha ejecutoria se distinguió que las publicaciones de este tipo (internet) son distintas a la propaganda transmitida en medios de comunicación masiva como la radio y televisión, que de manera inesperada presentan un mensaje publicitario, sin que la voluntad del radioescucha o televidente lo haya buscado. Por ello, se determinó que no es fácilmente identificable o consultable la información personal de los usuarios en relación con la fuente de creación de dichas páginas de internet y por ende, quién es el sujeto responsable.

5. Elementos personal y temporal para acreditar actos anticipados de precampaña. La Sala Superior del TEPJF determinó que no solo los sujetos mencionados en el artículo 212, párrafo 1 del Cofipe (partidos, militantes y precandidatos) son susceptibles de realizar actos de precampaña, considerando que dicho artículo tiene un carácter enunciativo, dado que otras entidades también pueden intervenir en las precampañas electorales. Bajo esta óptica, determinó que cualquier persona (física o moral, en sentido amplio), puede ser sujeto activo dentro de los actos vinculados a las precampañas electorales (elemento personal).

En la misma sentencia, se estableció que aquellos actos realizados antes del inicio de las precampañas, indudablemente constituyen actos anticipados de campaña, estimando que si para el proceso electoral federal 2012-2013 sólo se podían realizar actos de precampaña del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012,⁶ cualquier conducta que encuadre en la definición de acto de precampaña y su realización con anterioridad a la primera de las fechas citadas, no estaría permitida por la norma, por lo que constituye un acto anticipado de campaña.

⁶ De conformidad con el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral CG326/2011 en el que se estableció el periodo de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.

El anterior supuesto se presentó en el marco de la denuncia presentada contra un ciudadano que durante un evento público realizó manifestaciones proselitistas en favor de Andrés Manuel López Obrador, fuera del periodo de precampañas, considerándose que dicha conducta surte los supuestos normativos establecidos en el Cofipe, por lo que ameritó ser sancionada.

Conclusiones

La experiencia del proceso electoral federal 2012-2013, permite advertir, en materia de precampañas y campañas electorales, lo siguiente:

- 1) La regulación de las precampañas electorales representa una herramienta que coadyuva a preservar el principio de equidad en la contienda electoral.
- 2) La aplicación del nuevo modelo regulador de precampañas y campañas en el proceso electoral en comento evidencia que respecto del tema en estudio, no todo está dicho. En esta lógica, representa un reto interesante para los órganos electorales enfrentarse a otro proceso electivo en las mismas circunstancias.
- 3) Las impugnaciones presentadas originalmente ante el órgano administrativo electoral federal y finalmente ante el TEPJF, sirven de asidero para perfeccionar la normativa electoral en materia de precampañas y campañas, puesto que sin perder de vista que la norma es general, abstracta e impersonal, lo cierto es que sí es susceptible de modificaciones que permitan englobar otras circunstancias que, generalmente, solo se aprecian después de enfrentar la norma a la realidad,.
- 4) El TEPJF se enfrentó a diversos supuestos no previstos en la legislación electoral, lo que lo obligó a proteger los principios rectores de la función electoral a base del estudio individualizado de cada caso, lo cual provocó la construcción de criterios jurídicos orientadores para los actores políticos y autoridades electorales, siempre dentro del marco constitucional y legal aplicable.

VII. Propaganda Gubernamental e Institucional

El artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, y que las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé que cualquiera que sea la modalidad de comunicación que se utilice, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, aquélla deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La reglas descritas derivaron de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007, y de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue la de regular la propaganda gubernamental en tiempos electorales, para generar condiciones de equidad y certeza en ese tipo de contiendas.

Considerando lo anterior, es importante señalar que la difusión de propaganda gubernamental está prohibida durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, con la finalidad de evitar que su difusión influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, pues el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Esto es así, porque dicha reforma constitucional se apoyó en la necesidad de fijar un nuevo marco normativo con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y de equidad rectores de los procesos comiciales.

Al adicionar el artículo 134 constitucional, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Podemos señalar que en los últimos años, las elecciones han alcanzado un alto porcentaje de equidad entre los contendientes, misma que se ha tratado de garantizar a través de la emisión de reglas para evitar la utilización de recursos públicos para favorecer a un partido político afín al gobierno en turno, desterrando con ello un vicio en el sistema político-electoral de nuestro país que beneficia a unos en detrimento de otros participantes.

En efecto, la reforma incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en el periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, con el fin de expulsar las añejas prácticas que se servían de la publicidad como la propaganda prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Es importante establecer que dicha prohibición se estimó necesaria a efecto de no violar el principio de equidad en la contienda electoral, sea en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, o en su caso, inducir el sentido del voto de los electores.

Asimismo, dicha prohibición tiene como finalidad evitar que se difundan los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los gobiernos, además de que las campañas institucionales no pueden inducir a confusión con las ideas, expresiones o diseños utilizados por los institutos políticos que participan en la contienda electoral y que deben identificarse como tales, así como a quienes los promuevan.

Lo anterior permite, sin duda, que los poderes públicos no puedan llevar a cabo actividades de publicidad y de comunicación durante los días de campaña electoral hasta el día de la votación, contribuyendo de manera efectiva al respeto del principio de equidad en el proceso electoral, de igualdad entre los contendientes y la adecuada formación de la opinión pública, cuestiones que son básicas en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas.

Sobre todo, porque cualquier actividad que puedan realizar los poderes públicos en una campaña electoral, es susceptible de incidir en la conformación del voto ciudadano y existe un riesgo evidente de identificación entre el poder público que realiza la campaña institucional y el partido político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo, esto es, que los partidos o candidatos se

puedan auto-promover con recursos públicos a través de este tipo de campañas institucionales.

Por ello el Constituyente Permanente determinó privilegiar o cuidar por su contenido, es decir, le preocupó la difusión en ese periodo de propaganda que contuviera información propia de las autoridades, a excepción de los servicios educativos, salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la cual por su naturaleza, es importante difundir y no suspender en beneficio de la población, pues es claro que, por ejemplo, las cuestiones relativas a la salud o a la protección civil no pueden suspenderse porque sería mayor el perjuicio que resentirá la comunidad; sin embargo, hay otro tipo de propaganda que sí es dable suspender porque su ausencia no implicaría mayor impacto en la sociedad; de ahí que el Constituyente Permanente fuera claro en fijar excepciones únicas a la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental y por ende, al calificarlas como únicas, resulta claro que las legislaturas de los Estados no pueden fijar excepciones adicionales.

Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.

De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial al sistema democrático, a saber, la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, en virtud de su naturaleza, no tienen el poder de influir en las preferencias electorales y por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; además de que al contar con una especial importancia y trascendencia para la sociedad se consideró plausible permitir su difusión, de ahí que hubiera exceptuado a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Ahora bien, para garantizar lo anterior, el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como infracción la difusión,

por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, inclusive con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

Respecto de los límites de difusión de la propaganda electoral, se ha sostenido por este órgano jurisdiccional que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral.

Lo anterior tiene sustento en la Jurisprudencia 18/2011 publicada en la *Compilación 1997-2012 de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo I, volumen 1, Jurisprudencia, páginas 357 y 35 cuyo rubro es: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”.

Es importante señalar que la Corte Constitucional Alemana, mediante sentencia dictada el 2 de marzo de 1977, consideró que el Gobierno Federal Alemán había violado el artículo 20, párrafo 1 y párrafo 2, frase 2, Ley Fundamental y el principio de igualdad en oportunidades en las elecciones (artículo 21, párrafo, frase 2, y artículo 38, párrafo 1, Ley Fundamental) porque intervino a través de la difusión de propaganda en una etapa cercana a la celebración de las elecciones federales del 3 de octubre de 1976, por medio de una serie de anuncios, volantes y publicaciones de este índole y no tomó ninguna medida al respecto para que no se utilizaran dichos medios impresos producidos por el citado gobierno federal con fines de publicidad, los cuales fueron financiados con fondos públicos que solicitó e implementó la coalición de partidos del gobierno que obtuvo el triunfo en la jornada electoral, considerando que dicha propaganda electoral adicional era ilegal.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar que desde aquella fecha, dicho órgano jurisdiccional ya se había pronunciado sobre el tema.

