

**CG474/2011**

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN ATENCIÓN AL OFICIO REMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE OFICIO EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-0309/2011.**

### **ANTECEDENTES**

I.- Mediante escrito presentado en fecha 22 de diciembre de 2011, ante la Oficialía de Partes de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el C. Andrés Manuel López Obrador, por propio derecho, solicitó *“...que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aclare de oficio la sentencia dictada el día 21 de diciembre de 2011 en el expediente SUP-JRC-0309/2011 y me tenga por presentado formulando cuestionario en los términos de los artículos 8 y 17 de la Constitución a fin de que la sentencia recaída en el expediente al rubro sea exhaustiva y completa y constituya un referente en la actuación de los precandidatos únicos a nivel federal y local”*.

II. Con fecha 22 de diciembre del año en curso, la solicitud se turnó a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza.

III. Mediante Acuerdo de fecha 23 de diciembre del año que transcurre, por unanimidad de votos, con ausencia de los magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar los demás Magistrados de la Sala Superior ordenaron remitir el escrito presentado por el C. Andrés Manuel López Obrador, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para lo siguiente:

*“Luego entonces, si como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta Resolución, Andrés Manuel López Obrador pretende se establezcan en forma precisa los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, lo procedente es remitir el escrito*

*presentado ante este órgano jurisdiccional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste determine lo que en Derecho proceda.*

*En consideración de lo expuesto y fundado, se:*

### **A C U E R D A**

*ÚNICO. Se ordena remitir el escrito presentado por Andrés Manuel López Obrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que resuelva la consulta planteada, conforme a Derecho proceda; debiéndose dejar copia certificada del ocurso de mérito en el expediente en que se actúa.”*

IV. Mediante Oficio número SGA-JA-3941/2011, de fecha 23 de diciembre de 2011, se notificó a las veinte horas con veintitrés minutos, el Acuerdo mencionado con antelación.

V. En atención al mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General procede a emitir la siguiente:

### **RESPUESTA**

1. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, incisos a) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para expedir y aprobar los Acuerdos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones.

2. Que en la sentencia recaída al Incidente de Aclaración de Oficio de Sentencia, incoado en el expediente SUP-JRC-309/2011 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expuso que el Consejo General está en aptitud legal de definir y reglamentar las cuestiones inherentes a los precandidatos únicos.

3. Que dicho órgano jurisdiccional estimó que su regulación jurídica le impide realizar pronunciamientos que no se encuentren vinculados con algún medio de impugnación, por ende, remite al Consejo General la consulta formulada por

ciudadano Andrés Manuel López Obrador, a fin de que este Consejo emita una respuesta al respecto.

4. Que el escrito suscrito por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador se encontró encaminado a solicitar una aclaración a la sentencia emitida en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-309/2011, toda vez que en ésta se establecía una serie de pronunciamientos respecto de la figura de los precandidatos únicos, respecto de la legislación del estado de Yucatán y, en particular con relación a la reforma al **Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el estado de Yucatán.**

5. Los cuestionamientos concretos que formuló el ciudadano y sobre los cuales, el órgano jurisdiccional señalado con antelación ordena que el Consejo emita una respuesta son los siguientes:

*¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?*

*¿Cómo garantiza el principio de equidad el precandidato único en relación con precandidatos de otros partidos que sí tienen exposición pública, con imagen y nombre, frente a terceros o ciudadanos en general medios de comunicación electrónica y en tiempos del Estado administrados por el IFE?*

*¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?*

*¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único, deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de los partidos de su coalición y atendiendo a los procedimientos de selección de su precandidatura en cada partido?*

*¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?*

*¿Puede el precandidato único participar en foros o seminarios de análisis de los problemas nacionales en universidades o en otras instituciones públicas o privadas?*

*¿Puede el precandidato único tener encuentros con asociaciones afines a la militancia de los partidos que lo postulan?*

*¿Puede el precandidato único plantear en sus entrevistas o mítines problemas de carácter nacional? ¿Qué tipo de cuestiones puede plantear en los mítines o en reuniones? ¿Se puede referir a cuestiones de la coyuntura nacional?*

