

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Andrea Nepote Rangel¹

En esta ocasión, comentaremos la tesis de jurisprudencia de rubro “PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA”, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el primero de septiembre del año que transcurre.

Partido Acción Nacional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

JURISPRUDENCIA 32/2016

PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, 7º, 9º, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21 y 22, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15 y 16, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 211 y 212, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego al principio de equidad y que los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. En ese contex-

¹ Maestra en Elecciones y Manejo de Campañas por la Universidad Ford Ham. Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: andreanepoterangel@gmail.com.

to, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

QUINTA ÉPOCA:

Recurso de apelación. SUP-RAP-3/2012.—Recurrente: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—19 de enero de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Ausente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Enrique Figueroa Ávila.

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-32/2016.—Recurrente: Movimiento Ciudadano.—Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—6 de abril de 2016.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Héctor Reyna Pineda.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1612/2016.—Actor: Enrique Serrano Escobar.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua.—18 de mayo 2016.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Ausente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Enrique Martell Chávez y José Eduardo Vargas Aguilar.

Notas: Los artículos 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponden al 226 y 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El primer precedente, identificado con el expediente SUP-RAP-3/2012, se remonta a una consulta planteada por Andrés Manuel López Obrador a finales del año dos mil once al Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, acerca de los alcances que tienen los precandidatos únicos en la etapa de precampañas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Tal consulta fue contestada mediante el Acuerdo CG474/2011 en el que se estableció que no es posible, ni dable jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único; la única limitación que es posible establecer es la prohibición de incurrir en un acto anticipado de campaña.

Este acuerdo fue impugnado por el Partido Acción Nacional a través del Recurso de Apelación RAP-2/2012. En concepto del partido apelante, el principio de equidad en la contienda electoral obliga a la autoridad responsable a restringir las libertades de expresión, reunión y

JURISPRUDENCIA

Comentario de jurisprudencia

asociación de los precandidatos únicos, por lo que éstos se encuentran impedidos para realizar actos de precampaña.

Al examinar esta pretensión, la Sala Superior estimó que la misma no resultaba razonable ni idónea, así como tampoco proporcional. Sostuvo que la autoridad responsable tuvo a bien establecer que solo es posible determinar si una conducta pudiera o no vulnerar los principios del proceso electoral, en función del contexto en que se realizó y los elementos propios del caso; por tanto, la única limitación que es posible establecer a *grosso modo* tratándose de precandidatos únicos, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales. En otras palabras, pueden llevar a cabo aquellas actividades que no les generen una ventaja indebida.

Por su parte, los precedentes SUP-REP-0032/2016 y SUP-JDC-1612/2016 son bastante similares entre sí. Los dos comparten el antecedente de registro de precandidatos únicos a Gobernador del estado de Chihuahua: Cruz Pérez Cuellar por parte de Movimiento Ciudadano y Enrique Serrano Escobar del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente.

En ambos casos, el Partido Acción Nacional presentó queja en contra de los mencionados partidos políticos y ciudadanos, por la difusión de promocionales en radio y televisión, pues desde su perspectiva se promocionaba indebidamente a los precandidatos únicos.

En el expediente SUP-REP-0032/2016, se examinó la determinación de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de tener por acreditado el uso indebido de la pauta y sancionar a Movimiento Ciudadano con una multa.

Por lo que ve al expediente SUP-JDC-1612/2016, en él se analizó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua de imponer una amonestación pública al precandidato denunciado del Partido Revolucionario Institucional por la comisión de actos anticipados de campaña.

En su defensa, los promoventes adujeron que actuaron en ejercicio de un derecho que la misma Ley Electoral de Chihuahua reconoce, otorgándoles la facultad para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun siendo precandidatos únicos, en términos del artículo 92, párrafo 1, inciso f, de la citada ley.

Además, los actores sancionados reprocharon que si bien en sus respectivos procesos internos solo se inscribió un ciudadano para contender a la gubernatura, no se estaba en presencia de una elección directa, sino que el precandidato único debía agotar las actuaciones necesarias a fin de demostrar ante su militancia (asamblea electoral estatal en el caso de Movimiento Ciudadano y convención de delegados por lo que ve al Partido Revolucionario Institucional) que

cuentan con el perfil idóneo para la correspondiente candidatura y obtener el voto de la mayoría de los integrantes del órgano electivo.

Al respecto, la Sala Superior reconoció en primer término que los precandidatos únicos sí tienen derecho a realizar precampañas; posteriormente, analizó el contexto en que se difundieron cada uno de los promocionales objeto de denuncia, verificó su contenido y, finalmente, atendió a la intencionalidad de los mismos y sus repercusiones.

Determinó, en ambas sentencias, que la propaganda denunciada no se había circunscrito al electorado en general y no solo a la militancia, mucho menos a quienes recae la decisión en torno a la postulación del precandidato único. Lo anterior, porque del contenido de los promocionales denunciados, advirtió que los precandidatos se refirieron a la ciudadanía de Chihuahua en general, y no solo al ámbito interno de los partidos políticos en los que militan.

