

Temas selectos de
Derecho Electoral

44

Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México

Roberto Martínez Espinosa



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **44**
Derecho Electoral

**Artículo 134 constitucional
y su interpretación judicial
electoral en México**

Roberto MARTÍNEZ ESPINOSA

342.76539 Martínez Espinosa, Roberto.

M334a

Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México / Roberto Martínez Espinosa. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

69 p.-- (Serie Temas Selectos de Derecho Electoral; 44)

ISBN 978-607-708-246-0

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- Artículo 134. 2. Reforma electoral -- México -- 2007-2008.
3. Propaganda gubernamental electoral -- Regulación.
4. Propaganda electoral -- Regulación. I. Título. II. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

Primera edición 2014.

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

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-246-0

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. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

La reforma electoral de 2007-2008 trajo consigo la adopción de un nuevo modelo de comunicación político-electoral que, entre otras cosas, introdujo una prohibición constitucional contra la propaganda política personalizada. Así, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una nueva redacción del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que adicionaba tres párrafos, que a la letra dicen:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, 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. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar (DOF 2007).

Esta modificación constitucional dio como resultado que la propaganda política en general adquiriera un matiz más institucional, pero también que se desataran múltiples controversias en torno a la difusión de los logros gubernamentales.

Como quiera que sea, al menos dos elecciones federales ya se han desarrollado con este esquema de comunicación, sin contar, por supuesto, los numerosos comicios que han tenido lugar en distintas entidades federativas en los últimos seis años. No obstante el tiempo transcurrido, esta restricción constitucional no se ha dado por sentada completamente, sino que, al contrario, ha generado numerosas situaciones controversiales. En ello radica la relevancia del texto que ahora el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) publica como una nueva entrega de la serie Temas selectos de Derecho Electoral, ya que el asunto de ninguna manera es una veta agotada.

De hecho, el autor de este número afrontó y debió resolver muchas de las controversias que se suscitaron a partir de la reforma del artículo 134 constitucional, como magistrado de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, incluso como presidente de la misma.

La premisa que orienta el análisis del autor deriva de los aspectos del régimen de financiamiento de los partidos políticos que subyacen al artículo 134 de la CPEUM, ya que, según Martínez Espinosa, dicho artículo es en última instancia

la delimitación de la frontera entre licitud e ilicitud en el financiamiento de origen público, dado que la vulneración de tales normas constituye, al menos en cierto sentido, una fuente directa o indirecta, según el caso, de financiamiento indebido a los partidos políticos y a sus actividades electorales.

Así, en la primera parte del trabajo, el autor estructura sus argumentos en torno a la regulación existente en materia de financiamiento de los partidos políticos en México, principalmente por

lo que hace al artículo 41 de la CPEUM y al 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En el texto, discute acerca de la naturaleza y composición del artículo 134 constitucional, principalmente a partir de la reforma de 2007. Al respecto señala que:

Cuando se hace referencia al artículo 134 constitucional es conveniente partir de la premisa de que no se trata de una disposición normativa propiamente electoral, sino que su objeto tiene más relación con preservar la integridad de la hacienda pública y con normar el uso de recursos públicos que con una finalidad específicamente electoral.

Para fortalecer este planteamiento, ofrece algunos datos históricos acerca del origen del artículo 134, desde el proyecto redactado por el Constituyente en 1917 hasta sus últimas reformas en 2008.

Con base en estas premisas, Martínez Espinosa señala que las modificaciones incorporadas en 2007 y 2008 guardan poca relación con el resto del artículo, ya que se introdujo un matiz electoral a una norma encaminada a regular los recursos del Estado. En ese sentido, opina que la regulación en materia de propaganda política debió haberse incorporado al artículo 41 y no al 134. Posteriormente, hace algunas reflexiones en torno a las implicaciones que esta probable inconsistencia tiene precisamente para la interpretación del artículo 134, en particular en materia de imparcialidad y equidad en el uso de recursos públicos en un contexto electoral.

Para ilustrar sus argumentos, el exmagistrado Martínez Espinosa recurre al análisis de caso, haciendo uso de uno resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Acción de inconstitucionalidad 55/2009) y de otros tantos dictaminados por la Sala Superior del TEPJF (SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-15/2009 y sus acumulados; SUP-RAP-75/2009 y su acumulado). El autor señala que

se trata de casos que permiten visualizar claramente las pautas interpretativas que los tribunales han seguido, así como el carácter difuso de los contornos entre licitud e ilicitud en materia de uso de recursos públicos y de propaganda gubernamental.

En la parte final del texto, el autor retoma la reforma constitucional de 2007 que modificó el 134 constitucional, pero con un matiz más concluyente.

En conjunto, el texto es un aporte significativo al estudio del modelo de comunicación política vigente y al sistema de regulación en materia de financiamiento público a los partidos políticos; esta discusión adquiere mayor relevancia al ser publicada en un contexto en el que nuevamente aparecen voces que claman por otra reforma electoral de gran calado.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

FUENTE CONSULTADA

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf (consultada el 26 de agosto de 2013).

TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN JUDICIAL ELECTORAL EN MÉXICO

Roberto Martínez Espinosa

SUMARIO: I. Introducción; II. Consideraciones en torno al régimen financiero de los partidos políticos en México; III. Artículo 134 de la Constitución mexicana; IV. Interpretación judicial del artículo 134 constitucional; V. Reflexión final. El artículo 134 desde la perspectiva de la reforma de 2007, VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Fruto de la reforma electoral de 2007, se incluyeron en el artículo 134 constitucional disposiciones en materia de uso de recursos públicos y de contenido de la propaganda gubernamental, cuya finalidad inequívoca fue la de tutelar principios de evidente cariz electoral: imparcialidad y equidad.

Desde luego, esas normas no son elementos aislados, se in-crustan formalmente en un conjunto de disposiciones referidas, en general, al ejercicio de los recursos públicos, haciendo abstracción

de los procesos electorales, mientras que sustantivamente están vinculadas a otros elementos de la misma estructura, diseminados en el artículo 41 constitucional. Ésa es una de las principales tesis que habrán de sustentarse: los tres párrafos finales del artículo 134 constitucional pertenecen al corpus normativo del 41, también del mismo ordenamiento.

Lo anterior impone ciertas exigencias al plan a seguir. El examen de las normas en cuestión no puede ser emprendido aislándolo de los demás elementos con los que conforma un sistema, los cuales, desde luego, no forman parte del resto de las normas previstas en el mismo artículo, sino de las disposiciones en materia electoral con las que guardan relación.

Lo que se propone es tratar de comprender y de explicar su significado, contenido y alcances desde una óptica integradora con los demás componentes del sistema. Para ello se parte del estudio del régimen financiero de los partidos políticos en México con la intención de definir el contenido normativo de las disposiciones constitucionales de materia electoral, incrustadas en el artículo 134 que, en última instancia, es la delimitación de la frontera entre licitud e ilicitud en el financiamiento de origen público, dado que la vulneración de tales normas constituye, al menos en cierto sentido, una fuente directa o indirecta de financiamiento indebido a los partidos políticos y a sus actividades electorales, según el caso.

Enseguida se analizan, con base en los criterios genético y geográfico, las normas introducidas mediante la reforma de 2007, para tratar de esclarecer su sentido e interpretación. A partir de ese examen se concluye que la sustancia de esas normas está determinada más por la genética que por la geografía y que, en realidad, poco tienen en común con el resto del artículo que las contiene, por lo que su interpretación debe surgir de su integración con las disposiciones del artículo 41 constitucional con las cuales guardan relación sistemática.

Finalmente se procede a revisar, en términos generales y en conjunto, los aportes jurisprudenciales para la interpretación y definición de los alcances normativos en materia electoral del artículo 134, para, en segundo lugar, complementar el análisis con el estudio de cuatro casos relevantes: uno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los restantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En la elección de los casos no se procedió, dados los alcances de la presente obra, de manera exhaustiva y sistemática. Pero tampoco se actuó al azar. Se trata de casos que permiten visualizar claramente las pautas interpretativas que los tribunales han seguido, así como el carácter difuso de las fronteras entre licitud e ilicitud en materia de uso de recursos públicos y de propaganda gubernamental.

El estudio de las resoluciones tiene una doble función, a la vez descriptiva y analítica, en relación no sólo con el sentido de lo resuelto o con su contenido formal sino, de modo particular, con la argumentación en la que están basadas. Todo esto orientado a profundizar en la comprensión de los diferentes aspectos que suscitan las reglas y principios que se analizan, y abrir nuevos flancos para el debate. De esto último se nutren fundamentalmente las reflexiones vertidas en la parte conclusiva, cuyo principal propósito es abrir paso a la duda, más que buscar certezas.

II. CONSIDERACIONES EN TORNO AL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Probablemente, uno de los principales cuestionamientos que enfrentan las democracias modernas es el de la relación existente entre los diferentes factores de poder, en especial la vinculación entre el poder político y el económico.

Se trata, sin duda, de elementos que se condicionan recíprocamente. Se puede formular la pregunta en ambas direcciones para enfocar diversos problemas. En una dirección, el poder político es factor condicionante del económico, de tal suerte que la posesión de espacios del político o la cercanía con ellos puede favorecer, debida o indebidamente, la acumulación de capital económico.

Por otra parte, el poder económico es capaz de incidir en los procesos políticos y, específicamente, en los resultados electorales. De acuerdo con Pedro Salazar:

La relación entre dinero y contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable en todas las democracias contemporáneas. Los partidos políticos, en las sociedades masivas de nuestros días, necesitan amplios volúmenes de ingresos para sostener sus estructuras de militantes, presentarse ante los ciudadanos pidiendo su voto y pagar campañas que tienden a volverse más costosas cada vez (Salazar 2007, 267).

A su vez, en la dirección que va del poder político al económico aparece claramente marcado el problema de la corrupción en la vertiente de la construcción o acumulación de poder económico a partir del político.

En el sentido opuesto se trata de un problema que hunde parcialmente sus raíces en el mismo tema de la corrupción política, pero por otra parte adquiere una dimensión típicamente electoral. Aquí se trata del poder económico incidiendo en los procesos de decisión política y en los resultados electorales, asimismo, alterando las condiciones en que éstos se desenvuelven.

De acuerdo con Giovanni Sartori:

La política sucia del dinero sucio ha ido aumentando durante bastante tiempo. Hay tres razones para ello. La primera es

la pérdida de ética, y en particular, de la ética del servicio público. Una segunda razón formidable es que sencillamente hay demasiado dinero en el medio. La tercera, una razón relacionada con la segunda, es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y en gran medida está fuera de control (Sartori 2003, 162-3).