*¿Puede el precandidato único debatir con militantes de los partidos que los postulan?*

*¿El precandidato único puede acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos que lo postulan a sus giras y mítines? ¿Qué actividades puede realizar en esas circunstancias?*

6. Que atendiendo a lo que el promovente solicitó así como a los planteamientos formulados a la Sala Superior, mismos que se encuentran explícitos en la sentencia que por esta vía se acata, en primer lugar se estima necesario indicar lo siguiente:

Pese a que el ciudadano Andrés Manuel López Obrador solicitó al máximo órgano jurisdiccional un pronunciamiento referente a “la actuación de los precandidatos a nivel federal y local”, y que la Sala Superior de dicho órgano ordenó a este Consejo General dar respuesta; en apego al principio de legalidad y a la competencia que tiene asignada el Instituto Federal Electoral, el presente pronunciamiento **se circunscribe al ámbito federal**, sin que pueda entenderse extensivo a lo local, pues ello, en su caso corresponde a las autoridades electorales locales, en atención al régimen de competencias que sobre la materia establecen los artículos 41 y 116 constitucionales. Por lo que un alcance contrario, podría significar una invasión de competencias. En este sentido, en todo caso, le es aplicable a los precandidatos del nivel local, exclusivamente lo relativo al acceso en radio y televisión, dado que la propia Constitución federal, establece que el Instituto Federal Electoral es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Es necesario hacer énfasis no solo en la clara diferencia de ámbitos sino también, en relación a la pluralidad normativa que rige en el ámbito local. En efecto, no estamos sólo ante ámbitos competenciales diferentes, sino también ante ámbitos

normativos distintos y que, en muchas ocasiones, como es el caso de Yucatán, divergen a su vez de otras leyes en otras entidades.

Por lo indicado, aun y cuando, se esté en presencia de un acatamiento, se ha estimado necesario delimitar el ámbito de competencia de este Instituto.

## **CONSIDERACIONES**

Una vez dicho lo anterior, se estima pertinente analizar las razones que motivaron la reforma constitucional y legal del año 2007 y 2008, misma que representó un reto por construir un tipo de campaña electoral y un nuevo modelo de comunicación política en México

Esa reforma, a través de múltiples y diversas disposiciones, crea el primer marco regulatorio de carácter general para las contiendas internas de los partidos políticos, de modo que se cumplan los siguientes propósitos:

Prohibir la contratación y adquisición de espacios en la radio y la televisión por parte de precandidatos o aspirantes a los cargos de elección popular

Propiciar que los mensajes electorales cursen exclusivamente a través de los tiempos del Estado mexicano en la radio y la televisión

Fortalecer la democracia interna de los partidos

Por tanto, fortalecer los órganos internos de decisión, arbitraje y resolución de conflictos

Reducir los gastos implicados en las contiendas internas

Propiciar condiciones equitativas entre los militantes o ciudadanos que disputan las candidaturas para los diferentes cargos de elección popular

Y todo ello, en el marco del ejercicio de la mayor libertad de expresión, asociación, discusión y crítica

Buscando tales fines, fueron reformados la Constitución y la legislación federal. De modo especial, la estructura y la regulación de las precampañas se expresa en los siguientes apartados del Código Electoral:

El libro segundo (título segundo)

El libro segundo (título tercero),

El libro quinto (título segundo)

El libro séptimo (título primero) que introduce, por primer vez en la historia del derecho electoral mexicano, las figuras de las precampañas y de los precandidatos.

Este conjunto de normas que deben ser armonizadas y leídas en su conjunto, tienden a forjar un contexto de libertad y de equidad que debe ser observado, y es obligación de las autoridades electorales, modular y conjugar en todo momento ambos valores, sin sacrificar uno por el otro. De ahí que la creación de criterios –lo que se puede y no se puede hacer en las distintas etapas del Proceso Electoral– sea siempre una tarea en constante elaboración, discusión y desarrollo.

