

4

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

TOPES DE
CAMPAÑA
Y PROPAGANDA
VELADA

**FRANCISCO J. PAOLI BOLIO
GONZALO FARRERA BRAVO**

Nota Introdutoria
Omar Alejandro Córdova Soltero



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

4

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

TOPES DE CAMPAÑA Y PROPAGANDA VELADA

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
SDF-JRC-69/2009,
SDF-JRC-68/2009
Y SDF-JDC-301/2009
ACUMULADOS

Francisco J. Paoli Bolio
Gonzalo Farrera Bravo

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
Omar Alejandro Córdova Soltero

342.7986 Paoli Bolio, Francisco J.
P526t

Topes de campaña y propaganda velada / Francisco J. Paoli Bolio, Gonzalo Farrera Bravo; nota introductoria a cargo de Omar Alejandro Córdova Soltero. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

119 pp.; + 1 CD-ROM. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertientes Salas Regionales; 4)

Contiene sentencias SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 acumulados.

ISBN 978-607-708-061-9

1. Gastos de campañas. 2. Financiamiento de partidos políticos. 3. Elecciones locales – 2009 – Distrito Federal (México). 4. Sentencias – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Distrito Federal (México). I. Farrera Bravo, Gonzalo. II. Córdova Soltero, Omar Alejandro. III. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Edición 2011

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

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-061-9

Impreso en México

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Topes de campaña y propaganda velada	25

SENTENCIAS

SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 acumulados	Incluidas en CD
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------

PRESENTACIÓN

Los autores comentan las sentencias de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que validaron el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato, Demetrio Sodi, en la elección para la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo, durante las elecciones locales de 2009 en el Distrito Federal.

El texto se divide en seis apartados. Los tres primeros describen:

1. El contexto de la elección delegacional en el marco de las elecciones locales en la ciudad de México, que fueron concurrentes con los comicios federales de 2009.
2. El planteamiento general de la impugnación promovida por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fuerza política que obtuvo el segundo lugar en la elección; la resolución de las autoridades electorales del Distrito Federal que anuló la elección, y la impugnación a la sentencia local presentada por el PAN y su candidato.
3. Las sentencias que falló la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF a la impugnación promovida por el PAN, en las que le dio la razón a los impugnantes, con lo que se revocó la sentencia local y se confirmó la validez de la elección delegacional y el resultado del ganador.

El colofón de los apartados anteriores se puede ubicar en el último párrafo del comentario, donde los autores apuntan que

... la dinámica de los intereses particulares y de grupo ha generado nuevas modalidades de encubrir publicidad política, convirtiéndose en una de las nuevas asignaturas pendientes

en materia legislativa, así como por parte de la autoridad jurisdiccional de establecer criterios claros para poder identificar el verdadero sentido de la propaganda velada y su posible impacto en la jornada electoral.

Para llegar a la conclusión anterior, los autores elaboran, en el cuarto apartado, cuatro consideraciones finales. La primera es el trato por los órganos jurisdiccionales de los derechos políticos como derechos fundamentales, con lo que se tutelan las garantías de votar y ser votado.

La segunda es el vínculo que se da entre la libertad de expresión y el Estado de Derecho, con la finalidad de tutelar tanto los derechos subjetivos de los ciudadanos como el derecho objetivo de carácter estatal.

En la circunstancia que se planteó en el caso analizado (entrevista de televisión a Demetrio Sodi), de que la libertad de expresión del entrevistado estaba protegida por los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, no se consideró por el TEPJF, que el artículo 41 de la propia Constitución, en busca de un bien común que es la equidad en la contienda política, establece una restricción a la libertad de expresión: que ésta no puede ejercerse en la propaganda política. La restricción consiste en que para ejercer la libertad de expresión, en radio o televisión, se tienen que usar los tiempos que el IFE otorga a los partidos y candidatos y sólo esos tiempos. La restricción no es total, sino sólo en las transmisiones de radio y televisión, que son los medios que tienen una penetración social mayor, por lo que pueden otorgar a quien los use una ventaja indebida respecto de los otros contendientes.