En ese sentido y tomando como referencia lo manifestado en párrafos precedentes es que la Sala Superior emitió criterios importantes relacionados con el tema de la difusión de propaganda gubernamental e institucional durante el proceso electoral federal 2011-2012, cuyos criterios se encuentran establecidos

en la presente publicación, y que sirvieron de base para resolver diversos asuntos sujetos a su jurisdicción.

Entre estos criterios relevantes y que considero necesario destacar, se encuentra el plasmado en el expediente SUP-RAP-54/2012 y sus acumulados, en el cual la Sala Superior estimó confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental para el proceso electoral federal 2011-2012, y en el que esencialmente se estimó considerar que los programas y campañas emitidos por parte de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública; promoción nacional de México o de centros turísticos del país, emitida por el Consejo de Promoción Turística de México; las campañas de educación para las personas físicas y morales contribuyan, proporcional y equitativamente, al gasto público, por parte del Servicio de Administración Tributaria; la llevada a cabo por el Banco de México, en relación a la emisión y puesta en circulación de la moneda y billetes, sus características y elementos de seguridad que la población debe revisar para constatar que son auténticos; la información en torno a los servicios relacionados con el canje, depósito, abastecimiento y almacenamiento de las monedas y billetes; así como la información financiera y sobre los tipos cambiarios de la moneda, así como de los servicios de envío de dinero que presta; las campañas de comunicación que lleve a cabo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a efecto de difundir entre la población los derechos que garantiza y a los que las personas tienen derecho, en materia de protección de datos y acceso a la información pública; la campaña comunicación social que lleven a cabo los distintos niveles de gobierno, relativa a los festejos de la Conmemoración del 150 Aniversario de la batalla del 5 de mayo; la del “horario de verano”, la campaña de la Cultura del Agua, versión nuevos hábitos 2012; las campañas relativas a la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevadas a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), con el fin de promover en la población la asistencia a esos eventos; las campañas difundidas por la Secretaría de Salud (ss) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas durante las semanas previas al periodo vacacional de la Semana Mayor, así como durante ese periodo; y el programa de radio “la Hora Nacional”, no constituían en sí propaganda gubernamental, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción de la norma que mandara suspender la difusión de programas gubernamentales durante los periodos de campaña que se lleven a cabo

en los procesos electorales, al estimar que se trataban de campañas de naturaleza educativa, a partir del concepto integral que en torno a la educación proporciona el artículo 3 de la Constitución Federal.

Otro asunto relevante que se destaca en la presente publicación, es la relativa al criterio emitido en el expediente SUP-RAP-196/2012 y sus acumulados, en el cual se determinó revocar la resolución impugnada al considerar que la difusión de una carta signada por el presidente de la República, en la cual agradeció a los ciudadanos haber cumplido sus obligaciones tributarias, no constituía una violación al artículo 134 constitucional, relativa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y la promoción personalizada de servidores públicos.

En dicho precedente, se estimó esencialmente que del contenido de la referida misiva se podía advertir la difusión de logros del jefe del Ejecutivo Federal con el propósito de promocionar su imagen, pues no se apreciaba el señalamiento de que el servidor público hubiera conseguido, alcanzado o logrado la realización de alguna obra o programa social, a través del ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, en virtud de que el eje del contexto de la misiva, es agradecer y motivar al contribuyente para el pago de impuestos, es decir, persigue la finalidad de incentivar el pago de las contribuciones.

Por otra parte, en el expediente SUP-RAP-482/2012 y acumulado, se estimó confirmar la resolución impugnada en razón de que no era posible sostener que el mensaje emitido, en radio y televisión, en el que apareció el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, expresando su posicionamiento concreto respecto de la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete, en sí misma, diera lugar a un desequilibrio de la contienda electoral y, que a partir de ello se transgrediera el principio de equidad.

Sobre todo, porque se había tratado de un mensaje que, en el contexto del debate político, no aportaba más que el posicionamiento del emisor respecto de que ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación en el eventual gobierno de uno de los candidatos a la Presidencia de la República, así como las acciones que emprendería en esa calidad, sin que, en sí mismo, pusiera de manifiesto un beneficio al aludido candidato, aunado a que no resultaba dable medir con exactitud, el impacto que los mensajes pudieron tener sobre el electorado.

En otro recurso de apelación, registrado con el número SUP-RAP-318/2012, se consideró revocar la resolución impugnada en virtud de que se estimó que

el ciudadano Bruno Francisco Ferrari García de Alba, entonces Secretario de Economía del Gobierno Federal, había sido responsable de violar el principio de imparcialidad, debido a que en una conferencia de prensa y en una entrevista radiofónica realizó manifestaciones y expresiones a favor del Partido Acción Nacional (PAN) y sus candidatos, y en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus candidatos.

Por tanto, se dijo que si bien la Sala Superior había sostenido que, en uso de su libertad política, los servidores públicos pueden apoyar a un candidato a un puesto de elección popular, dicha libertad de expresión no es absoluta, pues está limitada por los propios cánones de equidad y contiendas justas.

Lo antes expuesto, es una muestra de la labor interpretativa que realizó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a los supuestos dados en los distintos expedientes analizados durante el proceso electoral federal en comento, y es a través de la difusión de estos criterios trascendentes que se permite, facilita y otorga insumos a los interesados para el conocimiento, análisis y valoración de la labor jurisdiccional de dicho órgano en tan importante proceso electivo.

Conclusiones

- 1) Conforme al marco creado por la reforma constitucional de 2007, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen constituyen verdaderamente una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.
- 2) En este orden de ideas, y derivado de la influencia que previo a dicha reforma constitucional habían tenido el uso de las campañas de comunicación social de los gobiernos para promover la figura de distintos funcionarios públicos, lo que permitía que los recursos públicos fueran utilizados con un sesgo para promover el beneficio privado del mandatario en turno, el legislativo especificó que toda propaganda gubernamental debía tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y prohibió conductas propagandísticas que implicaran la promoción personalizada de cualquier servidor público.

- 3) No obstante, con el propósito de garantizar el derecho a la información, que también es una garantía individual consagrada a favor de los mexicanos, y para propiciar la rendición de cuentas de los gobernantes, a nivel legislativo se introdujo una acotación al principio constitucional recién enunciado, señalándose en el artículo 228, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los casos y condiciones en que se permite la difusión de mensajes donde aparezcan los servidores públicos para dar a conocer su informe de labores. Es decir, la inclusión de esta excepción al mandato constitucional estableció limitaciones específicas y expresas para evitar crear un espacio de promoción de determinados servidores públicos a través del uso de medios de comunicación social, independientemente de su participación o no en alguna contienda específica presente o futura.
- 4) Es por ello que, con el fin de proteger los postulados consagrados en dicha reforma constitucional para el proceso electoral 2012, el TEPJF analizó diversos casos que llegaron a su jurisdicción para considerar si se acreditaba o no la transgresión a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral referida como consecuencia de la difusión de propaganda institucional o gubernamental de los entes públicos o, en su caso, si existió o no promoción personalizada de algún servidor público como sucedió en los casos de los entonces Secretario de Economía, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el propio presidente de la República, con la difusión de cartas de felicitación por el pago de impuestos, y que fueron motivo de discusión en las sesiones públicas de este órgano jurisdiccional o ante la opinión pública.
- 5) En ese sentido, se puede decir que el TEPJF tuvo que estudiar caso por caso, para determinar si la difusión de algún promocional o programa denunciado conlleva de manera explícita o implícita la promoción personalizada de un servidor público, o la posibilidad racional de traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales, y que ello se hubiere llevado a cabo mediante la utilización de recursos públicos.
- 6) Derivado del análisis de los casos, el Tribunal Electoral tuvo la posibilidad de emitir diversos criterios orientadores para la resolución de casos futuros que se llegasen a presentar, los cuales se encuentran concentrados en la presente publicación, generando con ello, una línea argumentativa que sirve de base para el examen de la actividad jurisdiccional de este órgano jurisdiccional en tan importante proceso electivo.

VIII. Comentarios a la sentencia SUP-RAP-118/2012 “Conteo rápido”

Importancia de la decisión

Radica en que la Sala Superior determinó la constitucionalidad del artículo 119, párrafo 1, inciso 1), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece la realización de encuestas nacionales por el Instituto Federal Electoral (IFE), aunado a que también precisó que esos ejercicios probabilísticos los puede realizar el propio instituto por sí mismo o autorizarlos a otros organismos públicos o privados.