Así las cosas, el Proceso Electoral debe entenderse como una sucesión de fases distintas que en su despliegue, van imponiendo nuevas restricciones, de suerte que antes de él, quedan fuera del alcance de la autoridad electoral, las acciones de propaganda de políticos, funcionarios, personalidades o ciudadanos. Una vez que empieza el Proceso Electoral, algunas restricciones y disposiciones se activan, y éstas se van ensanchando conforme avanza la contienda. Al llegar a la campaña solo partidos y candidatos pueden hacer propaganda y solo ellos pueden formar parte del debate electoral. Lo que es más, tres días antes de la Jornada Electoral, ni siquiera partidos y candidatos, pues se entra en el periodo de reflexión ideado por la ley. Esta interpretación, **atenta a la temporalidad**, parece ser la única que puede brindar razonabilidad y coherencia a los propósitos de la Constitución y de la ley.

Es importante destacar la normativa electoral federal aplicable. En virtud de que la consulta se refiere al régimen de derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, es necesario precisar el conjunto de disposiciones jurídicas aplicables.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 41, entre otras cosas, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se

realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a una serie de bases. Dentro de esas bases se establece que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Para mejor referencia a continuación se transcribe la parte conducente de la Base I:

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

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

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.*

Ahora bien, respecto de los procedimientos internos y actos de precampaña, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

## **“Título segundo**

### **De la constitución, registro, derechos y obligaciones**

#### **Capítulo primero**

#### **Del procedimiento de registro legal**

#### **Artículo 27**

1. Los Estatutos establecerán:
  - a) (...)

d) *Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;*

e) *al g) (...)*”

### **“Título tercero**

#### ***Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos***

#### **Capítulo primero**

#### ***Del acceso a la radio y televisión***

#### **Artículo 57**

*“1. A partir del día en que, conforme a este Código y a la Resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*(...)*

Más adelante, el propio Código desarrolla el marco de las precampañas del siguiente modo:

### **Capítulo primero**

#### ***De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección***

#### ***popular y las precampañas electorales***

#### **Artículo 211**

*Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de*

*conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*

*....”*

De la disposición antes transcrita se desprende que las precampañas son procesos de la vida interna de los partidos y lo que ocurra en ellas debe ser conocido en primer lugar por las estructuras partidistas mismas. Continúa el artículo señalando lo siguiente:

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

*a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.*

*(...)*

*c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.*

Inmediatamente, en el artículo 212 se define el periodo singular de las precampañas de los partidos políticos:

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

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

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

Y finalmente, el Código coloca una restricción importante:

*5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.*

Así las cosas, desde el estricto punto de vista de la ley, las precampañas son:

Un periodo específico del Proceso Electoral;

Regulado en primer lugar por las propias instancias partidistas;

En el que se dirimen y definen las candidaturas de los partidos;

Que deberán transcurrir en un mismo periodo para todos ellos;

Cuyo desarrollo incluye todo tipo de actividades de proselitismo y

Que pueden ser dirigidas a afiliados, simpatizantes o al electorado en general.

Este es el marco general de las precampañas federales en México, según el Código Electoral, con una restricción adicional y no menos fundamental, citada también en el artículo 211:

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

Asimismo, el artículo 344 del multicitado Código Electoral, perteneciente al libro séptimo relativo a las faltas electorales y las sanciones aplicables a los precandidatos dice:

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

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

*b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código;*

*c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;*

*d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código;*

*e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y*

*f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.*

Así las cosas, la causal permanente que amerita sanción del Instituto, es la compra o adquisición en radio y televisión. La otra causal explícita es la comisión de actos anticipados de campaña, que se deducen de la propia ley y que son aquellos que hacen parte consustancial de la campaña, como son llamar al voto para la elección constitucional y la exposición de la plataforma electoral cuyo registro ocurrirá la primera quincena de febrero.