Hasta ahora, no existe una definición universalmente aceptada de democracia ni un consenso respecto de las condiciones mínimas para que un sistema pueda ser considerado democrático. Sin embargo, uno de los elementos que hoy en día suelen examinarse para evaluar el carácter democrático de un régimen es la relación entre dinero y política.

Tal y como se ha señalado, el vínculo entre dinero y política fluye bidireccionalmente, estableciendo una serie de implicaciones recíprocas entre ambos factores de poder, las cuales pueden limitarse mutuamente o bien ensanchar ambas esferas de poder cuando actúan unidas por objetivos comunes.

El presente trabajo se centra fundamentalmente en la regulación constitucional y en el tratamiento jurisprudencial del influjo del dinero en la política y, en particular, en el desarrollo de los procesos electorales. Pero aún hacen falta algunas distinciones relevantes.

La primera es la que se refiere a la índole pública o privada de los recursos utilizados para la promoción de partidos o de candidatos. Las fuentes de los recursos pueden proceder del Estado o de terceros.

En este sentido, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2012), en su base II, dispone lo siguiente:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus

actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

De esta manera, la propia Constitución admite ambas fuentes de financiamiento y establece una primera restricción, cuya finalidad principal es la de limitar la influencia del poder económico en el político, de tal manera que el financiamiento de origen privado no exceda el monto del público.

El financiamiento público, en términos del mismo artículo constitucional, se destina para:

- 1) Sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos políticos.
- 2) Financiamiento de actividades dirigidas a la obtención del voto.
- 3) Financiamiento de tareas específicas relativas a capacitación, educación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

En el mismo sentido, para sus tareas de difusión, de acuerdo con la base III del mismo artículo 41 constitucional, los partidos políticos tienen acceso, por cuenta del Estado, a los medios de comunicación social en el radio y la televisión, sin que les sea posible adquirir por su cuenta tiempo adicional al que les es asignado por la autoridad electoral.

El artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) regula el financiamiento que reciben los partidos políticos, con lo que establece otra distinción fundamental para los efectos del presente análisis, la existente entre financiamiento lícito e ilícito.

En el artículo referido se reitera el principio de prevalencia del financiamiento público por encima del privado, y este último se divide, según su origen, en las categorías que acto seguido se citan:

- 1) El que procede de los militantes.
- 2) El emanado de simpatizantes o terceros.
- 3) El derivado de actividades de autofinanciamiento, como venta de artículos promocionales, sorteos, etcétera.
- 4) El producto de rendimientos financieros, fondos o fideicomisos, es decir, de inversiones.

En este sentido quedan establecidas las fuentes de financiamiento lícito de los partidos políticos, las cuales —según se ha insistido— tienen como límite el financiamiento público, cuyo monto ha de ser siempre superior al privado.

El numeral 2 del artículo 77 del Cofipe en cita establece en sentido opuesto los límites del financiamiento privado, indicando una serie de prohibiciones a determinadas actividades, en los términos siguientes:

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Adicionalmente a las anteriores, el numeral 3 del artículo 77 del Cofipe prohíbe a los partidos políticos obtener financiamiento de la banca de desarrollo, que es de carácter público, así como de personas no identificadas, con excepción hecha de las actividades de autofinanciamiento realizadas mediante colectas en mítines y en la vía pública.

En este sentido se restringen las fuentes financieras de los partidos políticos a cuatro casos:

- 1) Recursos procedentes de entidades públicas mexicanas. Dado que los partidos políticos reciben financiamiento público regulado constitucional y legalmente, no pueden recibir lícitamente recursos públicos adicionales a los que les corresponden en términos de la base II del artículo 41 constitucional y del 78 del Cofipe, ni aun mediante crédito procedente de la banca de desarrollo.
- 2) Recursos provenientes del extranjero. En esta categoría queda comprendido lo que aporten personas, corporaciones, partidos o gobiernos extranjeros, así como organismos internacionales y personas residentes, legal o ilegalmente, en el extranjero.
- 3) Financiamiento procedente de corporaciones. En esta categoría quedan comprendidas las aportaciones emanadas de las empresas mercantiles mexicanas y las asociaciones, agrupaciones religiosas e iglesias de cualquier credo, incluidos los ministros de culto.

- 4) Recursos de origen indeterminado. Con la citada salvedad de lo obtenido mediante colectas en la vía pública o en mítines realizados por los partidos políticos.

En términos de Schauer (2002, 31-7), esta última categoría resulta claramente infraincluyente¹ en relación con los principios, valores o bienes jurídicos subyacentes en la norma; en este caso la eliminación del sufragio corporativo para proteger los principios de individualidad, libertad y secrecía establecidos en el artículo 35, fracción III, y en el 41 constitucional, base primera, así como en el artículo 4 del Cofipe, según el cual el sufragio es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

En este sentido, si se pretende establecer garantías a la participación individual y libre de los ciudadanos en materia política, tanto para efectos de la emisión del sufragio como del ejercicio del derecho de asociación política, no se ve por qué la limitación del financiamiento corporativo de origen nacional deba dirigirse exclusivamente a las corporaciones mercantiles y religiosas.

Uno de los casos más recurrentes de afiliación y de emisión corporativa del sufragio en México ha sido tradicionalmente el que practican los sindicatos, los cuales, apoyados en la cláusula de exclusión²—ahora declarada inconstitucional— y en otros elementos de presión, han constituido una de las mayores amenazas para la emisión libre e individual del voto.

Por tanto, la restricción a la participación corporativa en los procesos electorales en México debería alcanzar a toda clase de

¹ Schauer considera infraincluyentes a las normas que no contemplan supuestos de aplicación acordes con la justificación de la norma o que conservan el principio jurídico subyacente a ésta.

² Esta cláusula permitía al patrón, sin responsabilidad alguna, remover de su empleo a la persona que le indicara el sindicato que administraba el contrato colectivo.

corporaciones, incluidas, por supuesto, las de carácter sindical y no sólo las de índole mercantil y religiosa.

No se trata aquí de una preocupación meramente hipotética, sino de una absolutamente real que encuentra su caso paradigmático en el llamado Pemexgate, resuelto en última instancia por el TEPJF (SUP-RAP-018/2003), el cual confirmó la sanción impuesta por el Instituto Federal Electoral (IFE)³ al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el procedimiento administrativo sancionador identificado con el número Q-CFRPAP01/02 PRD vs. PRI, por un monto de 1,000 millones de pesos.

La sanción fue impuesta tal y como consta en la citada resolución del procedimiento administrativo sancionador, debido a que:

En este caso, se acreditó que el Partido Revolucionario Institucional recibió recursos en efectivo, concretamente \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana durante el año 2000, sin que dicha aportación fuera reportada a esta autoridad electoral en el informe anual de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio del año 2000 presentado por dicho partido político. Asimismo, considerando que dicho Sindicato tiene el carácter de organización adherente del Partido Revolucionario Institucional, se determinó que dicha aportación superó el monto máximo de \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) fijado por el propio Partido Revolucionario Institucional para las aportaciones de sus organizaciones sociales durante el año 2000 (Resolución CG45/2003).

³ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

De lo anterior se aprecia con claridad que el influjo de los recursos corporativos en las campañas electorales es capaz de alterar su curso y, con él, los principios relacionados de equidad, de individualidad del sufragio y del derecho de afiliación política. De esta manera, una corporación cuyos afiliados pueden, de hecho, pertenecer o simpatizar con partidos políticos diversos, al aportar recursos de sus afiliados a una determinada campaña política, por decisión de sus dirigentes, termina por hacer que sus miembros contribuyan a esa precisa campaña política sin su consentimiento y aun contra su voluntad. Este aspecto fue valorado por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, en el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*, en el cual se hizo referencia a este efecto perverso de las aportaciones corporativas a las campañas políticas (SCOTUS 2010).

Pudiera objetarse que el principio subyacente a las aportaciones corporativas a los partidos y campañas políticas, aplicado a las empresas mercantiles y asociaciones religiosas, no es el relativo al sufragio personal e intransferible ni el de afiliación individual a los partidos políticos, sino que busca proteger a las campañas políticas del influjo del excesivo poder económico que pudieran tener esas dos clases particulares de corporaciones. Sin embargo, como ya se señaló, en el año 2000 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana transfirió al PRI 500 millones de pesos, lo que no es una cantidad menor en el contexto de una campaña política; pero además se trata de una aportación cuyo monto está fuera del alcance de muchas corporaciones mercantiles o religiosas.

Por tanto, aun si se sostuviera que el valor protegido es la integridad de las campañas políticas, evitando el influjo de fuertes sumas de dinero procedente de corporaciones, igualmente subsisten razones para extender la prohibición a todas ellas, incluidas las de carácter sindical.

No puede dejarse de lado que en el caso Pemexgate la sanción no fue impuesta por violación a alguna prohibición existente para los sindicatos, respecto a realizar aportaciones a las campañas políticas,

sino por haber ocultado la aportación en los informes y por haber excedido el límite autoimpuesto por el partido beneficiario de las contribuciones sindicales. Esto se debe a la injustificable omisión legislativa de prohibir esta fuente de financiación.

En un esfuerzo de recapitulación, se puede decir que los recursos que reciben los partidos políticos se dividen, por su origen, en públicos y privados. Por virtud de su sanción legal tales recursos pueden ser lícitos o ilícitos, lo cual puede ser determinado por su fuente, por su monto o por su destino. En el primer caso se trata de recursos cuya procedencia es ilícita en sí misma, como el capital proveniente del crimen organizado, de operaciones de lavado de dinero, etcétera; aunque no se encuentre expresamente prohibida su aportación a los partidos y candidatos, toda vez que por virtud de otras disposiciones, incluso de carácter penal, son considerados ilícitos con independencia de que sean aportados o no a partidos o candidatos.

Por su destino se tornan ilícitos los recursos lícitos cuando son aportados a una persona o institución que tiene prohibido recibirlos. Tal es el caso de las disposiciones contenidas en los numerales 2 y 3 del artículo 77 del Cofipe, mediante las cuales se prohíbe a los partidos políticos y a sus candidatos y precandidatos recibir recursos de determinadas personas e instituciones. En particular, se encuentra el caso de los recursos públicos, lícitos por su origen, pero que se vuelven ilícitos cuando son destinados o utilizados para favorecer a los partidos políticos o a sus candidatos o precandidatos fuera de los mecanismos de asignación constitucional y legalmente establecidos, bien sea de manera directa o indirecta mediante triangulación por medio de una entidad o persona privada.