Antecedentes

El acto reclamado fue el acuerdo CG149/2012 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 14 de marzo de 2012, que determinó la realización de un “conteo rápido”¹ —con el propósito de obtener una estimación preliminar de la votación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a verificarse el 1 de julio de 2012, día de la jornada electoral— y también la creación de un Comité Técnico Asesor en la materia para instaurarlo.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó el acuerdo referido, el 18 de marzo siguiente, aduciendo que el fundamento en que se sustentó el conteo rápido,² concretamente el artículo 119, párrafo 1, inciso 1), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no pasaba el tamiz constitucional, además de que el acuerdo no estaba fundado y motivado debidamente.

¹ Los conteos rápidos son recientes, tienen poco más de cinco lustros. El antecedente más remoto es de las elecciones de Filipinas de 1986, en las que el Movimiento Nacional Ciudadano Para las Elecciones Libres (*National Citizens Movement for Free Elections-NAMFREL*) llevó a cabo una recolección de datos, por lo cual se tiene a esa organización como pionera en este rubro. *Vid.* Estok, Melissa, *et al.*, *El Conteo rápido y la observación de elecciones*. Manual del NDI Para las Organizaciones Cívicas y los Partidos Políticos, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Washington, DC. 2002, p. 4.

² El conteo rápido se ha entendido en nuestro país como el “ejercicio estadístico que toma como ejemplo una muestra representativa de cada casilla para conocer los resultados aproximados la misma noche de la elección” (Woldenberg 2012).

La sentencia

En primer lugar, en la sentencia se estudió la inconstitucionalidad del precepto invocado, lo cual fue desestimado por la Sala Superior al considerar que su contenido no contravenía los principios de certeza, objetividad y legalidad previstos en el artículo 41 Constitucional; por lo que en ese tenor, cobraban plena aplicabilidad para fundar el acuerdo controvertido.

Lo anterior, porque de la lectura del precepto constitucional invocado, se advertía que la materia de su regulación conformaba un complejo sistema electoral y partidista, además de que la Base V del propio artículo de la Ley Fundamental, se derivaba que la celebración de los procesos electivos, como función estatal, corresponde organizarlos al IFE, máxima autoridad en la materia, cuyos ejes rectores para su funcionamiento y ejercicio, son el respeto a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A virtud de que si el IFE es un órgano constitucional autónomo con paridad de rango en los demás entes del Estado, cuya competencia es determinada por la propia Constitución, y su ámbito de aplicación no puede alterarse por la actuación de los demás poderes estatales, se comprende que el diseño institucional por vía legislativa que establezca sus potestades, necesariamente debe procurar hacerlas efectivas y reales, para darle la posibilidad de llevarlas a la práctica de forma eficiente y correcta.

En ese contexto, y teniendo en cuenta que la norma constitucional encomienda al IFE la regulación de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, se determinó que también está facultado para implementar ejercicios estadísticos de esa naturaleza, en específico, con el objeto de conocer la propensión del sufragio.

Por tanto, si los ejercicios de encuesta y conteos rápidos en materia electoral constituyen mecanismos muestrales, para investigar la opinión pública y obtener información acerca de las preferencias al sufragar en determinada elección, también el Instituto Federal Electoral está autorizado a emitir disposiciones generales sustentadas en los principios constitucionales que regulan su creación y funcionamiento,³ con independencia de que los implemente directa o indi-

³ Los conteos rápidos en nuestro país han sido realizados por el Instituto Federal Electoral: para el proceso electoral federal de 1993-1994; la elección presidencial del 21 de agosto de 1994; de igual manera se efectuó para los procesos federales de 2000, 2003 y 2006; en éste último, se aprobó además, la creación de un Comité Técnico Asesor en la materia.

rectamente a través de organismos públicos o privados, siempre y cuando los acuerdos que los establezcan estén debidamente fundados y motivados.

De ese modo, se consideró que el artículo 119, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que previa aprobación del Consejo General, el presidente del Instituto Federal Electoral puede ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de ninguna forma trastoca los límites señalados en el artículo 41 Constitucional, dado que no excede, modifica, contraviene ni regula aspectos distintos a los contenidos en esa norma de rango fundamental, sino que, se subordina a ella para establecer la realización de “encuestas” que adviertan la tendencia del voto en las elecciones.

Se arribó a esa conclusión, porque ese precepto legal, se concreta a regular la facultad del IFE para implementar técnicas de análisis descriptivas, denominándolas de manera genérica “encuestas nacionales” basadas en actas de escrutinio y cómputo, para conocer la propensión del voto y derivado de ésta, calcular de manera probable el resultado de los comicios, una vez concluida la jornada electoral respectiva, al ser tales datos materia de cuantificación probabilística.

Por tanto, el precepto en cita, al ceñirse al orden constitucional, resultaba aplicable para fundar el acuerdo general impugnado, ya que lejos de contravenir los principios constitucionales rectores en la materia, dicha norma los acata, pues en concordancia con las facultades expresas que tiene conferidas constitucionalmente el IFE, le autoriza actuar en el sentido de ordenar la realización de procedimientos muestrales.

De esa manera, al no resultar contrario al artículo 41 Constitucional, resultó improcedente declarar la inaplicación del artículo 119, párrafo 1, inciso I), del código comicial federal.

En esas condiciones, se precisó que los mecanismos que se realicen dentro del proceso electoral por parte de la mencionada autoridad administrativa comicial federal para proporcionar al electorado un muestreo sobre los posibles resultados de las elecciones, no resultan inconstitucionales, siempre y cuando se apeguen a las disposiciones consignadas en la ley especializada, entre éstos, que los acuerdos que se implementen a tal fin, cumplan con la debida fundamentación y motivación.

Por otra parte, en la sentencia se estimaron fundados los motivos de disenso que el PRD dirigió a evidenciar la ilegalidad del acuerdo impugnado, debido

a que la responsable se apartó de la exigencia establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, de fundar y motivar debidamente el acuerdo que aprobó el método del conteo rápido para conocer la tendencia en el resultado de la votación.

Esto, en virtud de que se consideró que la autoridad responsable dejó de proporcionar elementos esenciales, así como las razones jurídicas que de hecho sustentaron el acuerdo reclamado, para cumplir de ese modo con los principios de certeza y objetividad, que daban lugar a la implementación del conteo rápido.

En efecto, se estableció que el acto impugnado se apartó de la legalidad, porque si bien el IFE tiene facultades para instaurar métodos para conocer la tendencia de la elección presidencial, basada en actas de escrutinio y cómputo de casillas, al acuerdo combatido le faltaban elementos esenciales técnicos de la implementación del conteo rápido, lo que actualizaba la falta de certeza y objetividad en la obtención del resultado de dicha elección.

Ello se sostuvo así, dado que la determinación de las casillas efectuada en forma aleatoria no aseguraba parámetros máximos para conocer el cálculo final de los votos totales de la elección presidencial, sumado a la definición posterior de los criterios científicos y logísticos que se utilizarán en su realización.

Motivos que se consideraron suficientes para tener por no satisfecha la garantía de legalidad, en tanto, era indispensable, que por el propósito y fin del acuerdo impugnado, que éste estuviese debidamente fundado y motivado, principalmente, para que la ciudadanía conociera de manera integral “para qué” y “cómo” se implementaría el conteo rápido, puesto que faltaba a los principios de certeza y objetividad, garantías que en cambio, sí brindaba el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Así, al revocarse el acuerdo impugnado, el Instituto Federal Electoral quedó en plenitud de facultades para decidir si emitía un nuevo acuerdo autorizando u ordenando la implementación de conteo rápido, por tratarse esa decisión de una potestad de su exclusiva competencia, con la única directriz, que de hacerlo, estuviera debidamente fundado y motivado.

Cabe destacar que el 16 de mayo de 2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral con plena libertad en sus atribuciones, emitió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina la realización de una encuesta nacional basada en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados de la votación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día de la jornada electoral del*

proceso electoral federal 2011-2012, y se aprueba la creación de un Comité Técnico asesor en la materia”, identificado con la clave CG297/2012.