El propio Reglamento de Quejas, en su artículo 7, párrafo 2 dispone qué se entiende por actos anticipados de campaña:

*“2. Se entenderá por actos anticipados de campaña: Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura y/o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una Jornada Electoral, siempre que acontezcan previo al inicio de las campañas electorales respectivas.”*

También en la jurisprudencia intitulada ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS, se precisa que no constituyen actos anticipados de campaña aquéllos que se realicen al interior del partido, siempre que no realicen difusión de plataforma electoral ni pretendan la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

Mientras, durante el periodo de precampañas, los aspirantes tienen la libertad de decir, participar, criticar si saben respetar esas prohibiciones. En tanto la política y sus mensajes transcurran por los tiempos legítimos del Estado, se preserva, no sólo la legalidad, sino también la libertad de expresión, discusión y crítica, ingredientes que son a su vez, componente central de la vida democracia.

Ahora bien, durante el transcurso del Proceso Electoral 20011-2012, se han resuelto diversas sentencias por parte de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como es el caso del SUP-JRC-169/2011 relativo a la elección del Estado de México, y especialmente, el SUP-JRC-309/2011 relativo a la impugnación interpuesta en contra del Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electoras en el estado de Yucatán, misma que suscitó la consulta que se desahoga.

Es preciso aclarar, sin embargo, que se trata de sentencias que se han emitido en un ejercicio de interpretación de problemáticas específicas resueltas a la luz de normas locales. Por otra parte, se trata de ejecutorias, de las cuales no se han derivado tesis relevantes o de jurisprudencia, por lo cual no son vinculantes para este Instituto.

Además, en el ámbito federal la legislación guarda otra estructura y contiene otras disposiciones. Una vez terminado el tiempo de precampañas, los partidos, los precandidatos o candidatos ya acreditados, entran en otro periodo en el cual no podrán expresarse, especialmente en radio y televisión porque se habrá entrado a la fase de “intercampañas”.

Como se ha demostrado en la presente respuesta, la ley electoral federal no distingue entre precampañas de varios precandidatos y precampañas de precandidato único; a diferencia de la ley electoral de Baja California (cuya interpretación derivó en la acción de inconstitucionalidad 85/2009) en la que una disposición prevé que en el caso de precandidatos únicos, éstos no podrán desplegar ningún acto de precampaña. Pero se insiste: **esa disposición se declaró válida para el ámbito local** (igual que en el caso del Estado de Yucatán), sin que su alcance tenga consecuencias en el ámbito federal.

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral pone a disposición del solicitante los argumentos y sentencias que ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en fechas recientes, a través de diversas resoluciones, y que no obstante, aún no han constituido una jurisprudencia del caso. A continuación se señala lo que la Sala Superior ha interpretado en el SUP-JRC-309-2011:

“A ese fin, resulta pertinente aclarar la forma en que se hará su estudio, iniciando con el análisis del artículo 25, del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán, por tratarse del precepto que autoriza a los precandidatos únicos realizar actos de proselitismo con publicidad exterior. Enseguida se abordara el examen del diverso numeral 24.

El primero de los numerales indicados dispone:

*“ARTICULO 25. Durante los días que los partidos políticos hayan establecido para la celebración de sus precampañas, dentro del plazo determinado para las precampañas de todos los partidos, se permite la*

*realización de actos de proselitismo con publicidad exterior a quienes sean precandidatos únicos o de cualquier modo de selección previsto estatutariamente, siempre y cuando el partido comunique previamente al Instituto de su condición de precandidato, y cumplan con todas las obligaciones de propaganda y actos de precampaña.*

*Los partidos políticos deberán notificar al Instituto incluyendo copia dirigida al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización el listado de sus precandidatos, dentro de los tres días siguientes a la fecha de aprobación de sus órganos competentes.”*

*De las normas de la Constitución Federal, la particular del Estado de Yucatán y de la ley electoral respectiva las cuales fueron transcritas con antelación, en la parte conducente, no se advierte que dichos ordenamientos prevean la posibilidad de que los precandidatos únicos puedan realizar actos de precampaña, porque según se razonó en acápites precedentes, los artículos 188 A y 188 B, del último de los ordenamientos invocados, prevén que los procesos internos para la selección de candidatos son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos; que las precampañas son el conjunto de actos que realizan los partidos, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular; así como que los actos de precampaña tienen por objeto promover la imagen, ideas y propuestas de los aspirantes a candidatos, entre los militantes y simpatizantes de un partido y del electorado en general, con el fin de obtener la nominación como candidato para ser postulado a un cargo de representación popular.*

*Por tanto, resulta palmario que las disposiciones en comento, implícitamente suponen la contienda entre diversos precandidatos o aspirantes.”*

Como puede observarse la posición de la Sala Superior se da respecto del “Acuerdo del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán”, atiende a una impugnación a un Reglamento de carácter local lo cual de ninguna manera se vuelve vinculante con el proceso federal y las normas que a este rigen.