Las dos últimas consideraciones están relacionadas porque explican el vínculo entre el poder político, los medios masivos de información y el financiamiento público. En buena medida, las

consideraciones finales apuntan a uno de los dilemas de las democracias modernas: la participación de los medios de comunicación y la influencia del dinero en las elecciones.

En las sociedades contemporáneas es cada vez mayor la importancia de los medios masivos, en particular de la televisión. Ésta influye sobre la forma de actuar o de pensar de las personas, logra modificar la forma en que los hombres conocen y comprenden la realidad que los rodea. Esto explica que se restrinja la libertad de expresión en materia de propaganda política en medios masivos como la radio y la televisión, a fin de propiciar la equidad en la contienda.

Los invitamos a leer el presente texto, que muestra las dificultades para ponderar los límites a los derechos fundamentales.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SDF-JRC-69/2009,
SDF-JRC-68/2009
y SDF-JDC-301/2009 acumulados

*Omar Alejandro Córdova Soltero**

Antecedentes

a) Solicitud de investigación. El 4 de julio de 2009, los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia presentaron solicitud de investigación respecto de los gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en la demarcación territorial Miguel Hidalgo, dentro del proceso electoral 2009, ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF) del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la cual fue admitida bajo la clave IEDF-CF-INV-008/2009.

b) Elección y cómputo delegacional. El 5 de julio de ese mismo año se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales en el Distrito Federal; el día siguiente, 6 de julio, el decimocuarto Consejo Distrital del instituto electoral local procedió a realizar el cómputo de la elección de referencia, en la cual el PAN obtuvo la mayoría de sufragios. En consecuencia, una vez declarada la validez de la elección, expidió la constancia respectiva.

c) Impugnación local. El 13 de julio, los partidos que solicitaron la investigación promovieron juicio electoral en el que hicieron valer la causa de nulidad de elección prevista en el inciso f del artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Fe-

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la ponencia del magistrado Roberto Martínez Espinosa, de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF.

deral por haber excedido el tope de gastos de campaña; dicho medio impugnativo fue registrado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) en el expediente identificado con la clave TEDF-JEL-063/2009.

d) Resolución a la solicitud de investigación. El 17 de agosto de 2009, el Consejo General del IEDF emitió el acuerdo identificado con la clave ACU-940-09, mediante el cual aprobó el dictamen presentado por la UTEF antes referida, en el que se tenía por acreditado que el candidato del PAN a jefe delegacional en Miguel Hidalgo había excedido el tope de gastos de campaña fijado por dicha autoridad electoral local para esa elección.

e) Impugnaciones locales en contra del dictamen y el acuerdo. Inconformes con tal determinación, el PAN y los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, promovieron sendos juicios electorales ante el TEDF a fin de controvertir tanto el dictamen como el acuerdo a que se ha hecho referencia. Las mencionadas controversias fueron radicadas en los expedientes con las claves TEDF-JEL-98/2009 y TEDF-JEL-103/2009, respectivamente.

f) Resolución local. El 7 de septiembre siguiente, el Pleno del referido Tribunal local, previa acumulación de los juicios electorales, dictó sentencia en la cual modificó parcialmente el dictamen en cuestión, declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo y ordenó al instituto local la implementación de un proceso electoral extraordinario en dicha delegación, en el que no podrían participar el PAN ni su candidato.

g) Medios de impugnación federales. En contra de tal determinación, fueron promovidos los medios de impugnación siguientes:

Medios de impugnación	Promoventes
SDF-JRC-68/2009	PAN
SDF-JRC-69/2009	Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia
SDF-JDC-301/2009	Demetrio Sodi de la Tijera

Litis

La litis en el asunto consistió en determinar si la declaración de nulidad de elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, Distrito Federal, emitida por el tribunal electoral local con motivo de que el candidato electo había excedido el gasto de campaña autorizado, de acuerdo con los resultados obtenidos en el Procedimiento Administrativo de Revisión Preventiva de Gastos Sujetos a Tope ventilado por la UTEF del IEDF, se encontraba ajustada a derecho, o si, por el contrario, debía ser revocada.