El referido acuerdo fue impugnado por el PRD y confirmado por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-248/2012, en sesión del 6 de junio de 2012.

Conclusiones

- 1) La sentencia determinó la constitucionalidad del artículo 119, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la realización de encuestas nacionales por parte del Instituto Federal Electoral.
- 2) Se estableció que el Instituto Federal Electoral puede instaurar conteos rápidos, o bien, permitir que los realice otro organismo público o privado.
- 3) Se consideró que el acuerdo impugnado carecía de la fundamentación y motivación necesaria para dar certeza y objetividad a la implementación del conteo rápido.

IX. Equidad de Género

Introducción

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 fue crucial en la consolidación del acceso a las mujeres a los cargos de elección popular. Se tuvieron que vencer muchas inercias y reticencias, tanto de los partidos políticos como de la autoridad electoral, para el cumplimiento de la cuota de género del 40%¹ en candidaturas al Congreso de la Unión.

La intervención de la Sala Superior en este proceso fue fundamental. Desde el inicio del proceso electoral emitió sentencias con perspectiva de género que resultaron eficaces para la remoción de los obstáculos existentes.

Marco normativo

La cuota de género a favor de la mujer en las candidaturas postuladas por los partidos políticos para el Congreso de la Unión se encuentra regulada en los artículos 218.3, 219.1, 220 y 221 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El artículo 218.3 establece los principios aplicables. Impone la obligación a los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y procurar la paridad de género en la postulación de candidatos al Congreso de la Unión, tanto para los electos por el principio de mayoría relativa, como de representación proporcional.

El numeral 219.1 regula la intensidad de la cuota de género en las candidaturas a diputados y senadores en un 40/60. Establece un mínimo de candidatas del 40% del total de postulaciones, procurando llegar a la paridad (50/50).

Por su parte, el artículo 220 introduce el principio de alternancia en las listas de representación proporcional. Conforme a este precepto, las listas se integran por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de los tramos debe haber dos candidaturas de género distinto de forma alternada, conforme al

¹ Artículo 219.1 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

esquema mujer-hombre-mujer,² de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo.³

Las sanciones por el incumplimiento de la cuota de género se encuentran en el artículo 221. El procedimiento prevé un requerimiento al partido o coalición que incurra en incumplimiento, para que en un plazo de 48 horas subsane la omisión, con el apercibimiento de amonestación pública en caso de no hacerlo. La siguiente fase en caso de incumplimiento comprende la imposición de la amonestación y un nuevo plazo de 24 horas para el cumplimiento. Finalmente, en caso de reincidencia no se registrarán las candidaturas correspondientes.

Finalmente, el artículo 219 contiene una excepción a la cuota de género que exime de su cumplimiento cuando las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección democrático, de acuerdo a lo establecido en los estatutos de cada partido político.

Como se verá más adelante, la ambigüedad de la expresión *proceso de elección democrático* y las múltiples interpretaciones que pueden resultar ha sido problemática en su aplicación, a tal grado que, lejos de ser una excepción, se puede convertir en una norma que puede anular por completo la cuota de género en las candidaturas de mayoría relativa.

El sustento constitucional de las cuotas de género se encuentra en el principio de igualdad material o sustancial entre mujeres y hombres que se obtiene de la interpretación de los artículos 1, párrafos primero y último, y 4, primer párrafo.

Un referente fundamental en el establecimiento de las acciones afirmativas es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (comúnmente conocida como CEDAW⁴ por sus siglas en inglés), ratificada por México el 23 de marzo de 1981.⁵

Este tratado internacional contiene obligaciones de carácter general a cargo del Estado Mexicano para garantizar el acceso de las mujeres a todas las esferas

² También conocido como *zipper*.

³ Al respecto véase la jurisprudencia 29/2013, de rubro: *REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS*. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=29/2013> (consultada el 2 de septiembre de 2013).

⁴ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

⁵ Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 1981.

de la vida en sociedad y, en específico, a los cargos públicos, mismas que no se consideran discriminatorias.

Así, el artículo 3 establece, de manera general, la obligación de adoptar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Por su parte, en materia política, el artículo 7, prevé la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condición con los hombres, ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; así como a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados

La promoción y resolución de este juicio ciudadano constituye un parteaguas en la interpretación y aplicación de la cuota de género establecida legalmente a favor de la mujer, al determinar directrices interpretativas que maximizaron la aplicación del derecho de igualdad material en favor de la mujer.

La materia de impugnación en el presente caso fue el Acuerdo CG327/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), en el cual se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentaran los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el proceso electoral 2011-2012.⁶

En el considerando décimo tercero de dicho acuerdo se reguló lo relativo a la cuota de género. Los puntos controvertidos fueron los siguientes:

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2011.

- 1) Determinó que la cuota de género únicamente debía cumplirse cuando el partido político no eligiera a sus candidatos mediante un procedimiento de elección democrático.
- 2) Definió como procedimiento de elección democrático aquel en el que participe directamente la militancia del partido o la ciudadanía o, de forma indirecta, a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex professo* por dicha militancia.
- 3) Para las listas de representación proporcional se dispuso que los partidos políticos debían procurar que la fórmula completa se integrara por candidatos del mismo género.

Sobre la definición de procedimientos de elección democrático, la Sala Superior estimó que el Consejo General sobrepasó su facultad reglamentaria, pues estableció una cualidad no prevista expresamente en el artículo 219.2 del Cofipe, con lo que alteró el contenido de dicho precepto legal, pues el término referido queda delimitado a los que prevean los propios estatutos de los partidos políticos.

Asimismo, a partir de la finalidad perseguida por el legislador con el establecimiento de las cuotas de género en el Cofipe y la obligación impuesta a los partidos políticos en el artículo 218.3, de procurar la paridad de género en la vida política del país, implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido.

Por tanto, cuando se trate de una candidatura encaminada a cumplir con la cuota de género, se consideró que el suplente debía ser del mismo género, para lograr que dicho principio también permeara en la composición final del órgano legislativo.

Por lo anterior, se modificó el acuerdo impugnado a fin de que los puntos controvertidos antes descritos ahora establecieran lo siguiente:

- 1) En el marco de los procedimientos de elección democráticos establecidos en sus estatutos, los partidos políticos deben presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
- 2) Se suprimió la definición de procedimientos de elección democráticos.
- 3) Se estableció que las fórmulas postuladas para el cumplimiento de la cuota debían integrarse por candidatos del mismo género.

En cumplimiento de esta resolución, el Consejo General emitió el Acuerdo CG413/2011, por el cual modificó el considerando décimo tercero del Acuerdo CG327/2011, antes referido.

La anterior determinación fue impugnada mediante la promoción del juicio ciudadano SUP-JDC-14855/2011. Al resolverlo, la Sala Superior estimó confirmar el acuerdo impugnado, toda vez que los actores controvirtieron el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el SUP-JDC-12624/2011, lo cual no es jurídicamente posible.

Incumplimiento de la sentencia emitida en el SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados

El cumplimiento del criterio derivado del SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados encontró varios obstáculos, provenientes tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos.

Uno de ellos fueron los oficios DEPPP/DPPF /2997/2011, DEPPP/DPPF /0041/2012 y DEPPP/DPPF /0189/2012, dirigidos a los partidos Verde Ecológico de México, Revolucionario Institucional y Acción Nacional, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el cual da respuesta a diversas consultas relacionadas con las disposiciones legales y reglamentarias en materia de género para la postulación de candidatos.

En dichos oficios, el Director referido consideró que las candidaturas de mayoría relativa elegidas en un proceso de elección democrática quedaban exceptuadas de respetar la cuota de género prevista en la legislación electoral.

La emisión de este oficio motivó la promoción de un incidente de inejecución de la sentencia emitida SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados, el cual fue declarado fundado, pues en dicha resolución se dejó claro que independientemente del método de selección de candidatos, los partidos políticos deben garantizar el cumplimiento de la cuota de género, por lo que, al menos el 40 por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores por ambos principios deben corresponder al mismo género.

Por tanto, al considerar lo contrario, se estimó que el contenido de tales oficios contraviene los lineamientos indicados por la Sala Superior, por lo que se declaró que tales documentos carecían de efectos jurídicos.

