

Regulación material de los actos anticipados de precampaña por parte de las autoridades electorales

Marcos del Rosario Rodríguez
ITESO
marcosdelrosario@iteso.mx
ORCID: 0000-0003-3328-5519

Rodríguez, M. (2024). Regulación material de los actos anticipados de precampaña por parte de las autoridades electorales. *Análisis Plural*, (6).



RESUMEN:

A mediados de 2023 se dio un ejercicio inédito en la historia de nuestro sistema político-electoral: el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) validaron la realización de actos de proselitismo interno por parte de los partidos políticos, previos al inicio del proceso electoral. Con esto no sólo se generó un contexto de simulación legal, sino que se puso en riesgo la equidad de la próxima contienda electoral y, por ende, la legitimidad del proceso.

ABSTRACT:

In the middle of 2023 an unprecedented event occurred in the history of our political system: the Instituto Nacional Electoral (INE) and the Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) validated the carrying out of acts of proselytism by political parties, prior to the start of the electoral process, which not only generated a context of legal simulation, but also put the fairness of the next electoral contest at risk and, therefore, the legitimacy of the process.

Palabras clave:

precampañas, regulación electoral, medidas extraordinarias para regular actos de campaña, necesidad de reforma electoral, violaciones constitucionales

Keywords:

precampaigns, election regulations, extraordinary measures to regulate politic campaigns, need for electoral reform, constitutional violations

**Introducción**

Los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 establecieron un conjunto de reformas constitucionales y legales, con la idea de colocar como piedra angular del sistema electoral el principio de equidad en la contienda. Lo anterior derivó de varios hechos que se dieron durante el proceso electoral de 2005-2006, en el que se advirtió la existencia de algunos factores que llegaron a influir en la voluntad del electorado (Ackerman, 2008).

Entre las modificaciones en materia electoral que se dieron en el año 2007-2008 está el establecimiento de procesos internos de selección de los partidos políticos para determinar quiénes podrían ser las y los candidatos que serían postulados a contender por un cargo público de elección popular; es decir, se formalizó la existencia del periodo conocido como precampaña (Torres Alonso, 2011).

La exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto, del 4 de diciembre de 2007, por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Pale Beristain, 2014), puso énfasis en la necesidad de regular las precampañas, ya que, si bien habían sido reconocidas jurisprudencialmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(SCJN), su falta de regulación formal propiciaba la discrecionalidad y el exceso en la duración de estas, así como el empleo de recursos públicos y privados, los cuales no eran sujetos de fiscalización ni control alguno.

La falta de regulación implicaba la materialización de actos anticipados de campaña por algunos actores políticos, lo que ponía en desventaja a aquellos contendientes que carecían de los recursos necesarios para efectuar proselitismo y posicionar su imagen ante la ciudadanía. Lo anterior provocó que en diversas elecciones prevaleciera la inequidad durante la contienda, poniéndose en duda que fuesen válidos los resultados de la elección (Torres Alonso, 2011).

A partir de la citada reforma constitucional el principio de equidad de la contienda se erigió como eje central del quehacer electoral. Esto implicó que toda acción llevada a cabo fuera de los tiempos establecidos para la promoción de una precandidatura, o recibir financiamiento sin una adecuada fiscalización, pueda propiciar la nulidad de la elección (Ojesto Martínez, 2016).

Precampaña adelantada

En un hecho sin precedente, apenas transcurrida la primera mitad de su periodo gubernamental el presidente Andrés Manuel López Obrador comenzó a alentar dentro de su partido a quienes tenían la aspiración de ser precandidatos o precandidatas a la presidencia, por lo que los conminó a realizar las gestiones necesarias para posicionar su imagen y hacer proselitismo entre la militancia y los simpatizantes, contraviniendo expresamente las disposiciones de la materia, toda vez que, conforme lo declara el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y diversos criterios jurisprudenciales del TEPJE, la propaganda gubernamental no puede ser utilizada para fines electorales, y mucho menos para propiciar actos anticipados de campaña de servidores públicos con aspiraciones a ocupar cargos públicos de elección popular (Nava Gomar, 2016).

Resulta contrario a la normativa constitucional en materia electoral la utilización de recursos públicos por parte del Titular del Poder Ejecutivo, particularmente en el espacio de comunicación política denominado “la mañanera”, en el que no sólo ha dispuesto de forma ilícita de tiempos anticipados de precampaña, sino que se ha utilizado la propaganda gubernamental que le corresponde como presidente de la república para construir la plataforma política de la precandidatura de Morena, garantizando con ello un posicionamiento entre los militantes y simpatizantes de ese partido, gracias a los recursos públicos que tiene el gobierno federal, lo cual pone en riesgo la equidad de la contienda electoral.