Las demandas presentadas por el PAN y por su candidato eran prácticamente iguales. En ellas se alegaba, con base en los mismos razonamientos, la improcedencia de la determinación contenida en el dictamen de la unidad técnica señalada en párrafos anteriores con motivo de diversas inconsistencias acaecidas durante la investigación, particularmente en el acopio de medios de convicción de forma ilegal (en uso de facultades extraordinarias para allegarse pruebas), el incumplimiento del principio de contradicción de la prueba, el hecho de que erróneamente se hubiere considerado como gasto de campaña el costo de la entrevista realizada al candidato Demetrio Sodi de la Tijera en un acto deportivo, así como la improcedencia de las consideraciones vertidas por el Tribunal local respecto del factor determinante que motivó su resolución de nulidad de elección.

En adición a tales planteamientos, el PAN solicitó la no aplicación del artículo 88 inciso f de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal y sostuvo que nunca les fue permitido a sus representantes el acceso al expediente, así como que tampoco les fueron entregadas copias de lo actuado en él.

Por parte de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, se aseveraba la procedencia del dictamen, así como de la declaración de nulidad del Tribunal local, sin perjuicio de que también se alegaban diversas inconsistencias del primero en torno a varios medios de convicción ofertados que no fueron admitidos, o bien que no fueron

debidamente justipreciados; lo anterior, con el objeto de fortalecer la determinación del dictamen y la consecuente declaración de nulidad emitida por el Tribunal local.

Argumentación en la sentencia

En primer término, se abordó el estudio de la mayoría de los alegatos de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, el cual desencadenó un análisis en torno a los aspectos formales del perfeccionamiento de los medios de convicción, la carga probatoria, la naturaleza de las pruebas y su alcance probatorio.

Así, respecto de los alegatos vertidos en torno a la prueba pericial ofrecida por dichos institutos políticos relativa a la propaganda difundida en el sitio de internet denominado “BigSodi”, se estimó que una parte de ellos devenían infundados porque, tal como lo consideró la autoridad administrativa electoral en el acuerdo de 4 de agosto de 2009, no se trataba de una prueba superveniente, pues los partidos políticos denunciadores conocían el hecho con antelación a la presentación de su solicitud de investigación; asimismo, a consecuencia de lo anterior, los restantes argumentos sobre ese tópico resultaron inoperantes.

Respecto de la supuesta cuantificación errónea del costo de la propaganda, consistente en los servicios brindados a la población de Miguel Hidalgo a través de la “Línea de Asistencia Telefónica” en los aspectos médico, nutricional, psicológico y de traslado terrestre, los agravios fueron calificados como inoperantes con motivo de la deficiencia en las pruebas aportadas por los partidos para acreditar dicho gasto.

En lo referente a los motivos de disenso relacionados con la estrategia de campaña denominada “Beca Sodí”, los agravios fueron calificados de inoperantes, puesto que, tal como lo relató la autoridad responsable, se trataba de una promesa de campaña, sujeta a cumplimiento únicamente si el candidato del PAN lle-

gaba a ostentar el cargo por el cual contendió; por tanto, no era posible cuantificar el costo que ella implicaba en su implementación como un gasto de campaña.

Finalmente, se reservaron dos grupos de argumentos, uno de ellos relativo al perfeccionamiento de la prueba consistente en una cotización de la empresa Televisa, que guardaba relación con la entrevista efectuada a Demetrio Sodi de la Tijera el 23 de mayo de 2009, y uno diverso tendente a fortalecer las consideraciones vertidas por el Tribunal responsable en torno al factor determinante que motivó la declaración de nulidad de la elección.

