

## VI. Precampaña y campaña

Las reformas constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008,<sup>1</sup> 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)

---

<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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*

---

<sup>2</sup> 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;<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Igualmente, se establece constitucionalmente la duración de las campañas.<sup>5</sup>

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

---

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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.

---

<sup>6</sup> 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.