En los primeros días del mes de junio del 2023, en vísperas del inicio del proceso electoral 2023–2024, el presidente se reunió con la y los aspirantes a la precandidatura, así como con los gobernadores de las entidades federativas de Morena, con la idea de establecer las reglas para definir la precandidatura en cuestión. El Ejecutivo es el líder máximo del partido oficial y es quien define los procesos internos respecto a quienes pueden ser los candidatos en cualquier elección, sea federal, local y municipal.

Y, precisamente, mediante el poder político y la fuerza que ejerce al interior de su partido fue como el presidente decidió, a partir de esa reunión, que era tiempo de que sus aspirantes comenzaran a hacer actos de precampaña, aun cuando se encontraba muy distante del inicio del proceso electoral. Tal decisión fue secundada y formalizada por la dirigencia de Morena, creando una figura jurídica inexistente denominada Coordinador Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, con lo que se pretendió dar un presunto cauce legal al interior del partido de una acción notoriamente irregular y contraria la normativa electoral.

El establecimiento de una serie de reglas por parte de la dirigencia de Morena —para justificar la realización de actos de proselitismo dirigido a sus

militantes y simpatizantes— para elegir a la persona que fungiría como coordinador o coordinadora nacional de los comités de defensa no fue más que la materialización de facto de la realización de actos anticipados de precampaña, con el apoyo de la propaganda gubernamental y recursos económicos del gobierno federal, sin estar sujetos a ningún tipo de control jurídico y de fiscalización.

La validación por parte de las autoridades electorales de una precampaña anticipada

Como se señaló en párrafos anteriores, la regulación de las precampañas llevada a cabo en las reformas electorales de 2007–2008 buscó erradicar todo acto de inequidad durante los procesos electores por parte de los partidos políticos y que las autoridades gubernamentales pudieran inyectar recursos públicos o hacer propaganda a favor o en contra de un candidato o partido político.

Es importante advertir que esas restricciones electorales fueron impulsadas en aquel momento por el otrora excandidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador y el partido de la Revolución Democrática (PRD) como respuesta a la campaña electoral de 2006, la cual estuvo repleta de crítica negativa, calumnias y difamaciones por parte del entonces presidente Vicente Fox Quezada, aprovechando el aparato del Estado. También contó con el respaldo de diversos grupos empresariales que emprendieron una campaña negra contra el referido excandidato. Por tanto, resulta paradójico que, habiendo sido el gestor de la citada reforma, el ahora titular del Poder Ejecutivo y su partido estén empeñados en vulnerar e incumplir abiertamente las restricciones y los contenidos de las normas electorales que ellos mismos diseñaron (Córdova Vianello y Salazar Ugarte, 2008).

Ante estos actos de irregularidad se volvió necesario que el Instituto Nacional Electoral (INE) interviniera y determinara con precisión las líneas

a seguir por parte de Morena o, en su defecto, las sanciones aplicables por llevar a cabo actos anticipados de precampaña.

Fue a partir de las quejas presentadas por el PRD, Salomón Chertorivsky, Jorge Álvarez Máynez y Kenia López Rabadán en contra de Morena y de Adán Augusto López Hernández, Claudia Sheinbaum, Ricardo Monreal, Marcelo Ebrard, Gerardo Fernández Noroña y Manuel Velasco Coello, cuando la Comisión de Quejas y Denuncias del INE decidió otorgar el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, dado que las acciones llevadas a cabo por los partidos políticos y los aspirantes denunciados podían constituir una violación al principio de equidad para el proceso electoral federal.

Sin embargo, las medidas cautelares preventivas dictadas por el INE no tuvieron como objeto prohibir el proselitismo de Morena y, por ende, evitar cualquier acto anticipado de precampaña, sino que en su contenido se estableció una serie de acciones a las que se tenían que ceñir Morena y sus aspirantes, bajo la supuesta intención de elegir al Coordinador Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación.

El 16 de junio de 2023 la Comisión de Quejas y Denuncias del INE aprobó el Acuerdo ACQYD-INE-104/2023 respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares por la probable realización de actos anticipados de precampaña o campaña de cara a los PEFyLC 2023-2024, dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave alfanumérica UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados UT/SCG/PE/JAM/CG/280/2023 y UT/SCG/PE/KLR/CG/281/2023, en el que, entre otras cosas, se estableció lo siguiente:

- Los discursos y mensajes que realicen no deberán contener directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de persona o fuerza política alguna.
- Los actos que realicen las personas involucradas no deben tener como

objetivo el obtener el respaldo para ser postuladas como precandidatas a un cargo de elección popular.

- La propaganda que, en el caso, se exponga en los actos que se realicen no debe tener el propósito de dar a conocer propuestas relacionadas con alguna aspiración de carácter electoral. Por el contrario, ésta deberá contener, de forma clara y visible el proceso al que va dirigida, es decir, al *proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT)*.