Posteriormente, se llevó a cabo el estudio de los agravios expuestos por el PAN y su candidato. Los aspectos sustanciales se refirieron a analizar la violación de diversas formalidades esenciales del procedimiento, como su origen, la construcción del objeto de estudio del procedimiento de fiscalización, el uso ilegal de las facultades de investigación de la autoridad y los requisitos indispensables para que el ejercicio de éstas no resultara violatorio de las garantías del candidato y el partido sujetos a investigación.

De dichos motivos de disenso, la Sala Regional estimó fundados los relativos a que, de acuerdo con la naturaleza del procedimiento previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), la autoridad investigadora no cuenta con facultades indiscriminadas para allegarse de elementos probatorios diversos a los hechos denunciados, y mucho menos considerarlos parte de la investigación con el objeto de sumarlos al posible exceso de gastos de campaña.

Para llegar a dicha conclusión se realizó una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 26 fracciones VII y XI, 38, 55, 58, 60 y 61 del CEDF, así como 88 inciso f de la ley procesal electoral local, lo que llevó a determinar que si bien el procedimiento de investigación en comento forma parte del esquema de fiscalización previsto en la normativa local, ante lo cual guarda ciertas características semejantes al resto de los procedimientos de esa índole, lo cierto es que goza de una naturaleza diversa que lo distingue de aquellos.

Así, se precisó que era incorrecta la interpretación realizada por la responsable en torno a que el procedimiento de investigación es de naturaleza inquisitiva y que, por tanto, la autoridad encargada de su desahogo podía allegarse de cualquier medio de prueba que considerara idóneo para acreditar el exceso en los gastos de campaña, dado que el signo que distingue un procedimiento dispositivo de uno inquisitivo no es la facultad discrecional de la autoridad encargada de allegarse medios de prueba, aun cuando no guarden relación con los hechos controvertidos, sino que se constriñe únicamente a la carga del impulso procesal para llegar al conocimiento más exacto posible de esos hechos concretos.

De igual manera, se destacó que no obstante lo manifestado por la responsable en torno a que el de investigación no se trataba de un procedimiento *inter-partes*, tal circunstancia de ninguna forma justificaba la violación de las garantías procesales de las partes, pues de lo contrario se estaría afectando el principio de certeza así como los derechos de audiencia previa y debido proceso, previstos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Al respecto, se señaló que, como parte del procedimiento en comento, la norma refiere expresamente que, una vez admitida la solicitud, se deberá emplazar al instituto político sujeto a investigación, circunstancia de importancia capital en tanto que el emplazamiento constituye una formalidad esencial del procedimiento, puesto que esa comunicación formal del inicio de investigación es lo que permite fijar los actos que se imputan al partido o coalición, a efecto de que se encuentre en aptitud de llevar a cabo una adecuada defensa. Por tanto, la variación o adhesión de cualquier aspecto diverso, una vez llevado a cabo dicho acto procesal de comunicación formal, implica una afectación al principio de certeza de quien se encuentre sujeto a la investigación.

Así, se determinó que en el dictamen que dio lugar a la nulidad de la elección no debían considerarse diversas cantidades relativas al gasto centralizado del PAN, puesto que dicho rubro no fue contemplado en la denuncia correspondiente.

Asimismo, se destacó que en relación con uno de los gastos presentados por un diverso proveedor, se advirtieron múltiples irregularidades de carácter contable, que nunca fueron hechas del conocimiento del partido sujeto a investigación para que realizara las aclaraciones correspondientes. Por su parte, la autoridad administrativa local pretendió aclarar dichas inconsistencias de forma irregular o al menos atípica, mediante un requerimiento practicado el mismo día del cierre de instrucción, sin que pudiera determinarse cuál de tales actos precedió al otro, ya que no se especificaba la hora de emisión del acuerdo de cierre de instrucción, ni en el escrito aclaratorio constaba acuse de recibo ante la autoridad investigadora.