Expuestos los considerandos y el estado general de la discusión, el Consejo General estima pertinente dar respuesta a los planteamientos particulares en los siguientes términos:

## **RESPUESTAS A LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRECANDIDATO**

### **1.- ¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?**

Para esta autoridad electoral resulta aplicable en forma relevante lo dispuesto por los artículos 1º, 6º, 9º, 35, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos que conforman el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales se obtiene lo siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado (artículo 6º).

De acuerdo con nuestra Constitución (artículo 9º) todos los ciudadanos de la República tienen derecho a reunirse y asociarse con fines políticos.

Es prerrogativa de los ciudadanos asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35-III)

Ley determinará las formas específicas de intervención en el proceso federal electoral.

La legislación no establece qué pueden y qué no pueden difundir los partidos políticos en su propaganda (excepto lo señalado sobre denigración y calumnia y uso de símbolos religiosos).

Ahora bien, el nuevo artículo 1º de la Constitución establece como obligación de todas las autoridades (incluido el Instituto Federal Electoral) el procurar la interpretación más favorable a los derechos de los individuos (principio pro personae), ello no implica que existan libertades irrestrictas o ilimitadas. Todas las libertades fundamentales, incluidas las de expresión y de asociación aludidas en la pregunta, tienen restricciones intrínsecas (por ejemplo, los derechos de terceros en el primer caso, y el ejercerlas mediante determinados procedimientos –como el de inscribirse a un partido político- en el segundo), y extrínsecas que son determinadas por el contexto en el que se ejercen, como ocurre el tener que ponderarlas con el principio de equidad que rige las contiendas electorales.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han recogido esta tesis al diferenciar entre una limitación subjetiva (en el primer caso), como una limitación objetiva (en el segundo). Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primera instancia los principios de legalidad y de equidad en la competencia.

A mayor abundamiento, y por lo que hace al derecho de libertad de expresión, los artículos 19, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13, parágrafo 2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen como limitaciones: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.

Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas deben ser interpretadas de la manera más amplia posible, atendiendo los principios que la contienda democrática implica. En otras palabras, la vigencia de la libertad en el marco del

desarrollo del Proceso Electoral, implica la sujeción de todos los participantes a lo establecido en los ordenamientos legales, con el objeto de evitar la generación de ventajas indebidas entre ellos.

**2.- ¿Cómo garantiza el principio de equidad el precandidato único en relación con precandidatos de otros partidos que sí tienen exposición pública, con imagen y nombre, frente a terceros o ciudadanos en general medios de comunicación electrónica y en tiempos del Estado administrados por el IFE?**

La equidad se garantiza al establecer límites comunes e iguales a las actuaciones de uno y otro tipo de precandidatos (sean únicos o no). Es decir, las prohibiciones de actos anticipados de campaña son válidas para todos, en primer lugar la adquisición o compra de espacios en radio y televisión. En segundo lugar, evitar hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postularon pues es esa la función de la campaña y no de la precampaña electoral.

**3.- ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?**

Debe decirse que el Instituto se encuentra constreñido a respetar la garantía de libertad de expresión y asociación a favor de todos y cada uno de los precandidatos, independientemente del régimen partidista o calidad en la que se encuentren, derivado de su proceso interno.

Por lo que no es posible, ni dable jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues además, en su caso, si una conducta pudiera o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal electoral, sólo es posible determinarla a la luz del contexto en que se realizó y los elementos propios del caso.

La única limitación que es posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, lo que constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampañas.

**4.- ¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único, deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de los partidos de su coalición y**

## **atendiendo a los procedimientos de selección de su precandidatura en cada partido?**

Como se ha expuesto con anterioridad, el artículo 212 define el periodo singular de las precampañas de los partidos políticos, en los siguientes términos:

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

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

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

En todo caso, los precandidatos deberían abstenerse, de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales.