Proceso de registro de candidatos a diputados y senadores

Dentro del proceso de registro de los candidatos a diputados y senadores, el Partido Acción Nacional presentó solicitudes de registro supletorio al Consejo General del Instituto Federal Electoral que no cumplían con las cuotas de género establecidas en el artículo 219.1 del Cofipe. Esta solicitud fue recibida el 22 de marzo de 2012.

Ante el incumplimiento de las cuotas de género, el 26 de marzo, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG171/2012, mediante el cual inició el procedimiento especial a que se refiere el artículo 221 del Cofipe.

El 27 de marzo la Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido emitió el acuerdo SG/080/2012, por el que se canceló la candidatura de diversos ciudadanos y se designó de manera directa a nuevas candidatas, con el fin de cumplir con las cuotas de género establecidas en la ley.

El 29 de marzo el Consejo General del IFE emitió el acuerdo CG193/2012 por el cual se registraron las candidatas a diputados federales.

Los candidatos sustituidos presentaron 39 juicios ciudadanos, que fueron resueltos de forma acumulada al SUP-JDC-475/2012 el 24 de abril de 2012.

En dicha impugnación se adujo la inconstitucionalidad del artículo 219, párrafo 1, del Cofipe, así como la contravención a diversos tratados internacionales, al considerar que se violentaba el derecho a la igualdad y no discriminación.

Los agravios de consideraron infundados, toda vez que la finalidad perseguida con el establecimiento de la cuota de género protege formalmente la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, y garantiza materialmente una efectiva participación de ambos géneros en los procedimientos de selección de candidaturas; que busca alcanzar la igualdad sustancial y no sólo la formal, pues se implementó para favorecer la equidad de género y la igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política. Por tanto, no se vulnera el principio de no discriminación, sino que por el contrario, pretende eliminarla del ámbito político, en razón al género.

Al igual que en el caso del PAN, el PRI presentó solicitudes de registro sin cumplir con las cuotas de género; lo cual generó un proceso similar al del PAN; así como la impugnación del acuerdo de registro de las candidatas por parte de los candidatos sustituidos.

Estas impugnaciones se resolvieron acumuladas al expediente SUP-JDC-510/2012, en el sentido de confirmar el acuerdo de registro correspondiente.

En esta impugnación no se formularon las cuestiones de inconstitucionalidad antes referidas y esencialmente se determinó que los lineamientos dados para el cumplimiento de las cuotas de género se habían precisado desde la emisión del SUP-JDC-12624/2011, determinación que ya había quedado firme.

Conclusiones

El proceso de consolidación de la cuota de género en las candidaturas postuladas para la integración del Congreso de la Unión no ha sido un proceso fácil. Ha sido necesario salvar numerosos obstáculos tanto en el ámbito de su regulación legal como su aplicación en sede administrativa y jurisdiccional.

En sus inicios, la cuota de género no era más que una mera sugerencia a los partidos políticos para promover en los términos de su reglamentación interna una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, mediante su postulación a cargos de elección popular.⁷

Posteriormente, se estableció una cuota de género del 30/70 en un transitorio de la reforma electoral de 1996, pero sujeta a la regulación en los estatutos de los partidos políticos.⁸ No fue sino hasta la Reforma Electoral de 2002 que la cuota de género del 30% se estableció legalmente, así como una sanción por su incumplimiento.⁹ Finalmente, la Reforma Electoral 2007-2008 aumentó la cuota de género de 30% a 40%.

Sin embargo, desde su previsión legal la cuota de género ha sido objeto de excepciones; pues conforme al texto de 2002, no resultaba aplicable cuando la candidatura fuera resultado de un proceso de elección mediante voto directo (artículo 175-C.3). Como ya se vio, la legislación vigente utiliza términos mucho más ambiguos, que incluso pueden generar que la cuota de género nunca se aplique, si se tiene en cuenta que los procesos de elección establecidos por los partidos políticos deben ser democráticos por definición, atendiendo a la naturaleza constitucional de dichos institutos políticos.

⁷ Artículo 175.3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de septiembre de 1993.

⁸ Artículo transitorio Vigésimo Segundo correspondiente al Cofipe, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

⁹ Artículos 175-A, 175-B y 175-C del Cofipe, reformado mediante decreto publicado el 24 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

De lo anterior, toda vez que conforme al diseño legal, los estatutos estarán sujetos a un proceso de verificación constitucional por parte del Instituto Federal Electoral, por lo que una vez que superan ese filtro y las eventuales impugnaciones ante la Sala Superior, existe la presunción de que los métodos de selección de candidatos previstos en los estatutos tienen el carácter de democrático.

Entendidos así, la consecuencia de la excepción tal como se encuentra redactada en la actualidad tendría como consecuencia que la cuota de género nunca resultara aplicable, pues el pretendido supuesto extraordinario, en los hechos, siempre se actualizaría.

En este sentido, las resoluciones de la Sala Superior, mediante la interpretación de los principios constitucionalmente relevantes, han resultado efectivas para la remoción de los obstáculos existentes y lograr, por un lado, el cumplimiento de la cuota de género en el registro de las candidaturas postuladas por los partidos políticos y coaliciones al Congreso de la Unión durante el proceso electoral federal 2011-2012.

Lo anterior trascendió a la integración de las cámaras. En la Cámara de Diputados fueron electas 184 mujeres, que equivale al 36.8% del órgano colegiado. En el caso de la Cámara de Senadores 43 de sus integrantes son mujeres (33.5%). Así, el Congreso de la Unión se integra por 227 mujeres, esto es, 36.1% del Poder Legislativo Federal.

En ambos casos se logró derribar la barrera de 30% conocida como *techo de cristal*,¹⁰ considerada como el punto crítico que es necesario traspasar para que la legislación cuente con acciones afirmativas efectivas con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular y que se está en camino de lograr condiciones de igualdad material. Incluso estos resultados fueron calificados como un aspecto positivo por el Comité de la CEDAW.¹¹

Desde el punto de vista jurídico, las resoluciones de la Sala Superior han logrado remover ciertas concepciones sobre las cuotas de género establecidas a

¹⁰ Es una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres. Se trata de un techo que limita sus carreras profesionales, difícil de traspasar y que les impide seguir avanzando. Es invisible porque no existen leyes o dispositivos sociales establecidos y oficiales que impongan una limitación explícita en la carrera laboral a las mujeres. Véase Burin, Mabel. Una hipótesis de género: el techo de cristal en la carrera laboral en *Género, psicoanálisis y subjetividad*. Paidós, 1996.

¹¹ Observaciones finales aprobadas en el 56 periodo de sesiones del Comité, aprobadas el 7 de agosto de 2012.

favor de la mujer, relacionados con la afectación al principio de igualdad, basadas en una concepción formal de dicho principio, que en la actualidad ya se encuentran superadas.

Históricamente, el principio de igualdad se ha concebido desde un punto de vista formal, al establecer que era suficiente el reconocimiento de una igualdad ante la ley de todo individuo para inhibir cualquier tipo de desigualdad social, al ser colocados jurídicamente en la misma posición.

Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento formal de igualdad, ha quedado demostrado que la discriminación de la cual son objeto ciertos grupos sociales, como las mujeres, impide su desarrollo pleno en sociedad, por lo que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho como es México, y de acuerdo al principio de progresividad de los derechos humanos reconocido en el artículo 1 constitucional, el principio de igualdad se reconfigura para dar lugar al principio de igualdad material o sustancial que toma en cuenta esas diferencias sociales y sirve de sustento para el establecimiento de acciones afirmativas concebidas como medidas de carácter temporal a fin de revertir la situación de discriminación que ciertos grupos sociales han padecido.

Es así como las acciones afirmativas se integran como elemento fundamental de las elecciones democráticas, que justifican el establecimiento de ciertas modalidades a los derechos políticos de votar y ser votado para dar cabida a la participación de las mujeres en el ámbito político.

De esta forma la pauta marcada por la Sala Superior al resolver estos casos con perspectiva de género contribuyen al fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

X. Fiscalización de recursos

En las elecciones federales de 2012, un tema que resultó trascendental fue el relativo a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Lo anterior, toda vez que, dada la experiencia en elecciones federales pasadas en materia de fiscalización, con casos conocidos como *Amigos de Fox* y *Pemex Gate*,¹ resultaba cada vez más necesaria una reforma constitucional y legal en materia electoral, que implementara nuevos instrumentos, mecanismos y órganos de control en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales.