En consecuencia, se determinó que debió haberse aplicado el principio *in dubio pro reo* a favor del candidato y el partido sujetos a investigación, puesto que no se acreditó fehacientemente la divergencia en el gasto que sostuvo la autoridad administrativa electoral local.

En torno a los motivos de disenso relativos a que la entrevista otorgada el 23 de mayo de 2009 por Demetrio Sodi de la Tijera a un reportero de la empresa Televisa, durante la transmisión del encuentro de fútbol Pumas-Puebla, no debía ser considerada como donación en especie para efectos de contabilización como gasto de campaña, en la resolución se estimó que resultaban fundados únicamente en lo referente al candidato en cuestión, pues el partido había omitido realizar tales planteamientos en la instancia previa y, por tanto, devenían inoperantes sus alegatos ante la Sala.

Sin embargo, en atención a lo expuesto por Demetrio Sodi de la Tijera, se concluyó que, contrariamente a lo sostenido por la responsable, la autoridad electoral local cometió un error al considerar la referida entrevista como una donación en especie y que, como consecuencia necesaria, ésta debía ser cuantificable pecuniariamente.

El error del órgano electoral radicó en que la contratación de propaganda no guardaba relación por sí misma con la existen-

cia de un acto bilateral de voluntades y menos todavía cuando, sin sustentar ni fundamentar lo suficiente, pretendió colegir que el monto a cuantificar descansara sobre un caudal probatorio deficiente y que no permitía, bajo ningún aspecto, la presunción ni la inferencia de su cuantificación.

De igual manera, en la resolución se señala que se omitió tomar en consideración que, respecto del tema en cuestión, ya existía pronunciamiento expreso del Instituto Federal Electoral (IFE), así como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la ejecutoria del recurso de apelación SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados, en el sentido de que no existían elementos suficientes que permitieran presuponer una aportación en especie o una cesión de tiempo de transmisión televisiva, lo que hizo patente el incorrecto actuar del órgano fiscalizador local del Distrito Federal y, en consecuencia, del Tribunal responsable al confirmar la resolución combatida en el juicio electoral.

Así, en la resolución se razona que, si de conformidad con el artículo 41, en sus bases II penúltimo párrafo, III apartados A inciso e, B inciso c, y D de la CPEUM, el IFE es la única autoridad electoral que cuenta con atribuciones para administrar el tiempo en radio y televisión de los partidos políticos nacionales, y las infracciones relativas son de su exclusiva competencia, que dicha autoridad determinó que el evento en cita no constituyó una transgresión a las normas constitucionales y legales, aunado a que tal determinación fue confirmada por la Sala Superior de este Tribunal en la sentencia del recurso de apelación antes precisado, las autoridades locales no tenían competencia para determinar si existió una conducta infractora respecto de normas del ámbito federal, máxime cuando a la fecha de la resolución del acto recurrido la máxima autoridad jurisdiccional en la materia ya había asentado que no existía conducta irregular y que no había elementos suficientes en los autos del juicio electoral para llegar a tal determinación.

Como consecuencia de lo anterior, también se estimaron fundados los agravios tendentes a combatir la aseveración del Tribunal resolutor respecto de que la conducta del partido actor y su candidato constituyeron un fraude a la ley, porque la propia Sala Superior ya había dejado claro que no existía el caudal probatorio suficiente que permitiera presuponer que existió un acto disimulado entre la televisora y el entrevistado.

Posteriormente, se analizaron los restantes agravios expuestos por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, reservados en la primera parte del estudio de fondo.

Así, en torno a los agravios relacionados con el perfeccionamiento de la prueba consistente en la cotización de la empresa Televisa relativa a la entrevista efectuada a Demetrio Sodi de la Tijera, se estimó que devenían inoperantes, en tanto que la entrevista en cuestión no era susceptible de ser cuantificada dentro de los gastos de campaña.