Los recursos pueden ser lícitos por su origen y por su destino, pero pueden convertirse en ilícitos por su cuantía, como ocurriría si el dinero de fuente privada excediera el monto del financiamiento público recibido por un partido político o aportaciones procedentes

de personas físicas o morales que superaran el límite de 0.5% anual de gasto fijado para la campaña presidencial, en contra de la restricción establecida en ese sentido en el artículo 77 del Cofipe o, como en el caso Pemexgate, sobrepasen los topes autoimpuestos por disposiciones de los partidos políticos.

Un último punto que conviene tocar en relación con el régimen financiero de los partidos políticos es el de la distribución del financiamiento público lícito, el cual, en términos del artículo 41, base II, inciso a, de la CPEUM, es asignado a los partidos políticos con un criterio igualitario en 30% y mediante uno proporcional al resultado obtenido en la elección de diputados inmediata anterior en 70%.

Esa disposición, establecida en principio para la subvención destinada a actividades ordinarias, permea al financiamiento para actividades específicas y al destinado a la obtención del voto, en virtud de que estos últimos son determinados con base en el primero.

Independientemente de la valoración que se haga de la regla de distribución referida, ella establece un principio de inequidad en el acceso al financiamiento público, de manera que los partidos políticos no cuentan con igualdad de recursos financieros, toda vez que la mayor parte de los que les son asignados por fuente pública lo son en función de resultados electorales previos.

Esta desigualdad se torna insuperable en virtud del principio de prevalencia de los recursos públicos por encima de los de origen privado, de tal manera que ningún partido político puede recibir más financiamiento privado del que obtiene con carácter público. Así, si la distribución de los recursos públicos es desigual, no puede ser equilibrada con capital de fuente privada, que también tenderá a ser dispar en la medida en que debe ser inferior a lo recibido por la vía del financiamiento público.

III. ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Cuando se hace referencia al artículo 134 constitucional es conveniente partir de la premisa de que no se trata de una disposición normativa propiamente electoral, sino que su objeto está más relacionado con preservar la integridad de la hacienda pública y con normar el uso de recursos públicos que con una finalidad específicamente electoral.

Un examen de la génesis y el desarrollo de la norma constitucional de referencia podría contribuir a comprender de mejor manera su contenido y alcances.

El proyecto de Constitución formulado al Congreso constituyente por el primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, contenía únicamente 132 artículos, y no se encuentra ni nominal ni materialmente en él la disposición que posteriormente fue incluida como resultado del trabajo del Constituyente, del cual derivó la redacción final del artículo 134 en la Constitución de 1917, en los siguientes términos:

Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública (Tena 2008, 877).

Como puede verse, el alcance y contenido normativo del artículo 134 constitucional se constreñía originalmente a regular el procedimiento de contratación pública para dotarlo de mayor transparencia y de garantías de probidad e imparcialidad en la adjudicación de contratos.

El 28 de diciembre de 1982 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto, por el cual fueron reformados los artículos 22, 73, 74, 76, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134, a efectos de reglamentar tanto en lo sustantivo como en lo procedimental el régimen de responsabilidades políticas y administrativas de los servidores públicos. Así, el artículo 134 fue redactado en los términos siguientes:

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución (Tena 2008, 1017).

Con la reforma de 1982 el alcance del artículo 134 se limitó a los servidores públicos federales y del Distrito Federal, cuyo gobierno era entonces una dependencia más de la Administración Pública Federal. El cambio constitucional tenía por materia la regulación del uso de los recursos públicos y las responsabilidades asociadas a ello, además del estatuto de las contrataciones públicas que originalmente regía el precepto.

La siguiente reforma al artículo 134 fue parte de la electoral de 2007 e incluyó, además de modificaciones a dicho precepto constitucional, a los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116 y 122 del instrumento normativo fundamental.

Los motivos de la iniciativa de reforma presentada el 31 de agosto de 2007, en sesión de la Cámara de Senadores por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, suscrita por diputados y senadores integrantes de los diferentes grupos parlamentarios, fueron en esencia los siguientes:

Disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público [...] impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales [...] llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...] En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones (Cámara de Diputados, LX Legislatura; Senado de la República, LXI Legislatura; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Miguel Ángel Porrúa, 2009).

Como resultado del proceso legislativo derivado de la iniciativa en cuestión, fueron añadidos los siguientes tres párrafos al artículo 134 constitucional:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, 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. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes,

voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar (DOF 2007).

Antes de emprender el examen de los párrafos adicionados mediante la reforma de 2007 —que de hecho son los que interesan de modo particular al presente estudio— es conveniente concluir la tarea de contextualización, mostrando los elementos más recientes que conforman la fisonomía actual del artículo 134 constitucional, cuyos párrafos primero y cuarto fueron posteriormente reformados, además de que le fue adicionado un segundo párrafo y de que sus párrafos segundo y octavo pasaron a ser tercero y noveno respectivamente, de la siguiente forma:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

[...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos

político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo (DOF 2008).

El texto original del artículo 134 se limitaba a establecer las reglas para las contrataciones y adquisiciones de los gobiernos federal y del Distrito Federal. La reforma de 1982 añadió los principios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez en la administración de los recursos públicos e hizo explícita la responsabilidad de los servidores públicos por incumplimiento, tanto de esos principios como de las reglas establecidas para la celebración de contratos y realización de adquisiciones gubernamentales.

La reforma de 2007 agregó fundamentalmente tres elementos. El primero de ellos fue la inclusión de una modalidad específica del principio de imparcialidad, ya establecido en el tercer párrafo del texto derivado de la reforma de 1982, por la cual se obligaba no sólo a los gobiernos federal y del Distrito Federal, sino también a los de los estados y municipios, a aplicar con imparcialidad, en relación con los partidos políticos, los recursos cuya administración les correspondiese, con el propósito explícito de preservar la equidad en las contiendas electorales. El segundo fue el establecimiento de una serie de reglas para la propaganda gubernamental, dirigidas a evitar su uso para beneficio personal de los servidores públicos. El tercero fue delegar al legislador ordinario la atribución de establecer un régimen sancionador específico por la violación de estas normas en los estados.

En la adición de los tres párrafos derivados de la reforma de 2007 no se advirtió que se estaban mezclando diferentes sustancias en un mismo recipiente. Las disposiciones derivadas del texto original del artículo, así como las emanadas de las reformas de 1982

y de 2008, tienen claramente la finalidad de proteger —como se ha dicho— la integridad de la hacienda pública mediante el uso adecuado de los recursos públicos y el establecimiento de reglas para la celebración de contratos y adquisiciones, de tal manera que sean efectivamente destinados a fines públicos y no sean desviados para propósitos diversos. La sanción de las infracciones a tales disposiciones ingresa al régimen común de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos.

Las normas emanadas de la reforma de 2007 buscan preservar bienes jurídicos de índole diversa. Se trata de tutelar, fundamentalmente, los principios de imparcialidad y equidad electorales, el primero de ellos expresamente establecido en la base quinta del artículo 41 constitucional, en tanto que el segundo subyace en todo el texto reformado, por lo cual se buscó establecer una serie de reglas y de mecanismos para que en las campañas electorales los contendientes encuentren condiciones de participación regidas por la igualdad y la proporcionalidad en la distribución de financiamiento público y en la asignación del tiempo en radio y televisión; de tal suerte que no se ponga en riesgo el carácter competitivo de los procesos electorales debido al influjo del poder público en su desarrollo y sus resultados. De acuerdo con Dieter Nohlen:

Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político de tal suerte que es necesario constituir mecanismos que limiten la acción de agentes, entre ellos el propio Estado, que pongan en riesgo el carácter competitivo y auténtico de las elecciones (Nohlen 2004, 14).

Sin embargo, la reforma de 2007 fractura el diseño del artículo 134 constitucional al adicionar materia electoral a un artículo que no tenía directamente nada que ver con ella, sino que se refería a la administración de los recursos del Estado. No se trata sólo de un problema

formal, sino que trasciende a la práctica y puede tener efectos nocivos en la eficacia e interpretación de la norma.

El primer párrafo de la reforma de 2007 establece que la aplicación de los recursos públicos por los funcionarios públicos municipales, estatales, federales y del Distrito Federal debe hacerse con imparcialidad, “sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos” (DOF 2007). En este caso, *imparcialidad* se usa en un sentido restringido, en relación con lo electoral.

El penúltimo párrafo de la reforma de 1982 ya establecía un principio de imparcialidad para las licitaciones, pero éste no se refiere a la materia electoral, sino al régimen de contratación pública. Los recursos públicos de cualquier ámbito de gobierno deben administrarse con equidad, lo que quiere decir que debe buscarse el mayor beneficio posible para el Estado, sin tratar de favorecer indebidamente a ningún tercero, incluidos los partidos políticos.

La inclusión de una norma que entiende la imparcialidad en un sentido tan restringido, es decir, como meramente electoral, en un artículo cuya finalidad es la protección de la hacienda pública, termina por restringir los alcances normativos del precepto, porque la ecuanimidad en el destino del gasto y de los recursos públicos no puede reducirse sólo a lo electoral.

Puede objetarse precisamente que esa imparcialidad en su sentido más general ya estaba incluida en la norma constitucional, pero esto no resulta exacto porque la referencia al principio de imparcialidad en lo que hoy es el cuarto párrafo del artículo 134 también se usa en un sentido restringido relativo a los procedimientos de licitación.

El otro motivo de confusión es que los tres párrafos derivados de la reforma de 2007, a diferencia del resto del artículo, vinculan a los servidores públicos estatales y municipales, lo cual también dificulta la comprensión del precepto y puede generar problemas de aplicación debidos a la heterogeneidad de los sujetos vinculados por el propio artículo constitucional en sus diferentes partes.

El segundo párrafo fija reglas respecto a los contenidos de la propaganda electoral, estableciendo que deberá tener fines informativos, educativos o de orientación social. Además, prohíbe la inclusión en ella de nombres, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de funcionarios públicos.

De igual manera, se trata de la protección de un fin diverso a los que tutela el resto del artículo 134, se intenta —en consonancia con el resto de la reforma de 2007— impedir que los servidores públicos utilicen la propaganda gubernamental para desequilibrar en su favor la competencia electoral, y si bien es verdad que también se regula el uso de un recurso público como el tiempo en radio y televisión, esto es solamente de un modo indirecto.

El tercer párrafo incluido con la reforma de 2007 termina por poner de manifiesto que las disposiciones del artículo 134, fruto de la reforma constitucional de ese año, regulan una materia distinta de la normada por el resto del artículo, al disponer la creación de un régimen exorbitante y distinto del de las responsabilidades de los servidores públicos para sancionar las infracciones a tales disposiciones.