En ese sentido, el 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008, se publicaron los decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron —según el caso— diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Dichas modificaciones tuvieron un impacto importante en materia de fiscalización, en razón de que entre sus principales objetivos se encontraba el de racionalizar los gastos inherentes a las elecciones y disminuir en forma significativa los costos de los propios procesos electorales, concretamente, respecto de las erogaciones ocurridas con motivo de las campañas y precampañas, tanto por lo que hace a una provisión de recursos más austera, estableciendo nuevos criterios a seguir para determinar los límites máximos de dichas erogaciones, con la reducción de la duración de las campañas electorales, se reconocieron y regularon las denominadas precampañas, estableciendo un nuevo diseño de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con la finalidad de salvaguardar los principios rectores en materia electoral, prevaleciendo la fórmula de financiamiento mixto, en la cual el financiamiento público siempre debe prevalecer sobre el privado, por lo que al reducirse el financiamiento del Estado, en automático se reducen los montos que obtienen los partidos políticos a través de los particulares.

Al respecto, cabe destacar que se modificaron los artículos 41, base II, de la Constitución General de la República y, en relación a la forma de fijar el tope máximo de las precampañas y campañas se modificaron los artículos 214 y 229 del Cofipe, los cuales regulan el financiamiento y régimen de topes o límites

¹ Recurso de apelación SUP-RAP-50/2001 y SUP-RAP-18/2003, respectivamente.

máximos de gastos fijados para el desarrollo de estos actos pertenecientes a la etapa de preparación de la elección.

Tocante a ese tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) al conocer el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-565/2011, en el que se referían impugnaron tres acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante CGIFE), por los cuales estableció los topes máximos de gastos de precampañas por precandidato o por fórmula —según el caso—, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012, correspondientes, respectivamente, a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado y senador, estableció los alcances y la forma en que se debía interpretar lo dispuesto en el artículo 214 del Cofipe.

Dicho precepto legal, en su párrafo 1, señala lo siguiente:

Artículo 214

A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

...

Como se advierte, en el último párrafo del indicado párrafo 1 se prevé que deberá fijarse un porcentaje de 20 en relación con lo establecido para las campañas inmediatas anteriores.

En la sentencia referida se consideró incorrecto lo establecido por el CGIFE, pues, la elección inmediata anterior tratándose de las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores correspondían al proceso electoral federal de 2006, el cual se reguló bajo un marco normativo —constitucional y legal— expresamente derogado o abrogado, según el caso y en lo atinente, completamente distinto al actual, por lo que ni lógica ni jurídicamente podía tenerse como un referente válido para aplicar dicho precepto legal y fijar los topes máximos de gastos de precampañas.

En ese sentido, la Sala Superior sostuvo que de la interpretación sistemática y funcional de dicho precepto en el contexto de la aludida reforma electoral de 2007 y 2008, la lectura del citado precepto debía realizarse conforme a lo mandado sobre el particular en la propia Ley Fundamental —artículo 41, base II—

y en el código electoral federal —artículos 3, párrafo 2; 78; 118, párrafo 1, inciso m); 217 y 229, párrafo 4—, en el sentido de disminuir los gastos de campañas y precampañas, y de manera relevante, de que el tope de gastos de estas últimas no rebase en caso alguno el 20% del tope máximo establecido para las campañas en la misma elección. Asimismo, se sostuvo que la autoridad administrativa electoral federal de forma incorrecta aplicó lo que denominó *factor de actualización* con el objeto de reflejar el impacto de la inflación a partir del 2006, y con ello “actualizar” a “cifras reales” el referido 20%. Sin embargo, la Sala Superior estimó que dicho concepto al no encontrarse regulado en la normativa electoral, concretamente en el artículo 214, no podía aplicarse al caso concreto para establecer el tope de gastos de precampaña de las elecciones federales.

En virtud de lo anterior, se ordenó a la responsable emitir nuevos acuerdos en los que única y exclusivamente por dicha ocasión, es decir, tratándose de las elecciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, de los cargos de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, el límite de 20% previsto en el artículo 214, párrafo 1, del Cofipe, sería fijado, no en relación con las campañas inmediatas anteriores, sino respecto al tope máximo de gastos de campañas establecidos para el proceso electoral 2011-2012, para cada una de las elecciones de que se trate, teniendo presente lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, inciso b), fracción II, del citado código tratándose de la elección de senadores, sin introducir algún otro elemento distinto a lo previsto en la normativa aplicable.

En cumplimiento a dicha sentencia el CGIFE emitió los acuerdos CG434/2011, CG435/2011 y CG436/2011, por medio de los cuales estableció el tope máximo de gastos de precampaña por precandidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por cada fórmula a senador y por precandidato a diputado.

Sobre el tema de fiscalización, otro precedente importante lo constituye lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-418/2012 interpuesto por la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, así como por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano que la integraban, para impugnar el acuerdo CG558/2012 del CGIFE, en la cual determinó que no había lugar para aprobar la realización de un procedimiento extraordinario de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones, respecto de los ingresos y gastos de campaña relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, ni a ordenar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y a la Secretaría del Consejo, resolver en un plazo máximo de cinco días después del emplazamiento las quejas en materia

de fiscalización y los procedimientos sancionadores relacionados con el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, como lo solicitaban los recurrentes.

La pretensión de los recurrentes consistía en que se aprobara de manera simultánea la realización de un procedimiento de fiscalización extraordinario de los ingresos y gastos de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República que fuera más expedito que el previsto en el artículo 84 del Cofipe y del establecido en el acuerdo del CGIFE identificado con la clave CG301/2012, asimismo, que los procedimientos sancionadores se resolvieran antes de los plazos fijados para que la Sala Superior resolviera todos los juicios de inconformidad relacionados con la elección presidencial a efecto de poder ser tomados en cuenta al momento de que se calificara dicha elección.

Su causa de pedir la sustentaban en que el procedimiento de revisión extraordinario previsto en el artículo 85 del Cofipe, era distinto al previsto en el acuerdo CG301/2012 en el cual se establece un procedimiento ordinario sujeto a los plazos previstos en el artículo 84 del Cofipe, por lo que no se afectaba el principio de *non bis in idem*.

La Sala Superior resolvió confirmar la resolución impugnada, en primer término al considerar que los plazos previstos en los artículos 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 186, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen, respectivamente, que los juicios de inconformidad relativos a la elección presidencial deberán resolverse a más tardar el 31 de agosto del año de la elección y que una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, no resultaban inconstitucionales.

Lo anterior, ya que el plazo límite establecido por el legislador para resolver los juicios de inconformidad y, en su caso, declarar la validez de la elección, es acorde con la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas tuteladas en los juicios de inconformidad y el contexto constitucional en que se materializan. Esto, al tomar en cuenta la fecha en que se emiten los cómputos distritales contra los cuales procede el juicio, pues la legislación procesal electoral federal prevé aproximadamente 50 días para tramitar y resolver los juicios de inconformidad relativos a la elección presidencial, el cual constituye tiempo suficiente para que el tribunal se pronuncie al respecto. Aunado a que el plazo del 6 de septiembre, solamente es un límite máximo para resolver,

lo que no significa que la Sala Superior esté compelida a ocupar la totalidad del plazo que le concede la constitución y la ley, pues es posible que, cumplidas las formalidades respectivas, emita la declaratoria respectiva antes de que llegue la fecha límite.

Por otra parte, se estableció que, contrariamente a lo aducido por los apelantes, independientemente de que el acuerdo CG301/2012 no sea un procedimiento extraordinario propiamente dicho, la implementación del procedimiento extraordinario que pretendían vulneraba el principio *non bis in idem*.

En efecto, la Sala Superior señaló que el principio *non bis in idem* debe entenderse coloquialmente como: *no repetir dos veces la misma cosa* y, desde el punto de vista jurídico: que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos.