En relación con las consideraciones en torno al factor determinante, éstas se consideraron inatendibles, ya que se sustentaban en el hecho de que se actualizaba el exceso de gastos de campaña, lo cual, de acuerdo con lo determinado por la Sala, no se encontraba acreditado.

En consecuencia, en la resolución se resolvió revocar la sentencia emitida por el Pleno del TEDF en el juicio electoral TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009 y TEDF-JEL-103/2009 acumulados; revocar el acuerdo del Consejo General del IEDF ACU-940-09, mediante el cual aprobó el dictamen presentado por la UTEF de ese instituto y confirmar la declaración de validez de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, emitida por el decimocuarto Consejo Distrital del IEDF, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría expedida a favor del candidato electo, Demetrio Sodi de la Tijera, postulado por el PAN.

Colofón

En un Estado democrático de derecho es pertinente preguntarse cuál es el origen de las barreras que se imponen a las autoridades de cualquier índole para no avasallar los derechos de sus integrantes y cómo es que éstas se materializan.

Desde esta perspectiva, podemos señalar que el objeto de tales limitaciones es asegurar que el Estado, como ente soberano, realice su función sin dañar una parte elemental e irreductible de la esfera de derechos de los gobernados. Sobre ese tópico, a lo largo de la historia se han establecido diferentes mecanismos y desarrollado diversas instituciones jurídicas para asegurar la limitación del poder público en idénticos términos para todos los gobernados.

Tradicionalmente, el control jurisdiccional constituye el último bastión para asegurar que tales garantías sean respetadas, pues si bien es cierto que el imperativo de hacer valer la ley es una máxima de todo Estado, hacerlo con los límites y en atención a las reglas establecidas a lo largo de tantos años de evolución en el orden jurídico constituye también un aspecto insoslayable.

Pareciera que la resolución se centra en el análisis de simples aspectos formales y pierde de vista el objeto sustancial, que es, a la luz de una apreciación superficial, el supuesto exceso de gastos de campaña y la trascendencia de éste como un aspecto que puede generar vicios o errores que distorsionen la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

Sin embargo, lo cierto es que la sentencia aborda el hecho de que ciertas formalidades tienen un objeto práctico, en cuanto a que su acatamiento permite tener la certeza sobre el objeto de estudio (algunas veces la forma afecta al fondo) y resalta el hecho de que las facultades acotadas en vía legislativa de las atribuciones de la autoridad en este tipo de procedimientos (en el que se materializa el *ius puniendi* del Estado) tienen un objeto específico que, como ya se señaló, redundaría en el control del poder del Estado en beneficio de los gobernados, pues de no esta-

blecerse mecanismos de control, resulta claro que la ciudadanía poco podría hacer para defenderse de tal afectación.

Al respecto, Giuseppe Chiovenda (2004, 110) señala:

Por las gentes profanas dirígense numerosas censuras a las formas judiciales, basándose en que las formas originan largas e inútiles cuestiones y frecuentemente la inobservancia de una forma puede producir la pérdida del derecho; y se proponen sistemas procesales simples o exentos de formalidades. No obstante, la experiencia ha demostrado que las formas en el juicio son tan necesarias y aún mucho más que en cualquiera otra relación social; su falta lleva al desorden, a la confusión y a la incertidumbre.

Así, el eje toral del análisis vertido por la Sala Regional se centra en la certeza como requisito indispensable para declarar la nulidad de una elección en el Distrito Federal, traducida en el hecho de que el procedimiento del cual emane (en este caso el procedimiento especial de fiscalización mencionado) se encuentre revestido de las garantías procesales necesarias para asegurar la veracidad de su resultado, ya que de lo contrario se afectaría de forma irreparable el ejercicio del poder soberano del pueblo concretado en su acto más representativo: el ejercicio del sufragio.