La reforma de 2007 mezcló disposiciones en materia administrativa con normas en materia electoral en el artículo 134 constitucional, lo que resulta evidente por sus fines, sus ámbitos de aplicación, los regímenes sancionatorios que de ellas derivan y, por tanto, por las autoridades competentes para aplicarlas.

En estas condiciones, las adiciones al artículo 134 de la reforma de 2007 debieron, en todo caso, formar parte del 41 constitucional. Desde el punto de vista interno del artículo 134, salvo por la inclusión de los órdenes de gobierno estatal y municipal, las disposiciones, tanto en materia de propaganda gubernamental como de uso equitativo de recursos públicos, encuentran cobertura normativa en la disposición constitucional que obliga a utilizar los recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los

finés públicos a que están destinados, de tal manera que las reglas añadidas en 2007 en realidad pudieron haber sido reglamentadas mediante una ley, a partir de los principios constitucionales ya establecidos, o bien, si se consideraba necesario elevarlas a rango constitucional por razones de orden político, debieron insertarse en el artículo 41, el cual establece y tutela los principios rectores en el ámbito electoral y define las demás reglas en la materia.

Pudiera objetarse que la materia regulada recae en la propaganda gubernamental, por lo que no sería específicamente electoral y, en consecuencia, no debiera ubicarse en el artículo 41. Sin embargo, debe considerarse que, fruto de la misma reforma, se incluyó en tal precepto, precisamente en su base III, apartado c, segundo párrafo, la regulación relativa a la temporalidad en la difusión de propaganda gubernamental.

Con independencia de las objeciones acerca de la necesidad de regular los propósitos y contenidos de la propaganda gubernamental desde la Constitución, así como el uso imparcial y equitativo de los recursos públicos, específicamente respecto de los partidos políticos, cuando —como se ha dicho— debiera ser una exigencia general para todo ejercicio de gasto público, dejando al margen la discusión respecto al artículo constitucional más adecuado para la inserción de tales normas, conviene destacar algunos de sus elementos.

En cuanto a los sujetos obligados se trata de funcionarios públicos de cualquier escala de gobierno, los cuales son responsables de utilizar los recursos públicos a su cargo, incluida la propaganda gubernamental, con los principios de imparcialidad y equidad electorales, de tal manera que no se utilicen para beneficio o perjuicio de ningún partido político o candidato. En consecuencia, están obligados a cumplir las disposiciones en materia de propaganda gubernamental, de forma que no sean destinados a la promoción de ningún servidor público, de acuerdo con la expresión literal de la norma.

Por lo que respecta a la autoridad que debe aplicar las normas, tal y como sostiene María del Carmen Alanís Figueroa (2012, 781-93), la competencia para su interpretación y aplicación está determinada si la elección es de orden federal o local, según lo indica el propio artículo constitucional al establecer que serán “las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación” las que garanticen su estricto cumplimiento, incluyendo la aplicación de sanciones. Lo anterior encuentra dos salvedades, la transmisión de la propaganda en radio y televisión y cuando, por virtud de convenio, el IFE se haga cargo de las elecciones locales, en términos de lo que establecen los artículos 41, 116 y 122 constitucionales.

Esto, sin embargo, no está exento de problemas. El artículo 134 constitucional sanciona el uso indebido de recursos públicos, y en especial su utilización ilegal para fines electorales, de manera que, a causa de la superposición de materias, termina por utilizar una estructura lógica redundante: “queda prohibido robar y también robar para fines electorales”.

Así, al establecer dos regímenes sancionatorios diversos para ambas conductas, pese a que la segunda puede subsumirse claramente en la primera, se tiene un efecto de solapamiento en cuanto al régimen sancionatorio y competencial. De esta manera, el utilizar en forma indebida los recursos a cargo del funcionario lo coloca en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, pero si ese uso indebido tiene destino electoral, lo ubica en el régimen sancionatorio electoral. Aquí surge inmediatamente la cuestión, derivada del solapamiento de ámbitos materiales de aplicación, de si pueden coexistir ambos sistemas y, por tanto, imponerse dos sanciones diferentes de forma concurrente por la misma conducta o bien, si resultan excluyentes, de manera que por su especificidad deba subsistir únicamente la sanción electoral.

La respuesta está en la diversidad de aspectos que regulan ambos elementos. Por un lado, como se ha dicho, se busca proteger la

integridad de la hacienda pública, por lo que cualquier irregularidad que la afecte es sancionable por la vía del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Si además el uso indebido de los recursos tiene como propósito o como resultado producir una afectación a los principios de imparcialidad y de equidad en las contiendas electorales, ingresa al ámbito del derecho sancionador electoral.

En este caso no habría violación al principio establecido en el artículo 23 constitucional, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, aplicable por analogía al derecho sancionador, porque se está ante la presencia no de una falta sancionada dos veces, sino de un concurso de infracciones que, según el caso, pudiera ser ideal si de la misma conducta derivan varias, o real si se trata de una pluralidad de conductas simultáneas generadoras de diversas faltas (Código Penal Federal, artículos 18 y 19, 2013). Así, al existir pluralidad de infracciones en distintos ámbitos materiales, podrían ser sancionadas en cada uno de ellos.

Otra dificultad se genera cuando concurren procesos electorales federales y locales, de manera que la infracción incide en ambos. En este caso se trata de un problema por superposición del ámbito espacio-temporal en que se desarrollan los diversos procesos electorales.

El artículo 116, fracción IV, inciso a, de la CPEUM hace referencia a la concurrencia de procesos electorales locales con el federal, de tal modo que es posible que una misma infracción a las reglas para el uso de los recursos públicos o para la propaganda electoral sea susceptible de constituir violación a la imparcialidad, en perjuicio de la equidad interpartidista tanto en el proceso electoral como en el federal. Las mismas preguntas del problema anterior surgen en este caso y la respuesta parece que debe ser análoga. Si una misma conducta incide directamente en dos procesos electorales diversos, uno local y otro federal, lesionando la imparcialidad o la equidad, es

susceptible de ser sancionada en los dos ámbitos de competencia porque la norma constitucional tutela la imparcialidad y la equidad para garantizar la integridad del proceso, de manera que si la afectación se dirige a los dos ámbitos se genera una doble infracción.

Las normas referentes al uso de recursos públicos y propaganda electoral, establecidas en el artículo 134 constitucional, establecen restricciones a la actividad de los servidores públicos para impedir que desde el Estado, con sus recursos, que son públicos, se ocasionen beneficios o perjuicios indebidos a algún partido o candidato.

Se ha dicho que uno de los problemas fundamentales de las democracias contemporáneas es el poder y el influjo del dinero en la política. Los recursos disponibles para la promoción del voto pueden ser decisivos en una campaña electoral. Tales recursos, como se ha sostenido, pueden proceder de fuentes lícitas o ilícitas, públicas o privadas. De lo que se trata en el caso de las disposiciones electorales del artículo 134 es de impedir una influencia indebida de los recursos públicos en las elecciones, lo que se complementa con las restricciones existentes a los fondos de origen privado.

No se trata de asfixiar la actividad de los servidores públicos para que así quede condenada a realizarse a la sombra, sino que, como lo sostiene María del Carmen Alanis:

Las restricciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto. Lo que está restringido es que en esas actividades o en el desempeño de dichas funciones difundan mensajes proselitistas, para sí o a favor o en contra de otro, o que de alguna forma estén vinculados a una contienda o proceso electoral (Alanis 2012, 788).

El problema radica en que la frontera entre la actividad propiamente gubernamental, realizada en ejercicio propio de la función pública, y la actividad proselitista no siempre es del todo clara. Hay casos en que resulta evidente el uso de los recursos públicos o de la propaganda gubernamental con propósitos electorales, pero no siempre es así. En muchas ocasiones, la dificultad deriva de la falta de claridad en cuanto a los hechos, caso en el cual habrá un problema valorativo tanto para el órgano sancionador como para el Órgano Jurisdiccional, quienes tendrán que analizar los elementos de prueba existentes para determinar que una infracción ha tenido lugar. El grado de complejidad en estos casos suele ser mayor, puesto que comúnmente se busca encubrir estos actos con un manto de legalidad.

En otras ocasiones la dificultad es de carácter normativo. La norma reguladora de la propaganda gubernamental está saturada de conceptos jurídicos indeterminados, a los que en el momento de la aplicación deberá dotarse de sentido preciso. Expresar positivamente que la propaganda debe “tener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social” (DOF 2007) lo dice todo y nada a la vez; se trata de términos demasiado vagos que, en el mejor de los casos, orientan pero no delimitan. El margen de arbitrio, al juzgar si la propaganda es informativa, educativa o socialmente orientadora, puede resultar amplio en extremo.

Resulta también indeterminada, aunque en menor medida, la restricción negativa en el sentido de que “en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (DOF 2007). La vaguedad radica en la última parte. Si la norma limitara toda aparición de nombres, imágenes, voces o símbolos que identifiquen a algún funcionario, la oración subordinada especificativa de relativo con la que concluye, restringiría el ámbito de aplicación de la prohibición a aquella propaganda por la cual se promueva de

manera personalizada a un servidor público. Aquí otra vez se está en tierra movediza, porque no basta con que aparezca la figura del funcionario público, sino que esto debe constituir un acto de promoción. Nuevamente será el intérprete el que en cada caso tenga que darle sentido a la expresión y determinar si la propaganda que tiene a la vista constituye o no un acto de promoción personal.

Por su parte, la norma que regula el uso de recursos públicos establece que deben ser aplicados con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. En abstracto parece clara, el problema aparece cuando hay que implementarla en los casos concretos en los que la claridad se nubla con frecuencia al momento de fijar si una aplicación determinada de recursos ha sido parcial y si ha vulnerado la equidad en la contienda electoral, entonces otra vez se está en una frontera imprecisa.

Es cierto que constitucionalmente el grado de abstracción es mayor que en el plano legal. También es verdad que, de acuerdo con el último párrafo de materia electoral del artículo 134, las leyes son las que deben garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en las disposiciones relativas, incluyendo el régimen sancionador. Por consecuencia, el legislador es quien tiene la tarea de darle una mayor determinación a las normas.