Por lo que, en el caso concreto, estimó que en los artículos 84, en relación con el 83, párrafo 1, inciso D), fracción III, del Cofipe, se establecen una serie de plazos relacionados con la entrega, revisión (en este caso rectificación de errores) y elaboración del dictamen consolidado de los informes finales de gastos de la campaña presidencial. De lo que se advertía que el procedimiento ordinario de fiscalización previsto en el Código podía tomarse más de siete meses desde la presentación del informe respectivo hasta la emisión de la resolución que dicte el CGIFE. Sin embargo, el acuerdo CG301/2012 recortaba dichos plazos a poco menos de cuatro meses, de ahí que se trataba de un procedimiento ordinario de fiscalización con tiempos recortados.

En ese sentido, se sostuvo que si bien el artículo 85 del Cofipe establecía que en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, siendo esta característica la que le otorga al procedimiento de fiscalización la naturaleza de extraordinario, la legislación electoral no establecía la posibilidad de sustanciar simultáneamente procedimientos de fiscalización ordinarios o con tiempos recortados y extraordinarios que pudieran desenvolverse de manera autónoma y paralela; sino que, por el contrario, tal y como lo sostuvo la autoridad responsable, de la legislación atinente se desprende que el legislador estableció un sólo procedimiento de fiscalización que abarca los distintos tipos de elección federal, esto es, la de diputados, senadores y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; ya sea el que se sujeta a los términos y procedimientos establecidos en la propia legislación en términos de lo dispuesto por los artículos 83 y 84 del Cofipe o el que prevé el artículo 85 del propio ordenamiento, en casos de excepción y previo acuerdo del Consejo

General puede tramitarse en tiempos diferentes, que adquiere la naturaleza de procedimiento extraordinario de fiscalización. De ahí que los planteamientos de los recurrentes al respecto resultaran infundados.

De los precedentes anteriormente señalados es posible concluir que aunque la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008 representaron un gran avance en materia de fiscalización, lo cierto es que quedan temas pendientes, entre ellos, destaca la necesidad de establecer procedimientos de fiscalización que sean aún más expeditos, con plazos más cortos, que permitan ser resueltos con anterioridad a la calificación de la elección correspondiente, incluyendo la resolución de aquellos procedimientos administrativos sancionadores derivados de quejas relacionadas con dicha fiscalización y la elección respectiva. Ello con la finalidad de dar certeza del manejo de los recursos públicos y privados de los partidos políticos utilizados en las campañas federales, para que el órgano jurisdiccional encargado de calificar la elección cuente con todos los elementos para determinar si los contendientes cumplieron con todos los principios rectores en la materia electoral.

Incluso, cabe destacar que en algunas legislaciones de los Estados de la República Mexicana se establece como causa de nulidad de la elección respectiva el rebase de topes de gastos de campaña,² incluso en algunos de ellos no basta con que se rebase dicho tope, sino que además se requiere que tal situación sea determinante para el resultado de la elección, o bien, que además, se rebasen los topes con un porcentaje mínimo determinado, por ejemplo, en el caso de los Estados de Morelos se pide 10%, y en Hidalgo entre 5 y 10% según la elección de que se trate.

De lo anterior, se advierte la importancia que tiene el manejo de los recursos públicos y privados manejados por los partidos políticos y coaliciones en las contiendas electorales.

Por lo anterior, a fin de facilitar dicha fiscalización, también puede considerarse la posibilidad de crear un órgano autónomo, independiente y especializado, encargado de conocer los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios especiales y materia de fiscalización, independiente del Instituto Federal Electoral, pues, dadas sus atribuciones actuales, y los plazos establecidos en la normativa electoral, es claro que en ocasiones se ha visto rebasado en

² Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas

tiempos para contar con las resoluciones respectivas antes de que se califique la elección federal correspondiente, pues como quedó establecido, uno de los problemas es que en la legislación correspondiente no se prevé que dicha resolución se dé antes de la calificación de las elecciones, tal y como quedó precisado en los precedentes citados.

Un ejemplo de ese órgano técnico es la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas,³ el cual, es un organismo que goza de plena autonomía y netamente técnico, que conoce de los procedimientos administrativos sancionadores, independiente de la autoridad administrativa local que organiza las elecciones, en el cual no participan los partidos políticos, representando con ello una especialización en dicha rama electoral.

En virtud de lo anterior, queda claro que aún existen temas pendientes de regular en la legislación electoral federal en materia de fiscalización de los recursos, no obstante ello, la Sala Superior a través de sus precedentes a establecido criterios importantes al respecto.

³ Artículo 17, apartado C, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chiapas:

II. La Comisión de Fiscalización Electoral, será el órgano del Estado de Chiapas, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; será responsable de vigilar y fiscalizar, los gastos de las precampañas, campañas electorales, la transparencia y fiscalización del financiamiento que los partidos políticos, coaliciones, precandidaturas y candidaturas empleen en sus gastos ordinarios permanentes, de precampaña y campaña electorales; así como de velar por el respeto a las leyes electorales e investigar las violaciones a éstas.

XI. El difícil equilibrio entre eficacia y legitimación

Apunte sobre la pretensión de “excitativa de justicia” en la elección presidencial

Toda elección presidencial es un proceso complejo. Desde las primeras etapas en que los partidos definen sus estrategias y procedimientos para seleccionar a sus candidatos, hasta el periodo de impugnación y calificación de la elección, declaración de validez y de presidente electo, el proceso electoral implica los más diversos intereses políticos y sociales, encierra fuerzas que trascienden a los partidos políticos y convoca la atención de la sociedad nacional e internacional. Las exigencias de certeza, legalidad, transparencia y legitimidad de la elección son tan naturales como necesarias en cualquier Estado democrático, y con mayor razón en aquellas sociedades que se encuentran en procesos de consolidación democrática.

Evidentemente, la elección presidencial de 2012 no fue la excepción. Uno de los aspectos que generó gran interés fue el pretendido rebase del tope de gastos de campaña, en particular, del candidato de la Coalición “Compromiso por México”, así como la necesidad de ajustar el esquema de fiscalización de los partidos, lo que motivó la presentación de varias denuncias y la aprobación del acuerdo CG301/2012 por parte del Consejo General (CG) del Instituto Federal Electoral (IFE) que abrevia los plazos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para la fiscalización anticipada de los ingresos y gastos de campaña en la elección presidencial.

En particular, en el juicio de inconformidad promovido por la Coalición “Movimiento Progresista” (SUP-JIN-359/2012), se alegó la omisión de la autoridad administrativa de tramitar y resolver diversas quejas en materia de fiscalización por el presunto rebase de topes de gastos de campaña, así como la falta de creación de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los gastos de campaña, en términos del artículo 85 del Cofipe, el cual dispone que, en casos de excepción y previo acuerdo del CG, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del propio IFE puede instaurar procesos extraordinarios en la materia.

Adicionalmente, mediante diferentes escritos, en particular a través del denominado “proveído de trámite para resolución de quejas (excitativa de justicia)”;

la coalición actora solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): 1) ordenara al CG la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, y 2) requiriera o “urgiera” a diferentes autoridades la tramitación, sustanciación y resolución de diversas quejas que estimaba directamente vinculadas a la impugnación de la elección presidencial, considerando la relevancia de contar con elementos suficientes al momento de la calificación de la misma.

La solicitud sostenía que la autoridad administrativa había tomado como referencia los plazos ordinarios de los procedimientos, pretendiendo agotarlos al máximo, incluyendo su ampliación, sin hacer una ponderación entre los valores en juego y la urgencia en la resolución, lo que requería la reducción de los plazos al mínimo posible, a fin de emitir la resolución correspondiente. La coalición consideraba que la falta de información derivada de las investigaciones, aunque fuera de carácter provisional, atentaría contra los principios constitucionales de certeza, autenticidad, definitividad y exhaustividad, toda vez que la confirmación de las irregularidades denunciadas en las quejas era un medio idóneo para preconstituir pruebas de hechos irregulares, trascendentes para el resultado de la elección presidencial.

Para la resolución de la cuestión incidental planteada, la Comisión instructora abrió un cuaderno incidental y propuso a la Sala Superior la resolución correspondiente, la cual fue aprobada por unanimidad el 1 de agosto de 2012.

En la resolución incidental, la Sala Superior determinó que no había lugar para acordar favorablemente las peticiones formuladas, sobre la base del respeto a la competencia de la autoridad administrativa y a la naturaleza especializada y técnica de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, considerando que el IFE es un organismo público, independiente en sus decisiones, que tiene como función la organización de las elecciones federales y que la UF es un órgano técnico dotado de autonomía de gestión, indispensable para su funcionamiento eficaz.