## **5.- ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?**

El artículo 49, párrafo 2, del Código Federal Electoral consigna que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

Si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, varias sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral han tratado

este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión -prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

Y no sólo es el Tribunal Electoral. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.

La Corte sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

El Consejo General del IFE, también ha sostenido que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, lo contrario va contra la naturaleza de las precampañas. Bien que se presente un precandidato único o, se trate de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura esta ya definida

Por tanto, los precandidatos únicos o candidatos electos por designación directa, que realicen actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o, posicionar su imagen frente al electorado, incurrirían en actos anticipados de campaña, pues tendrían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

Dados esos argumentos, el Consejo General del IFE, considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.

**6.- ¿Puede el precandidato único participar en foros o seminarios de análisis de los problemas nacionales en universidades o en otras instituciones públicas o privadas?**

Desde luego, observando la restricción varias veces citada, de no realizar un llamado directo al voto por sí o para su partido o coalición. Mientras el precandidato observe estas restricciones planteadas a lo largo de este documento, referentes a no realizar actos dirigidos a la ciudadanía, para presentar y promover una candidatura y/o su plataforma para obtener su voto a favor de esta en una Jornada Electoral, no existe restricción alguna para asistir o participar en dichos foros.

**7.- ¿Puede el precandidato único tener encuentros con asociaciones afines a la militancia de los partidos que lo postulan?**

Exactamente en el mismo sentido del punto anterior.

**8.- ¿Puede el precandidato único plantear en sus entrevistas o mítines problemas de carácter nacional? ¿Qué tipo de cuestiones puede plantear en los mítines o en reuniones? ¿Se puede referir a cuestiones de la coyuntura nacional?**

Sí. Nadie puede pretender que el debate público sobre cuestiones de interés colectivo se vea inhibido de las opiniones de personalidades relevantes del ámbito político como lo son los precandidatos. Como se ha dicho antes, los precandidatos deberían abstenerse, de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales.

**9.- ¿Puede el precandidato único debatir con militantes de los partidos que lo postulan?**

La vida interna de los partidos político no se suspende, por el contrario, las precampañas son el tiempo de mayor actividad interna y de mayor interacción de la militancia con sus precandidatos, para su elección o designación.

**10.- ¿El precandidato único puede acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos que lo postulan a sus giras y mítines? ¿Qué actividades puede realizar en esas circunstancias?**

El ejercicio del derecho de reunión, así como de la libertad de expresión, implica la posibilidad de que el precandidato único no pueda acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos políticos a sus giras y mítines, sino también a poder participar de forma activa a través de la emisión de sus pronunciamientos. Sostener lo contrario implicaría una excesiva limitación que no abona en ningún aspecto al correcto desarrollo de un Proceso Electoral sustentados en la vigencia de los principios democráticos.

Todo lo cual es posible, siempre y cuando se atienda, como en los casos previos, a la no comisión de un acto anticipado de campaña, esto es absteniéndose de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales y evitando expresar las plataformas electorales, pues ambos elementos constituyen una materia de las campañas electorales en sentido estricto.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 41; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, párrafo 2, 38, párrafo 1, inciso a); 48, párrafo 1, inciso a); 49, párrafos 2, 3, 4, 5 y 6; 56, párrafo 1; 57, párrafos, 1, 2, 3 y 4; 65; 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 15, párrafo 5, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; este Consejo General emite el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el presente Acuerdo, teniéndose por desahogada la consulta formulada, en acatamiento al mandato judicial reseñado en el cuerpo del presente.

**SEGUNDO.-** Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de diciembre de dos mil once, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín y Maestro Alfredo Figueroa Fernández.

Se aprobó en lo particular la respuesta a la pregunta 5 y la parte considerativa correspondiente, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

Para los efectos legales a que haya lugar, la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de diciembre de 2011, en la que se aprobó el presente Acuerdo concluyó a las 00:30 horas del martes 27 de diciembre del mismo año.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**