Sin embargo, tratándose de propaganda gubernamental, no existen todavía las normas secundarias correspondientes. No queda claro si la regulación acerca del contenido de la propaganda electoral debe hacerse mediante una legislación especial federal y local que considere los ámbitos o por medio de la propia legislación electoral. Puede ocurrir en cualquiera de las dos formas, pero mientras esto no suceda, el grado de indeterminación seguirá siendo amplio. No obstante, las sanciones respectivas, dado que las conductas infractoras implican vulnerar los principios de imparcialidad y de equidad en materia electoral, deben formar parte del derecho sancionador electoral.

En el caso del uso de recursos públicos en relación con la imparcialidad y la equidad con respecto a los partidos políticos, es el derecho sancionador electoral el que debe establecer las conductas infractoras y sus penas, a efecto de precisar cuáles lesionan la imparcialidad y la equidad electorales. No se ve por qué debiera crearse un régimen distinto del derecho electoral y del de responsabilidades de los servidores públicos para estos casos.

IV. INTERPRETACIÓN JUDICIAL DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 55/2009

En agosto de 2009, el presidente nacional del partido Convergencia promovió una acción de inconstitucionalidad de leyes en la que, entre otras cuestiones, controvertía el artículo 188 K de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán por estimarlo contrario al artículo 134 constitucional, en virtud de que expresamente permitía a los precandidatos que ostentaran un cargo público y manejaran recursos económicos hacer uso del personal y los recursos materiales a su alcance, siempre y cuando tal uso no fuera notorio.

El artículo controvertido señalaba lo siguiente:

Los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la Administración Pública estatal o municipal, y manejen recursos económicos, no deberán emplear personal y recursos públicos a su alcance, para promover notoriamente su imagen (DOF 2009a).

Al estimar fundado el agravio, la SCJN argumentó en los términos siguientes:

Al incluir el término **notoriamente** en el precepto impugnado, el legislador local abre la puerta para que los recursos económicos y humanos sean utilizados siempre que la promoción relativa no sea notoria, lo cual es inaceptable; ya que como se dijo en párrafos precedentes, los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a la mano recursos públicos y de personal, **no deben utilizarlos para promover su imagen, ni notoriamente, ni de ninguna forma.**

Luego, es evidente que el precepto impugnado impacta en los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos; en el de equidad de la competencia entre los partidos políticos y concretamente entre los precandidatos durante los procesos electorales, pues genera ventajas para aquel que preste un servicio público estatal o municipal; y en el de certeza en materia electoral, puesto que la interpretación de dicho precepto, permite vislumbrar que se puede emplear personal o hacer uso de recursos materiales o económicos al alcance del propio servidor público para promover su imagen, siempre que tal promoción no sea notoria (DOF 2009a).

Consecuentemente fue declarada inconstitucional la norma tocante al adverbio *notoriamente*, por considerar que restringía los efectos de la prohibición constitucional al uso de recursos públicos a aquellos casos en que la promoción de la imagen fuera manifiesta.

La posición de la Suprema Corte es correcta en cuanto a la interpretación del artículo 134 constitucional, toda vez que éste no permite el uso de recursos públicos para la promoción de la imagen personal, en ningún sentido. El análisis interno del precepto legal determina su inconstitucionalidad, pues el adverbio *notoriamente* reduce la extensión normativa de la restricción constitucional a aquellos casos en que el uso de los recursos

públicos para la promoción de la imagen resulte evidente, esto no obstante que lógicamente la prohibición de una conducta no implica necesariamente permitir otra distinta, porque en este caso el término *notoriamente* afecta a la conducta constitucionalmente prohibida, restringiendo sus alcances en la reglamentación legal; de tal manera que ésta, al tener una jerarquía menor que la Carta Magna, estaría permitiendo lo que la Constitución prohíbe, con lo cual se genera una antinomia que debe ser resuelta ajustando la norma legal a la constitucional, tal y como hizo la SCJN.

Podría argumentarse en contra de esta conclusión que si la ley deja de prohibir de manera expresa lo que la Constitución prohíbe, no se genera contradicción normativa alguna, porque con base en el principio de jerarquía la conducta debe estimarse vedada de cualquier manera. Así, interpretando la ley conforme con la Constitución, no resulta inconstitucional. No obstante, no puede perderse de vista que en el caso se trata de una norma que reglamenta la disposición constitucional en el ámbito local, de manera que la sanción se establece directamente por violación de la norma legal reglamentaria. Por tanto, la reducción de los alcances de la prohibición en este caso sí genera un efecto permisivo contrario a la Constitución.

Sin embargo, habida cuenta de que al propio Constituyente, en el mismo artículo 134, le da por ser redundante y prohibir conductas específicas cuyo género ya había proscrito antes, en la sentencia debió completarse la argumentación con un análisis sistemático de la ley, cuya conclusión, más allá del examen interno del artículo 188 K, debió servir como premisa del argumento para verificar que la conducta genérica, consistente en utilizar recursos públicos para promover la imagen de los funcionarios públicos, no estuviera lisa y llanamente prohibida en otro lugar, en cuyo caso se estaría ante un problema de técnica legislativa, pero no de constitucionalidad. Entonces el argumento de la Corte sería falaz por incurrir en *non sequitur*, al concluir la permisón de una conducta a partir de la prohibición de una distinta.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Ante la falta de una reglamentación legal más precisa, la jurisprudencia del TEPJF paulatinamente ha ido definiendo el significado y alcance de las normas establecidas en el artículo 134 constitucional, fundamentalmente en los temas siguientes:

- 1) Sujetos obligados a su cumplimiento.
- 2) Significado y alcances de los conceptos de propaganda gubernamental e institucional. Los informes de labores como caso especial.
- 3) Determinación de lo que debe entenderse por propaganda personalizada.
- 4) Competencia.
- 5) Temporalidad en la difusión de propaganda electoral.
- 6) Procedimiento sancionador (Gilas 2012).

A lo largo del presente documento se ha hecho referencia a las diferentes cuestiones que plantea el artículo 134 constitucional. A continuación se analizarán tres relacionadas, respectivamente, con la intervención de funcionarios en actos partidistas, con el uso de programas gubernamentales en propaganda partidista y con la publicidad de los grupos parlamentarios, a partir del examen de resoluciones relevantes del Tribunal Electoral y de las argumentaciones contenidas en ellas. En los casos que se estudian, se tocan varias cuestiones vinculadas con la propaganda gubernamental y el uso de los recursos públicos, contenidos centrales del artículo 134 constitucional, y se exploran las fronteras de sus elementos normativos.

SUP-RAP-15/2009 y sus acumulados

El 19 de marzo de 2009, la Sala Superior definió que la inclusión de los programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos,

como parte de su propaganda político-electoral, no era lesiva de la legislación electoral. Así, sostuvo lo siguiente:

Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político (Jurisprudencia 2/2009).

Esta tesis derivó de los recursos de apelación 15, 16, 21 y 22 de 2009, resueltos en sesión del 25 de febrero de ese año, en los cuales se sostuvo, en cuanto a la cuestión de fondo de la vulneración de los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, fundamentalmente lo siguiente:

- 1) Inexistencia de prohibición legal en la cual se sustentara la infracción, por lo que se estaría tipificando *ex post* la conducta por el TEPJF y se invadiría la esfera competencial del Poder Legislativo, además de que la obligación derivada del artículo 134 constitucional, en su antepenúltimo párrafo, de usar los recursos públicos a su cargo con imparcialidad y sin influir en la equidad entre los partidos políticos tiene como sujetos obligados a los servidores públicos y no a los partidos.
- 2) El principio de equidad, cuya vulneración alegaban los actores, no era el único en juego, sino que interactuaba con el de la libertad de expresión y sus exigencias. En el caso, la publicidad cuestionada se encontraba amparada en la libertad de expresión.

- 3) No existía un riesgo absoluto para la equidad, sino que algunos mecanismos permitían superar el riesgo de afectación de ese principio, como el flujo de información proporcionado por los medios de comunicación y la interacción de los restantes partidos políticos en un ambiente de libertad de expresión en el que éstos cuentan con financiamiento público especial para propaganda política. En la sentencia del recurso de apelación 15 y su acumulado 16, ambos de 2009, se dice lo siguiente:

Si el legislador decide que los partidos políticos no pueden capitalizar en su propaganda política los logros del gobierno emanado de sus filas, automáticamente se priva de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación de la opinión pública y al cual se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación (SUP-RAP-15/2009, 198).

- 4) Los partidos políticos tienen el deber de proponer acciones de gobierno para solucionar problemas políticos, por lo que no resulta indebida la promoción de los logros de los gobiernos emanados de sus filas, porque esto tiende a mostrar al elector cómo y en qué medida esa oferta electoral previa se ha cumplido.
- 5) Finalmente, se adujo que la inclusión de logros del gobierno en la propaganda política es válida en virtud de no existir una prohibición expresa y que ello obedecía a la vinculación de las acciones de un gobierno con los postulados básicos del partido del cual emana.

Respecto al criterio expuesto se presentaron dos votos discrepantes. El primero fue del magistrado Flavio Galván Rivera, quien en esencia sostuvo lo siguiente:

la propaganda en análisis, en el contexto temporal y conceptual en el que se desarrolla, puede derivar en generar un posicionamiento de la imagen del partido denunciado, en el electorado, al identificar a ese partido, con programas y acciones concretas, actuales, plenamente identificables como provenientes de la oficialidad del gobierno federal en turno, lo cual, conforme a las reglas de la lógica y la sana crítica a que se refiere el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es susceptible de verse reflejado en la decisión de los electores que sean beneficiarios de esos programas o que deseen tener acceso a ellos (SUP-RAP-15/2009, 115).

En virtud de lo anterior, el magistrado Galván estimó que se había configurado el ilícito administrativo y, por consiguiente, que debía revocarse la resolución del órgano electoral, a efecto de sancionar al partido político denunciado.

Por su parte, el magistrado Manuel González Oropeza argumentó centralmente lo siguiente:

- 1) Que las políticas públicas y las acciones de gobierno pertenecen al Estado y no deben apropiárselas los partidos políticos.
- 2) No es competencia de los partidos políticos promocionar los logros de gobierno.
- 3) Los partidos políticos tienen la obligación de informar sobre su ideología, programa y plataforma, pero no acerca de las acciones de gobierno.

En el caso presente, los argumentos de la mayoría tienen un sustento no sólo más extenso sino mejor fundado y más sólido que los minoritarios.