Asimismo, al tratarse de transmisiones en radio y televisión, concluyó que los mensajes fueron difundidos en medios masivos por el gran número de personas que tienen acceso a ellos, con lo cual se generó un posicionamiento o ventaja indebida de cada precandidato único y partido.

Así, en estos tres precedentes, el máximo órgano en la materia electoral sostuvo lo siguiente, que constituye la esencia de la jurisprudencia que aquí se analiza:

“Ha sido criterio de la Sala Superior, que si un precandidato único o candidato electo por designación directa, realiza actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, para ser postulado por su partido para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno, o bien, posicionar su imagen frente al electorado, tales conductas se traducen en ‘actos anticipados de campaña’, pues constituyen 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.”

En nuestra opinión, la aprobación de esta tesis de jurisprudencia es de suma importancia, pues constituye un criterio fundamental a tener en cuenta en los procesos electorales venideros. No solo porque resulta de aplicación obligatoria para las autoridades jurisdiccionales y administrativas en la resolución de medios de impugnación en los que se denuncie la comisión de actos anticipados de campaña o precampaña; sino también porque será una pauta para los partidos políticos y sus militantes.

En efecto, no son pocos los casos en la materia en los que un partido político o coalición registra un solo ciudadano ante la autoridad electoral administrativa con aspiraciones a ser candidato, llamados “precandidatos únicos”; sin embargo, esta figura aún no se encuentra re-

JURISPRUDENCIA

Comentario de jurisprudencia

gulada por algún ordenamiento legal. De ahí la trascendencia de este criterio, ya que traza un límite a las actividades que pueden realizar este tipo de actores políticos.

Nos parece además sustancialmente acertada esta tesis de jurisprudencia, dado que la figura de precandidato único presupone la inexistencia de contienda interna; de ahí que no sea dable que los precandidatos únicos puedan realizar actividades que trasciendan al ámbito externo, al conocimiento de la ciudadanía en general, porque ello iría en contra de la finalidad de las precampañas², cuyo objetivo es permitirle al aspirante que obtenga los apoyos necesarios al interior de su partido para ser definitivamente registrado como candidato al cargo de que se trate.

En este tópico, es de mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado al respecto. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009³, el Tribunal Pleno analizó la validez de los artículos 216, párrafo segundo y 221, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California⁴, disposiciones que establecen que para la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular es necesaria la existencia de dos o más precandidatos de un mismo partido político; quienes sean designados en forma directa, sin que mediare proceso democrático de selección interna, no podrán realizar precampaña electoral.

Al analizar estas normas objeto de control, la mayoría de los ministros, concluyeron que dicha restricción no violentaba el derecho de ser votado, consagrado por el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República; argumentando lo siguiente:

“...quienes son únicos precandidatos, o candidatos designados de modo directo, no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato; entonces, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda, no genera ninguna afectación al derecho de ser votado, toda vez que el ciudadano que se halle en esa hipótesis no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato...”

Asimismo, ese Alto Tribunal consideró que permitir actos o propaganda en la fase de campaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el

2 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 227, párrafo 2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos 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 <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=113885>.

4 Disposiciones que ahora corresponden a los artículos 111 y 116, Fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

voto necesario para ser postulado candidato; aunado a que, ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

Retomando la tesis de jurisprudencia electoral que aquí se analiza, nos parece destacable apuntar que a diferencia de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 85/2009, el criterio de la Sala Superior presupone la permisión de ciertos actos de precampaña por parte de precandidatos únicos.

En esta tesitura, la máxima autoridad en materia electoral dispuso que los precandidatos únicos pueden interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenecen, con la condición de que no incurran en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

Así, la Sala Superior ha sostenido⁵ que es razonable que el precandidato único se limite a difundir su propuesta y plan de trabajo con el inequívoco propósito de obtener el voto favorable de los miembros del partido que participan en los procesos previos en los que se designan o eligen a los mismos. No obstante, no es jurídicamente permitido que el precandidato único realice reuniones, entrevistas y demás actividades masivas en espacios públicos que tengan por objeto promover su imagen personal ante la ciudadanía o el electorado en general.

En el caso de los promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña, se ha estimado que para determinar si la aparición del precandidato único puede constituir inobservancia a la legislación electoral, deben atenderse a los elementos y particularidades del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia.

En suma, los actos realizados por los precandidatos únicos en etapa de precampaña deben tener como única finalidad lograr la aprobación de su candidatura por parte del órgano partidario competente para ello, lo que supone que los actos de precampaña deben circunscribirse a ese ámbito y ser dirigidos exclusivamente a los integrantes de ese órgano.

Por nuestra parte, a los órganos jurisdiccionales y administrativos nos corresponde en atención a la normativa constitucional, legal y partidaria, así como a las condiciones o circunstancias que prevalezcan en relación con el precandidato único, determinar si se trata de un evento lícito o de un fraude a la ley.

5 Expediente SUP-JRC-169/2011.