- En ningún momento deberán presentar plataforma de un partido político o coalición o promover a una persona para obtener una precandidatura o candidatura para contender en algún proceso de carácter electoral.

- En general, no deberán realizar manifestaciones explícitas o inequívocas respecto de una finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una precandidatura o candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con la finalidad de obtener una precandidatura o candidatura.

- No podrán utilizar prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión.

- Morena y todas las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT), deberán proporcionar (...) de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana.

- Al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario se deberá llevar un control de los recursos que utilice, tanto ese partido como todas y cada una las personas que participen como aspirantes para la selección de la CDT, para que, en su momento, cumpla con sus informes del gasto ordinario, conforme a sus obligaciones que tiene en materia de fiscalización (INE, 2023).

Si bien estos lineamientos buscaban regular las actividades de Morena en lo referente a la elección de Coordinador Nacional, es un hecho que se trataba de actos explícitos de proselitismo, cuya finalidad no sólo era poner en la

palestra a quienes aspiraban a ser precandidatos, sino construir una plataforma electoral mediante el posicionamiento de la imagen. Lo anterior sin duda se ha evidenciado con quien a la postre resultó ser la precandidata a la presidencia por Morena, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT).

Posteriormente, el Frente Amplio por México, integrado por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), emularon lo hecho por Morena al emitir una convocatoria para elegir a quien coordinaría los esfuerzos de cara al proceso de elección de precandidaturas. En contra de la citada convocatoria se presentó una acción por parte de integrantes del PT, argumentando que se violentaban los principios de equidad y legalidad en la contienda, toda vez que la intención de tal proceso era posicionar las plataformas electorales del PAN, el PRI y el PRD, al igual que promocionar la próxima precandidatura a la presidencia de la república, con lo cual se generaban actos anticipados de precampaña y campaña, vulnerando con ello el marco jurídico electoral.

Derivado de la acción interpuesta, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE emitir lineamientos para la regulación de procesos de la Coordinación de Defensa de la Cuarta Transformación y del Frente Amplio por México.

La Sala Superior del TEPJF determinó por mayoría de votos la validez de la convocatoria para la selección de la persona responsable de la construcción del Frente Amplio por México (TEPJF, 2023), nombre de la coalición opositora que buscaría presentar un candidato común a la presidencia en 2024. En su resolutive se le ordenó al Consejo General del INE elaborar lineamientos para regular y fiscalizar éste y todos los procedimientos partidistas de características similares, con la intención de salvaguardar la equidad en el proceso electoral federal 2023-2024 (TEPJF, 2023).

Lo anterior incluyó no solamente el proceso del Frente Amplio por México, sino también el iniciado por Morena para elegir al Coordinador de la Defensa de la Cuarta Transformación. En la deliberación del caso en cuestión, la magistrada Janine Otálora Malassis, como ponente, propuso hacer inválida la convocatoria al considerarla fraude al marco normativo electoral vigente, toda vez que el proceso de selección impugnado implicaba la generación de actos anticipados, con lo que se vulneran los principios de legalidad y equidad en la contienda. Por tal motivo, en su proyecto se proponía detener de inmediato cualquier acción relacionada con el proceso de selección.

No obstante, los magistrados Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y el entonces magistrado presidente, Reyes Rodríguez Mondragón, manifestaron de forma coincidente que la permisión de estos procedimientos de origen partidista sin ningún tipo de regulación podrían vulnerar la equidad de la contienda, puesto que se trata de mecanismos inéditos que están empleando los partidos políticos para definir, en alianza con la ciudadanía, su participación en el proceso electoral próximo para la presidencia de la república.

Sin embargo, en su valoración advirtieron que invalidar la convocatoria en cuestión y suspender la totalidad del proceso podría ser una medida exagerada, ya que, en su concepción, la equidad en la contienda quedaba salvaguardada sin privar la participación política de la ciudadanía en los diversos procesos partidistas. Pese a lo anterior, se enfatizó que en ningún momento las restricciones relativas a la no realización de propaganda o de actos pretendidos para pedir el respaldo para lograr la candidatura a un cargo de elección popular habían quedado suspendidas o inaplicadas.

En consecuencia, la mayoría del pleno votó por validar la convocatoria, ordenándole al INE que emitiera, conforme a sus facultades, lineamientos

tendientes a regular estos procedimientos *sui generis* con base en los siguientes parámetros:

- No se pueden utilizar las prerrogativas de radio y televisión de los partidos políticos para difundir o posicionar estos procesos partidistas ni a las personas que participan en ellos.
- No está permitido el uso de recursos públicos y las personas servidoras públicas deben acatar su deber de neutralidad e imparcialidad.
- Siguen prohibidos los actos anticipados de precampaña y campaña.
- El INE debe definir, conforme a la naturaleza de este tipo de procesos, qué tipo de propaganda está permitida, valorando la permanencia o el retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas. Además, debe garantizar el retiro de la propaganda que considere prohibida.
- Se debe implementar una fiscalización especializada para vigilar el origen y destino de los recursos utilizados en estos procesos, contabilizando todas las actividades y propaganda que beneficie o posicione a las personas participantes. El INE deberá emitir un informe con los gastos contabilizados y definir la consecuencia de esta fiscalización (TEPJF, 2023).