Es cierto, como lo sostuvo el magistrado González Oropeza, que las políticas públicas y las acciones de gobierno son realizadas por el Estado, pero no menos acertado es que, por una parte, el gobierno realiza sus acciones con base en una ideología, un programa y una plataforma que fueron presentados como oferta política en la elección previa. Por consiguiente, la obligación de los partidos políticos no sólo tiene que ver con dar a conocer esos elementos sino, en el caso de los partidos gobernantes, la valoración que haga el electorado respecto a su oferta actual está ligada indefectiblemente al cumplimiento de su oferta política anterior, y esto sólo puede darlo a conocer un partido mostrando la coherencia de la acción del gobierno emanado de sus filas con lo ofrecido previamente, por lo que, en contra de lo señalado en el voto del magistrado González Oropeza, a los partidos políticos sí les compete mostrar cómo han podido traducir sus programas, plataformas y postulados en políticas públicas y acciones de gobierno, en aquellos lugares en donde han tenido la posibilidad de ejercer el poder.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que una parte central del debate político consiste en que los partidos opositores estén habilitados para cuestionar las políticas y acciones gubernamentales. Por esta razón, prohibir a los partidos gobernantes que den a conocer lo que ellos valoran positivamente de las políticas públicas y acciones del gobierno emanado de sus filas operaría en contra del principio de equidad, toda vez que el partido gobernante se vería electoralmente constreñido a resentir la afectación electoral por los yerros del gobierno y por las críticas de la oposición o de otros sectores de la opinión pública, mientras queda impedido para destacar los aciertos o emitir valoraciones propias de la acción gubernamental. Por tanto, si se considera que a los partidos políticos no les compete publicitar logros gubernamentales, por principio de equidad tampoco les correspondería cuestionarlos, lo que equivaldría a restringir a su mínima expresión el debate político electoral.

No es admisible una distinción tajante en cuanto a la competencia de los partidos para difundir sólo sus postulados, plataformas y programas, sin estar habilitados para divulgar, asimismo, las acciones y políticas públicas que de ellos derivan, porque la actuación del gobierno y la percepción ciudadana que de ella se tenga constituyen datos decisivos para las aspiraciones electorales tanto del partido gobernante como de los opositores.

Desde la perspectiva ciudadana, la eliminación de estos componentes del debate político, es decir, la posibilidad opositora de presentar información en la que se cuestione la acción gubernamental y se muestren los defectos o errores de la administración en turno, o bien la oportunidad del partido gobernante de destacar lo contrario, terminaría por afectar el derecho del elector a emitir un voto significativo, al reducir de manera relevante el flujo de información disponible y al eliminar componentes básicos de todo debate político.

No puede soslayarse que una elección representa la oportunidad para el votante de emitir un juicio acerca de la actuación de sus gobernantes y de sus representantes populares mediante el sufragio. Por tanto, la actuación del gobierno es un dato central en el debate político electoral, de manera que no es posible privar al partido oficial, ni a los opositores, de la posibilidad de informar respecto a la acción de gobierno y de emitir juicios valorativos acerca de ella.

La argumentación del magistrado Galván se fundamenta, centralmente, en que el uso de los programas gubernamentales en la propaganda partidista tiende en última instancia a producirle un beneficio electoral al partido político, por lo que el uso de la acción de gobierno tendría una finalidad electoral ilícita.

El argumento no acierta porque parte de una generalización falsa, en cuanto presupone que todo beneficio electoral a partir de la acción de gobierno constituye una ventaja indebida para un partido político. Tal conclusión es equivocada porque, en buena medida,

los resultados electorales están ligados a la acción de gobierno, de tal manera que si ésta es percibida positivamente por la mayoría de los votantes, las posibilidades del partido oficial tenderán a acrecentarse o, por el contrario, a disminuir frente a las de la oposición si la gestión gubernamental es percibida negativamente. En consecuencia, es evidente que los resultados de la acción de gobierno producen —según sean percibidos por los electores— ventajas o desventajas competitivas para los contendientes, sin que por ello se vulnere la equidad en la contienda y sin que la propaganda se torne ilícita por el hecho de que los partidos, tanto gobernantes como opositores, tiendan a difundir y a enjuiciar lo que consideren que pueda resultarles electoralmente benéfico de la gestión pública.

SUP-RAP-75/2009 y su acumulado

Otro caso semejante al anterior fue el correspondiente al recurso de apelación (RAP) 75/2009 y su acumulado 82/2009, en el que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y un grupo de legisladores de ese instituto controvirtieron la sanción que les impuso el IFE, debido a la difusión en radio y televisión de una serie de promocionales en los que los legisladores, utilizando la imagen del partido al que pertenecen, difundían su actividad legislativa en un periodo cercano al del inicio de las campañas y de las precampañas.

La semejanza con el caso anterior radica en que en ambos se trata de propaganda no emanada directamente de los poderes públicos, por lo que en apariencia no debieran formar parte de este análisis enfocado al examen del artículo constitucional cuyo objeto de regulación es el uso de recursos públicos y la propaganda gubernamental. Sin embargo, estos asuntos definen los límites de la propaganda gubernamental; el primero explora la publicidad partidista apoyada en el ejercicio de la acción de gobierno, y el segundo termina por equiparar, para algunos efectos, la propaganda de los legisladores y los grupos parlamentarios con la propaganda gubernamental.

En el caso presente, se trata de propaganda difundida por un grupo parlamentario, de manera que no fue incluida en las pautas de transmisión de mensajes que el partido político al que pertenecen estos legisladores envió a la autoridad electoral ni fue difundida por el Poder Legislativo, sino que la divulgación se efectuó mediante contrato de los diputados federales del PVEM con las empresas televisoras.

La publicidad tenía por propósito dar a conocer la iniciativa presentada por ese grupo parlamentario para establecer la pena de muerte para el delito de secuestro, lo que fue interpretado por la autoridad electoral como propaganda destinada a influir en las preferencias electorales, de allí que se hubiera sancionado por vía directa a los legisladores y por *culpa in vigilando* al partido político.

El IFE estimó que, pese a que los mensajes tendían a informar acerca de las acciones de los legisladores, como representantes populares, no se trataba de propaganda gubernamental, en tanto que había sido contratada con recursos privados y fuera de las pautas de transmisión emitidas por el partido político. Por tanto, determinó que se trataba de propaganda político-electoral regida por el artículo 41, base III, apartado a, inciso c, de la Constitución federal y que atentaba contra la equidad en la contienda al difundir la imagen del partido político.

Fundamentalmente, la Sala Superior del TEPJF argumentó que los legisladores son representantes populares a quienes la ley permite formar grupos parlamentarios de acuerdo con su filiación partidista, y tienen el deber de informar a la ciudadanía acerca del desempeño de su función, incluso mediante la difusión de publicidad por medios electrónicos, aun cuando se incluya la imagen del partido político que los postuló, pues éste les proporciona identidad como grupo en el desarrollo de su actividad legislativa. Por tanto, de acuerdo con la sentencia, se considera lícita la propaganda, siempre que se abstenga de influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de los diversos candidatos.

Así, se estimó que la propaganda es lícita siempre que su contratación se haga por los legisladores, los grupos parlamentarios o la Cámara del Congreso a la que pertenecen; que tenga un contenido informativo; que no se difunda en la etapa de campañas y precampañas, y que la publicidad no posea un contenido electoral. Todo lo que la Sala Superior estimó cumplido en el caso referido (SUP-RAP-75/2009), y que dio lugar a la siguiente jurisprudencia:

GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.- De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las prohibiciones que rigen la *propaganda* institucional o *gubernamental* aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios. Lo anterior porque tales restricciones, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público, quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas

electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados (jurisprudencia 10/2009).[§]

De esta manera se crea un tipo de propaganda gubernamental equiparada, susceptible de ser contratada con recursos privados pero que obedece a restricciones similares, debido a que su finalidad es la de difundir la labor de los representantes populares no en tanto integrantes del órgano legislativo, sino en cuanto miembros de un grupo parlamentario identificado con un determinado partido político.

Si bien el argumento y la conclusión a que se arriba en apariencia resultan plausibles, al final tropiezan con graves dificultades. La primera de ellas consiste en que el artículo 134 constitucional integra en su penúltimo párrafo el concepto de propaganda gubernamental, entendida como aquella que difundan, como tales: los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno (DOF 2007). La locución *como tales* alude a la difusión de propaganda de los órganos del poder público en cuanto tales, carácter del que carecen los grupos parlamentarios que tienen una fisonomía dual dado que, por una parte, constituyen fracciones del Poder Legislativo y, por la otra, tienen elementos de organización partidista.

En consonancia con lo anterior, el artículo 41, apartado a, de la CPEUM establece que el IFE es la única autoridad designada para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, tanto el destinado a sus propios fines como el que corresponda a los partidos políticos. Los párrafos antepenúltimo y penúltimo de ese apartado son de suma trascendencia para el objeto de este análisis,

§ Énfasis añadido.

en tanto que el primero prohíbe a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión, y el segundo, a cualquier otra persona física o moral, por su cuenta o por medio de terceros, contratar propaganda en radio y televisión destinada a influir en las preferencias electorales.

La debilidad del argumento estriba en que confunde el contenido normativo de ambas prohibiciones y los sujetos obligados en cada caso. A los partidos se les prohíbe lisa y llanamente contratar tiempo en radio y televisión, por sí o por terceros, en tanto que a las personas físicas y morales únicamente se les restringe en la medida en que la propaganda esté destinada a influir en las preferencias electorales. La primera es una prohibición *simpliciter*, es decir, lisa y llana o absoluta, porque los partidos no pueden contratar tiempo en radio y televisión en ningún caso, fuera de los tiempos que les han sido dados por el Estado para la difusión de su propaganda, lo que tiende a preservar la equidad en la contienda.

En cambio, a los particulares no se les impide contratar tiempo, sino solamente utilizarlo para influir en las preferencias electorales, de igual manera a efecto de salvaguardar la equidad. Se trata de una prohibición *secundum quid*, esto es, relativa, en tanto que el tiempo sea utilizado para el preciso fin establecido en la norma.

Así, si se concluye —como lo hace la Sala Superior— que al informar de sus actividades los legisladores actúan en ejercicio de una función pública, en su carácter de integrantes del órgano legislativo, no pueden considerarse particulares para los efectos de contratación de propaganda política, por lo que no es relevante si está destinada a incidir o no en las preferencias electorales, ya que tal característica pertenece a la prohibición cuyos sujetos son precisamente los particulares, carácter con que no actúan los legisladores cuando informan del ejercicio de su función pública.

Ahora bien, en estricto sentido, los legisladores no son partidos políticos; sin embargo, en la medida en que, en términos de

los artículos 70 de la Constitución y 26.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los grupos parlamentarios constituyen la agrupación de diputados según su afiliación de partido, se genera para ellos un carácter dual: parlamentario y partidista.