Respecto de los planteamientos relacionados con la pretensión de apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, el TEPJF consideró que no resultaba procedente acordar favorablemente la petición, porque esa determinación corresponde emitirla solamente al CG, en el ámbito de sus atribuciones; en tanto que, de lo contrario, se estaría invadiendo su ámbito competencial como instancia idónea, con independencia de los juicios y recursos que pudieran presentarse para impugnar sus determinaciones u omisiones.

Por otra parte, respecto de la petición de la coalición actora en relación al requerimiento a la UF para que, una vez emitido el dictamen consolidado de la revisión de gastos de campaña, lo remitiera al Tribunal Electoral para que éste, en el ámbito de sus atribuciones sobre la calificación de la elección presidencial, confirmara la violación a las normas electorales en materia de financiamiento y fiscalización. La Sala Superior desestimó tal solicitud, en razón de que el procedimiento a cargo de la UF se rige por su propia normatividad, la cual le otorga plazos específicos para cada una de sus etapas, así como reglas expresas para su instrumentación.

Los argumentos expuestos consideraron la existencia de límites a las potestades de los órganos del poder público mediante el principio de legalidad, en particular de los jurisdiccionales, como elemento consustancial al Estado constitucional, lo cual tiene como finalidad preservar una convivencia armónica entre los poderes públicos, permitiendo que interactúen sin invadir su ámbito de competencias, imponiendo deberes específicos de abstención que se hacen más intensos cuando, por definición constitucional, se reconoce a determinado órgano autonomía administrativa y técnica.

Finalmente, respecto de la pretensión de “excitativa de justicia”, consistente en apresurar la resolución de los procedimientos sancionadores, el TEPJF determinó improcedente la solicitud por razones similares, en el sentido de que la legislación electoral federal no contempla esa figura, entendida como un medio procesal a disposición de las partes en un procedimiento, que tiene por objeto compeler a los integrantes del órgano resolutor cuando se han dejado trascurrir los plazos legales sin dictar las resoluciones pertinentes, a fin de que se garantice el derecho a la justicia pronta, con el efecto de que se formule el proyecto de resolución a la brevedad, no excediendo de manera injustificada los plazos previstos. El TEPJF precisó que, en general, la excitativa de justicia no se concibe propiamente como un recurso que tenga por objeto modificar, revocar o confirmar una resolución, dado que su objetivo es la ejecución de un acto procesal, y destacó la inexistencia de una relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional, porque el CG, su Secretario y la UF son órganos integrados a un organismo público que es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento, y son sólo sus actos definitivos los que pueden ser revisados por el TEPJF conforme al sistema de medios de impugnación, de los cuales no forma parte dicha “excitativa de justicia”.

Para el TEPJF, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los órganos administrativos implica que la autoridad jurisdiccional no interfiera en los

procedimientos que son de la estricta competencia de aquellos, excepto cuando la determinación se asuma en un juicio o recurso electoral; ello sin desconocer las facultades directivas del propio tribunal para ordenar diligencias probatorias, siempre que lo amerite la violación reclamada y los plazos permitan su desahogo.

La pretensión de “excitativa de justicia” respondía a una finalidad legítima, y urgente en concepto de la coalición actora, de resolver los procedimientos administrativos que permitieran al TEPJF contar con los elementos suficientes para dictar sentencia en el juicio por nulidad de la elección presidencial y para su calificación. La eficacia de la decisión judicial y la legitimidad de la elección se hacían depender de la resolución de los procedimientos que confirmarían los argumentos de nulidad de la demanda. Por ende, la cuestión incidental se situaba en la encrucijada entre eficacia y legitimación, brindando certeza en los procedimientos y en sus resultados, tanto los relacionados con la fiscalización de los gastos de los partidos políticos como los relacionados con la elección.

La legitimación pasa, necesariamente, por la eficacia de ambos procedimientos; de otra forma, el resultado no puede ser confiable. La oportunidad y la exhaustividad de los procedimientos no son valores antagónicos, deben optimizarse en función de la eficacia del procedimiento, considerando que sólo un proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales. La cuestión se resume en definir si la actuación judicial para acelerar un procedimiento administrativo es un medio idóneo y eficaz para alcanzar la finalidad de éste último, en términos de exhaustividad y confianza, debiendo ser una medida proporcional en función del interés que se persigue respecto de la posible afectación a otros valores.

Desde esta perspectiva, habría que optimizar los principios de debida diligencia y plazo razonable que orientan y rigen el actuar de la autoridad en los procedimientos sancionatorios, constituyendo una garantía de certeza, puesto que la abreviación de un procedimiento por mandato judicial, sin tomar en cuenta el grado de complejidad y especialización técnica del asunto, la metodología y la estrategia de la autoridad investigadora, podrían derivar en la falta de exhaustividad del proceso o su completa ineficacia.

Como es natural, corresponde a la autoridad administrativa valorar la urgencia en la resolución del procedimiento, ponderando la eficacia y exhaustividad del mismo, máxime si se trata de asuntos que requieren valoraciones especializadas o actuaciones complejas que escapan, *prima facie*, a la naturaleza del control jurisdiccional. En tales casos, se requiere que el asunto esté lo

suficientemente maduro para poder definir la existencia de una controversia respecto de su resultado, a fin de determinar si alguna omisión ha causado una lesión a un derecho o afectado gravemente a un principio.

En suma, la intervención jurisdiccional no debe trastocar o interferir en los objetivos y finalidades propios del procedimiento administrativo. Cualquier injerencia de la jurisdicción en su tramitación debe estar encaminada a garantizar su efectividad, tanto en su aspecto formal como material, no sólo en la posibilidad de que la parte de un procedimiento administrativo que se estime afectada por la demora acuda a la instancia judicial, sino también a fin de que el procedimiento y el recurso judicial sean aptos para producir el resultado esperado.

Desde esta perspectiva, la intervención de la autoridad jurisdiccional en un procedimiento administrativo, bien para acelerar la investigación o para propiciar que ésta se consolide de manera anticipada, no parece ser una medida idónea para conseguir la finalidad que la actora manifestó, porque, incluso, podría haber provocado que el procedimiento se viera interrumpido o las investigaciones fueran suspendidas, propiciando el examen incompleto de la denuncia planteada, con la consecuente vulneración a la certeza y exhaustividad, lo que podría haber derivado en una situación de impunidad de los hechos denunciados o la necesidad de nuevos reenvíos, en caso de revisiones judiciales posteriores.

Las consideraciones anteriores son congruentes con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, que exigen la existencia formal y material de recursos judiciales que contribuyan efectivamente a poner fin a una situación jurídica irregular. De esta forma, si con motivo de un recurso judicial se modifican las pautas legales de un procedimiento administrativo, y con ello se frustra su objetivo, aquel recurso resultaría ineficaz, por lo que el juez debe procurar que las consecuencias de sus resoluciones tengan un efecto útil en el conjunto del sistema.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reiterado la necesidad de que un órgano judicial cuente con jurisdicción suficiente para revisar las decisiones derivadas de los procedimientos administrativos, considerando si la materia involucra conocimientos técnicos o especializados, sin que ello suponga sustituir las decisiones que corresponden a la autoridad administrativa, particularmente respecto de aquellas decisiones que involucran áreas especializadas (*Case of Sigma Radio Television Ltd. vs. Cyprus*, S. 21/07/2011, párrs. 151-157). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha estimado que “los intereses de la persona afectada, en que se tome una decisión tan pronto como sea posible, tienen que sopesarse frente a la exigencia de un

examen cuidadoso del caso y una celebración apropiada de los procedimientos” (*Caso López Mendoza vs. Venezuela*. S. 1/09/2011, párr. 179).

Lo anterior es congruente con los argumentos sostenidos por la Sala Superior, pues, de otra forma, la búsqueda de certeza hubiera propiciado la ineficacia de los procedimientos administrativos, en demerito de la certeza de los procedimientos y de la legitimación de la elección.

Criterios relevantes. Proceso electoral federal
2011- 2012 se terminó de imprimir en el mes
de diciembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora
Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244,
colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA)

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.