En ese sentido, el Consejo General del INE emitió un acuerdo mediante el cual dio cumplimiento a la sentencia del TEPJF, relativa al establecimiento de “Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos”, bajo las coordenadas estipuladas en el párrafo anterior.

Consideraciones finales

Tanto en el caso de Morena como del Frente Amplio por México el INE y el TEPJF regularon y validaron un procedimiento ajeno a la normativa electoral, con lo cual se reguló de manera contextual, sin advertir que, pese a los

acuerdos y resoluciones emitidas con el objetivo de brindar una certeza a los distintos actores electorales, se reconoció materialmente la permisión de los actos anticipados de campaña, pese a los efectos y consecuencias que esto puede traer consigo para la adecuada vigencia del principio de equidad del proceso electoral 2023–2024.

Es innegable que los procesos electorales han sufrido cambios en la dinámica, los contenidos y los alcances de su diseño e instrumentación, en buena medida por la evolución de la comunicación política a partir del surgimiento y la consolidación de las redes sociales, así como la pulverización de la opinión pública y sus formas de difusión (Pareja Sánchez y Echeverría Victoria, 2014). Por ende, es evidente que el marco jurídico vigente resulta insuficiente ante la realidad imperante, de ahí que se vuelva necesaria una reforma constitucional integral que considere procesos de precampaña y campaña adecuados para esa realidad.

Si bien es cierto que los periodos previstos para el desarrollo de las campañas y precampañas en la actualidad no se ajustan a las exigencias de la realidad política, de cara a la realización de un proselitismo de quienes aspiran a ser precandidatos o precandidatas al interior de los partidos políticos, es un hecho que la autoridad electoral sucumbió ante la presión ejercida desde la presidencia de la república y por el partido oficial.

Como se puede advertir, las autoridades electorales, a través de sus decisiones, buscaron legitimar los procedimientos promovidos por los partidos políticos, los cuales no eran más que simples actos de simulación, toda vez que fueron actos contrarios a la normativa electoral, no sólo porque no se encuentran regulados, sino porque se contraponen expresamente al sentido de la norma, en cuanto hace a la erradicación de cualquier acto anticipado de campaña.

En consecuencia, los acuerdos y las resoluciones dictados por el INE y el TEPJF en el presente caso han generado un precedente poco favorable para el mantenimiento efectivo del principio de equidad en la contienda, mientras que ha puesto en evidencia la fuerza normativa de nuestro marco electoral, la debilidad y falta de control de las autoridades electorales, el predominio de la partidocracia..., pero, sobre todo, una intervención desmedida del Ejecutivo Federal en el proceso electoral, disponiendo discrecionalmente de la propaganda gubernamental y de los recursos públicos a favor de su partido.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2008). Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (121), 411-417. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2008.121.3969>
- Córdova Vianello, L. & Salazar Ugarte, P. (2008). *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INE (20 de julio de 2023). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen mecanismos de coordinación y comunicación de la unidad técnica de fiscalización con las diversas áreas del Instituto Nacional Electoral para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024, de conformidad con lo establecido en el acuerdo CF/009/2023. Repositorio documental INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152535>
- Nava Gomar, S. (2016). El artículo 134 constitucional. Apuntes desde la perspectiva electoral. En Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral y

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones* (9ª ed., pp. 1155-1170). Miguel Ángel Porrúa.
- Ojesto Martínez, F. (2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 4-23.
- Pareja Sánchez, N. & Echeverría Victoria, M. (2014). La opinión pública en la era de la información. Propuesta teórico-metodológica para su análisis en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública* (17), 51-68. <https://doi.org/fzfwg>
- Pale Beristain, G. C. (2014). VI. Precampaña y campaña. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Criterios relevantes. Proceso electoral federal 2011-2012* (1ª ed., pp. 69-70). Editorial TEPJF.
- TEPJF (19 de julio de 2023). *El TEPJF le ordenó al INE emitir lineamientos para regular los procesos del Frente Amplio por México y de la Coordinación de Defensa de la Cuarta Transformación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/15188/0>
- Torres Alonso, E. (2011). Una nueva legislación para la democracia mexicana. La reforma electoral 2007-2008 y los medios de comunicación. *Estudios Políticos*, 9(24), 107-129. <https://doi.org/mjgb>