Por tanto, estos grupos tienen un indiscutible carácter de entidades partidistas integradas en la organización de las Cámaras del Congreso, de modo que, como lo señala la Sala Superior, se identifican con la imagen del partido al que pertenecen.

En consecuencia, la prohibición del antepenúltimo párrafo del apartado a del artículo 41 constitucional rige para los grupos parlamentarios, al constituirse en terceros a partir de los cuales actúan los partidos políticos en las Cámaras. Si esto es así, entonces la prohibición es absoluta, de tal manera que no tienen la posibilidad de contratar tiempo en radio y televisión al margen de las pautas de transmisión elaboradas por los propios partidos o de la publicidad institucional del Congreso o de sus Cámaras.

En estas condiciones resultaba irrelevante si la propaganda tenía o no una finalidad de promoción electoral o un contenido informativo, puesto que el partido político, mediante los integrantes de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, contrató tiempo en radio y televisión, situación que está prohibida per se.

No se trata aquí de una interpretación meramente gramatical: la funcional apoya el mismo resultado. Así se puede ver que está permitido a los partidos políticos contratar tiempo adicional al asignado constitucional y legalmente, siempre que lo hagan por conducto de sus grupos parlamentarios —dependiendo de la distinción, a menudo borrosa, entre propaganda electoral y política—, situación que facilita el fraude a la restricción constitucional.

Un tercer problema es que no deja de ser dudoso que la publicidad de un grupo parlamentario, con clara identidad partidista, destinada a difundir sus acciones y emitida en una etapa inmediata

anterior al inicio de las campañas, carezca, intencional o efectivamente, de influjo en las preferencias electorales.

SUP-RAP-75/2010

El 18 de junio de 2008, la Sala Superior del TEPJF resolvió el RAP 75/2008 en el que confirmó la sanción impuesta al entonces presidente municipal de Puebla, José Enrique Doger Guerrero, por su participación con un discurso proselitista en el acto del cierre de campaña de un candidato a diputado federal de la coalición “Alianza por México”.

La Sala Superior señaló esencialmente lo siguiente:

- 1) La limitación a la libertad de expresión está justificada porque se trata de evitar que los funcionarios presionen al electorado, para preservar la autenticidad y libertad que deben caracterizar a las elecciones.
- 2) Al tratarse de un presidente municipal, por las atribuciones propias de su encargo, los actos que realiza en ejercicio de su libertad de expresión tienen un impacto mayor en las condiciones democráticas de los comicios.
- 3) El hecho de haberse celebrado el acto en domingo no libera al funcionario de su responsabilidad por ser día inhábil, ya que no puede despojarse de su investidura de presidente municipal.
- 4) La investidura la tiene el presidente municipal durante todo el tiempo que dure el ejercicio del cargo.
- 5) La libertad de expresión no es ilimitada, por lo que la restricción en ese caso no implicaba su vulneración.

Tal criterio fue reiterado unos días después al resolver la Sala Superior el RAP 74/2008, en un medio de impugnación, en el caso del alcalde de Juárez, Chihuahua, Héctor Agustín Murguía

Lardizábal, quien incluso pidió y obtuvo licencia a su cargo para acudir a un acto partidista del entonces candidato a la presidencia de la República de la coalición “Alianza por México”, realizado el 12 de mayo de 2006 en un municipio de Juárez; sin embargo, en la sentencia se dijo que ello no era suficiente para despojarse de su investidura.

El criterio expuesto fue abandonado posteriormente por la propia Sala Superior en el RAP 75/2010, caso en el cual fue revocada una sanción impuesta al presidente municipal de Morelia por su participación en un mitin de dos candidatos a diputados federales del PRI, lo que incluyó el correspondiente discurso proselitista del entonces alcalde Fausto Vallejo Figueroa.

La Sala Superior explicitó su posición de apartarse del precedente argumentando, básicamente, que mediante un ejercicio de ponderación concluía que resultaba:

Excesiva la limitación que se pretende y que no es necesaria en una sociedad democrática el exigir que la asistencia de un servidor público a un acto de campaña electoral de un candidato del partido político en el que aquél milita, celebrado en día inhábil, se circunscriba a una mera concurrencia testimonial, pasiva o no activa, porque le estuviera prohibido hacer alguna manifestación pública a favor del candidato, el partido político o coalición que lo postula y su programa de gobierno o legislativa (SUP-RAP-75/2010, 30-1).

En conclusión, la Sala Superior termina por decir que existen dos condiciones necesarias para que la irregularidad se acredite: que se haga uso de recursos públicos y que se realice en día hábil.

En principio, parece correcta la conclusión absolutoria a que se llegó en este último caso; sin embargo es difícil justificar la exigencia de que un servidor público de elección popular, que

ha sido postulado al cargo por un determinado partido político, deba, una vez electo, renunciar a su militancia, a sus convicciones partidistas y a la posibilidad de expresarlas, para no comprometer la imparcialidad del ejercicio de la función pública encomendada, con independencia de sus convicciones personales. En ese sentido, una restricción impuesta en términos amplios resultaría excesiva en relación con el ejercicio de la libertad de expresión.

Sin embargo, pese a la profusión de argumentos teóricos, la sentencia incurre en insuficiencia argumentativa en torno a las razones por las cuales se abandona la doctrina expresada en los precedentes. Básicamente, se limita a afirmar que existe una nueva reflexión, la cual le lleva a ponderar y a establecer que la restricción es excesiva, y que para actualizar la conducta irregular haría falta la concurrencia de dos condiciones necesarias: el uso de recursos públicos y la realización del acto en día hábil.

En otro trabajo —de la autoría de quien esto escribe— se explica que para que un tribunal se aparte de sus precedentes es necesario que lo haga mediante reconocimiento expreso, el cual requiere una motivación fuerte, en la que no sólo se aduzca la existencia de una nueva reflexión, sino que se haga explícito en qué consistió ese nuevo análisis; asimismo, debe justificarse la decisión de abandonar el precedente con base en alguna de las siguientes razones:

falta de identidad sustancial entre los términos de la comparación (no se trata del mismo caso), falta de identidad material plena en el órgano judicial que estableció el precedente y el que debe resolver el caso presente (no se trata precisamente del mismo juez o tribunal), falta de universalidad en el precedente (el criterio adoptado en el precedente no es adecuado para la resolución de otros casos), y falta de continuidad en el ordenamiento jurídico (el derecho aplicable no es idéntico en ambos casos) (Martínez 2009, 194).

En el caso mencionado se intenta argumentar cuestionando la universalidad de la solución expresada en los precedentes; sin embargo, la manera de abordar la argumentación —a partir de la libertad de expresión mediante un supuesto ejercicio de ponderación— finalmente deja sin respuesta algunas de las razones fundamentales aportadas en los precedentes, en contra de las cuales debió argumentarse para justificar el abandono del precedente.

Citando a Alexy, tal y como se señala en la sentencia, la ponderación es un método para resolver controversias entre principios y a partir de ellos decantar reglas. En el caso referido no queda claro contra qué principio está conteniendo el de libertad de expresión y simplemente se concluye que hay una restricción indebida, sin un análisis del otro principio en juego. Por lo tanto no hay realmente un ejercicio ponderativo porque no se están sopesando los dos principios en tensión.

En todo caso pareciera que el principio contiene contra una regla, aunque es utilizado como una vía para interpretar la regla misma y establecer que una exégesis demasiado restrictiva de ésta no está justificada. En otras palabras, la regla no está siendo derrota, sino interpretada. No existió ponderación, a menos que sea posible un duelo boxístico con un solo púgil, sin rival enfrente. En todo caso, para que hubiera ponderación se debió haber analizado el peso del otro principio en juego, lo cual no ocurrió. Entonces, aun cuando la sentencia señaló que se llevó a cabo un ejercicio de ponderación, el método fue distinto y consistió en el examen de las exigencias derivadas del principio de libertad de expresión y de sus límites para interpretar la regla y establecer, mediante un test de proporcionalidad, que la interpretación de la resolución impugnada imponía una restricción indebida.

Sin embargo, una de las principales razones por las cuales se justificaba la restricción en los precedentes era evitar que, dadas las atribuciones de un presidente municipal, se presionara al electorado,

lo que podría ocurrir aun en día inhábil. Contra esto —que es un razonamiento plausible, aunque no necesariamente compartido— debió argumentarse para justificar el abandono del precedente, porque subsiste el principio de libertad del sufragio que, en todo caso, habría sido un buen candidato para contener en el ejercicio ponderativo.

Por otra parte, no se comparte la conclusión de la Sala Superior en el sentido de que el uso de recursos públicos y la realización del acto proselitista en día hábil sean condiciones necesarias para estimar que se ha vulnerado la imparcialidad y la equidad. Esto implica que deben concurrir las dos condiciones, lo cual resulta equivocado porque entonces estaría justificado el uso de recursos públicos con fines proselitistas siempre que ocurriera en día inhábil; esto es inadmisibles porque está en contra de toda la estructura lógica del artículo 134 constitucional.

Lo correcto sería afirmar que se trata de condiciones suficientes, cada una de suyo, para que se tenga por acreditada la irregularidad; es decir que basta con la concurrencia de cualquiera de las dos, pues se trata de preservar no sólo la equidad, por lo que no hace falta que se demuestre un desequilibrio entre los principios contendientes, sino la imparcialidad, la cual resulta vulnerada desde el momento en que el poder público desvía recursos públicos o el tiempo que los funcionarios deben dedicar al ejercicio de sus ocupaciones para fines de proselitismo político a favor o en contra de cualquier candidato o partido.

En cambio, la Sala Superior consideró necesario que se hubiera alegado y probado que:

el servidor público, en día inhábil, hubiera acudido al evento partidario y apoyado a los candidatos, mediante actos que afectaran o pusieran en riesgo el carácter auténtico de la elección o la libertad de los electores para votar, porque, en forma

facciosa, se comprometieran recursos públicos o hubiere un ejercicio arbitrario de las atribuciones que el servidor público, por su encargo, tuviera dentro de su esfera de competencia, ya sea mediante la concesión de un beneficio o la amenaza de un daño o perjuicio, para otorgar una ventaja indebida a un candidato o fuerza política en desmedro de las condiciones generales de igualdad que todo servidor público está obligado a respetar o preservar, tanto en la fase de preparación de las elecciones como en la jornada electoral y sus resultados. Mucho menos es lícito que el servidor público realice actos u omisiones que constituyan una forma de presión, intimidación o coacción hacia los electores o los candidatos, o bien, los partidos políticos o las autoridades electorales, porque se vulneraría, además, de la libertad que debe imperar en las elecciones, los principios rectores de la función electoral como son los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 41, fracción V, de la Constitución General de la República) (SUP-RAP-75/2010, 32).

No resulta del todo convincente el argumento, dado que precisamente lo que se aducía en el propio precedente era que la sola participación del presidente municipal, así fuera en día inhábil, constituía un ejercicio de presión en el electorado, dadas las atribuciones que tales funcionarios ejercen. Por ello, se insiste: primero debió desmontarse este argumento y sólo cuando se hubiera concluido que no representaba per se vulneración a la libertad de sufragio, se habrían podido exigir otro tipo de argumentaciones.

Por último, la Sala Superior sostiene que:

En este sentido no tendría cobertura constitucional ni legal cualquier expresión de los servidores públicos que tengan verificativo en un evento partidario con el cual simpatiza o es

militante, cuya realización sea en día inhábil, cuando aquéllas tengan un contenido negativo hacia otros candidatos o partidos políticos, porque con ello se evidencia una predisposición negativa que puede incidir en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, cuya aplicación no puede tener un manejo discriminatorio hacia algún sujeto o grupo de personas por cuestiones políticas, como se prohíbe en los artículos 1° de la Constitución, 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (SUP-RAP-75, 33).

Esta línea de razonamiento no está exenta de problemas. No se aprecia por qué la intervención de un funcionario en contra de un determinado partido o candidato pueda ser considerada parcial, mientras que se estima imparcial su actuación a favor de otro de los contendientes. Aquí se trata de otra cuestión. Como ya se dijo, en el fondo lo que sustenta el criterio es la distinción entre la opinión y la participación a título personal del servidor público y el compromiso de la función pública con alguno de los contendientes. Con base en esta diferencia es que se puede justificar la colaboración de los funcionarios en actividades proselitistas fuera de horario hábil y sin hacer uso de recursos públicos, porque lo que manda el artículo 134 constitucional es precisamente un uso imparcial de los recursos públicos, no neutralidad política de los servidores públicos en lo personal. Por tanto, si se estimara violatoria de tal disposición, la intervención del servidor público a título personal, en horario inhábil, sin recursos públicos de por medio y en contra de un candidato o partido, debería considerarse igualmente indebida su participación a favor de otro, pues en ambos casos estaría tomando parte en la contienda, es decir, estaría actuando con parcialidad, sin que esto dependa del contenido o del sentido de su discurso proselitista.

V. REFLEXIÓN FINAL. EL ARTÍCULO 134 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA DE 2007

La reforma electoral de 2007 estuvo marcada por la preocupación de establecer reglas tendentes a equilibrar la contienda, con la dirección del principio de equidad. Tradicionalmente la equidad se ha interpretado de dos diversas maneras: como igualdad estricta o como proporcionalidad. El artículo 41 constitucional intenta integrar estos dos elementos pero con prevalencia del criterio de proporcionalidad. Esta conclusión queda confirmada por dos datos de capital importancia: el financiamiento público (que sirve de límite al apoyo privado) y el tiempo asignado en medios electrónicos, cuya distribución se realiza en 30% con el criterio de estricta igualdad y en 70% con el de proporcionalidad en relación con los resultados de la última elección.

El principio de equidad, no entendido como una igualdad absoluta que terminaría por suprimir las condiciones de competencia electoral, sino como proporcionalidad, es el eje en el cual está vertebrada la reforma electoral de 2007.

Por esta razón se establecieron reglas restrictivas a la intervención de terceros en la contienda electoral, al prohibirles adquirir tiempo en medios para la difusión de propaganda tendente a influir en las preferencias electorales: se excluyó del mercado la publicidad electoral en medios electrónicos, de tal manera que se efectúa en los tiempos de que dispone el Estado, los cuales son administrados y distribuidos por el IFE entre los partidos, y se integraron al texto constitucional reglas y principios básicos para el uso de los recursos públicos en relación con los procesos electorales y los partidos políticos, así como para la difusión de propaganda gubernamental, tanto en su contenido como en lo que atañe a la temporalidad de su difusión.

Esta estructura normativa debe ser vista como un todo y no analizada e interpretada de manera aislada, pues se trata de componentes de una misma maquinaria cuyo diseño obedece a la intención de garantizar condiciones equitativas —tal y como la Constitución entiende la equidad— de competencia electoral, de forma que el debate electoral, al menos en radio y televisión, se realice entre los partidos y candidatos sin intervención de terceros y que, en un sentido más amplio, el Estado quede excluido de participar, por cualquier medio, en la contienda electoral.

Con independencia de la valoración que se pueda hacer de un sistema que relega a los ciudadanos no partidistas a la categoría de meros espectadores del debate político, lo cierto es que el diseño constitucional actual a este respecto no estuvo inspirado en un modelo liberal en el cual la libertad de expresión política fuera la columna vertebral del debate político, sino que le fueron impuestas fuertes restricciones para conseguir la equidad.

El modelo dista de ser perfecto, de entrada porque tasa la regla de equidad en un modelo de comunicación y de financiamiento en el que sólo 30% de los recursos son distribuidos igualitariamente, sin que las desigualdades derivadas de la parte proporcional puedan ser corregidas por otros mecanismos. Esto, dado que se trata de un sistema cerrado en el que, como se ha dicho, el financiamiento público opera como límite del privado y la mayor presencia en medios de un partido está irremediamente determinada por el criterio proporcional, así como por la proscripción de la contratación de tiempo por los partidos y por terceros.

Quizá la pieza de este engranaje que mejor funciona en el plano normativo es la interdicción a la intervención del Estado en las campañas y en el debate electoral. Sin embargo, su desarrollo en el orden de la legislación secundaria, especialmente en lo que respecta a la propaganda gubernamental, se encuentra inacabado y su desenvolvimiento jurisprudencial, llamado a suplir las omisiones legislativas, es todavía incipiente.

El TEPJF ha hecho un gran esfuerzo por explorar y definir los borrosos contornos que envuelven la relación del Estado y su propaganda política con los procesos electorales. No obstante, como suele ocurrir con las tareas jurisprudenciales asentadas en bases normativas insuficientes, su desarrollo tiende a ser un tanto errático y a contener características de exploración.

Sin embargo, paulatinamente se ha construido un cuerpo doctrinal capaz de dotar de sentido a los principios constitucionales y de definir las reglas básicas para el uso de recursos públicos y para la difusión de la propaganda gubernamental en un contexto electoral. Como obra en construcción es, sin duda, perfectible y susceptible de ser corregida en algunos aspectos y conclusiones, pero permite la operación de las reglas y principios constitucionales.

Una premisa básica de un Estado democrático es evitar que la presencia e intervención del Estado asfixie las condiciones de competencia electoral, de tal manera que su exclusión como participante de la contienda es una exigencia del carácter libre y auténtico de toda elección democrática. No son ni deben ser el Estado o los partidos políticos los protagonistas de un sistema democrático, sino los ciudadanos de cuya voluntad depende la integración de los poderes públicos y a quienes éstos están llamados a servir.

En el plano constitucional, la interdicción a la intervención del Estado en la contienda electoral debe contribuir a fortalecer la posición del ciudadano en el sistema democrático; sin embargo, faltaría revisar el resto de los engranes de la maquinaria para verificar su alineación a ese mismo objetivo, de tal manera que las reglas que propenden a generar equidad en la contienda política no terminen por propiciar la segregación del ciudadano del activo debate político-electoral, como pieza fundamental del proceso deliberativo ordenado a la toma de decisiones públicas.

VI. FUENTES CONSULTADAS

- Alanís Figueroa, María del Carmen. 2012. Comentario al artículo 134 constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, 781-93. 8ª ed. México: Porrúa/Cámara de Diputados/Cámara de Senadores/SCJN /TEPJF.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura; Senado de la República, LXI Legislatura; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Miguel Ángel Porrúa, eds. 2009. *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*. (Actualización. 7ª ed. LX Legislatura 2006-2009). CD-ROM.
- Código Penal Federal. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera sección. 13 de noviembre.
- . 2008. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera sección. 7 de mayo.
- . 2009a. Acción de inconstitucionalidad 55/2009. Promovente: Partido Convergencia. Ministro ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día uno de octubre de dos mil nueve. 2 de diciembre. Sección primera, 66-85.

- . 2009b. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 55/2009 promovida por el Partido Convergencia. Primera sección. 2 de diciembre.
- Gilas, Karolina Monika. 2012. *Artículo 134 constitucional. Criterios relevantes*. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Articulo_134.pdf (consultada el 14 de mayo de 2013).
- Jurisprudencia 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*: 27-8.
- . 10/2009. GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*: 20-1.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- Martínez Espinosa, Roberto. 2009. Sobre la vinculación de los tribunales a sus criterios de decisión. En *Estudios sobre interpretación y argumentación jurídicas*, coords. Carlos Baéz Silva, David Cienfuegos Salgado y Sergio Arturo Guerrero Olvera, 1ª ed., 167-96. México: Editora Laguna.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3ª ed. México: FCE.
- Resolución CG45/2003. Procedimiento administrativo sancionador electoral Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/resoluciones/2003/14MAR03/140303rp6-part1.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- Salazar Ugarte, Pedro, coord. 2007. *El poder de la transparencia: nueve derrotas de la opacidad*. 2ª ed. México: UNAM/IFAI.

- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. 2ª ed. Nueva York: New York University Press.
- . 2003. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Trad. de Roberto Reyes Mazzoni. 3ª ed. México: FCE.
- Schauer, Frederick. 2002. *Playing by the rules. A philosophical examination of rule-based decision making in law and life*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sentencia SUP-RAP-018/2003. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/RAP/SUP-RAP-00018-2003.htm> (consultada el 14 de mayo de 2013).
- SUP-RAP 15/2009 y SUP-RAP-16/2009, acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/35_SUP-RAP-15-2009.pdf (consultada el 14 de mayo de 2013).
- SUP-RAP 75/2009 y SUP-RAP-82/2009, acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/32_SUP-RAP-75-2009.pdf (consultada el 14 de mayo de 2013).
- SUP-RAP-75/2010. Actor: Fausto Vallejo Figueroa. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00075-2010.htm> (consultada el 14 de mayo de 2013).

SCOTUS. Supreme Court of the United States. 2010. Citizens United v. Federal Election Commission. Sentencia 588. Disponible en <http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2013).

Tena Ramírez, Felipe. 2008. *Leyes fundamentales de México 1808-2005*. 25ª ed. México: Porrúa.

*Artículo 134 constitucional y su interpretación
judicial electoral en México*
es el número 44 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en octubre 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.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.