TOPES DE CAMPAÑA Y PROPAGANDA VELADA

*Francisco J. Paoli Bolio**

*Gonzalo Farrera Bravo***

EXPEDIENTES

SDF-JRC-69/2009,

SDF-JRC-68/2009

Y SDF-JDC-301/2009

ACUMULADOS

SUMARIO: I. El contexto de la elección; II. Planteamiento en el juicio. Reseña general; III. Sustento legal de la resolución; IV. Consideraciones finales; V. Diagrama de sentencia, VI. Fuentes consultadas.

I. El contexto de la elección y la sentencia

En primer término presentamos un resumen con los datos básicos sobre el caso de Demetrio Sodi de la Tijera, cuya elección como jefe delegacional en la demar-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Profesor de la División de Estudios de Posgrado en Derecho, así como del Programa de Posgrado de Derecho y Pedagogía de la UNAM.

cación Miguel Hidalgo, Distrito Federal, fue impugnada por la candidata contendiente, Ana Gabriela Guevara, y por las organizaciones que la propusieron: partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia. En el cuadro que se reproduce a continuación se incluyen los elementos jurídicos de la contienda y la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Sala Regional Distrito Federal.

	Contenido
Sentencia SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 acumulados.	La litis en el asunto era la procedencia de la declaración de nulidad de la elección, de jefe delegacional en Miguel Hidalgo en el Distrito Federal, emitida por el Tribunal Electoral local, con fundamento en que el candidato electo rebasó el tope de gastos de campaña, de acuerdo con los resultados obtenidos en el Procedimiento Administrativo de Revisión Preventiva de Gastos Sujetos a Tope, ventilado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF.
Ponencia Magistrado Roberto Martínez Espinosa Sala Regional Distrito Federal	La resolución en comento, al margen de sintetizar lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF respecto de la entrevista del candidato Demetrio Sodi de la Tijera en un partido de futbol, se lleva a cabo un análisis de la naturaleza, reglas y requisitos del procedimiento en cuestión, de lo que se concluye la necesidad de respetar los principios de legalidad, debido proceso, audiencia y defensa, así como de contradicción a efecto de tener certeza sobre los resultados arrojados por dicho procedimiento de fiscalización (y como elementos indispensables a que se debe sujetar todo procedimiento), máxime que en el caso la sanción derivada del supuesto exceso provoca la nulidad de la elección. Asimismo, se analizan las facultades extraordinarias de investigación en cuanto su alcance y trascendencia, la diferencia entre los procedimientos inquisitivos y dispositivos, así como la naturaleza y alcance de las reglas supervenientes.

El candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal, Demetrio Sodi de la Tijera, durante el tiempo previsto para la campaña

electoral en las delegaciones, fue entrevistado por el canal 2 de Televisa, mientras se transmitía un partido de fútbol¹ que veían millones de personas. La entrevista apareció en un recuadro durante poco más de un minuto, en forma simultánea a la difusión televisiva del juego.

Esta transmisión fue denunciada por la candidata contendiente propuesta por los partidos PRD, PT y Convergencia como violatoria de la disposición constitucional que prohíbe a toda persona, con excepción del Instituto Federal Electoral (IFE), “contratar o adquirir”, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para hacer propaganda a favor o en contra de partidos o candidatos a cargos de elección popular, todo lo cual está previsto en el artículo 41 constitucional reformado en 2007. Esta regla nueva es de aplicación nacional para las elecciones federales y locales y se debía aplicar por primera vez en las elecciones del primer domingo de julio de 2009.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) consideró que el acto descrito era efectivamente propaganda electoral y que debía computarse el costo comercial de la transmisión de la entrevista. El cálculo lo hizo La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización de dicho instituto, y el monto que resultó fue agregado a los gastos de campaña de Demetrio Sodi de la Tijera, con lo cual se rebasaron los topes previstos por esa misma autoridad. El TEDF, con fundamento en el Código Electoral del DF, decidió anular la elección y resolvió que se llamara a nuevas elecciones, en las que no podría participar el candidato Sodi, por haber violentado la disposición constitucional referida y rebasado los topes de campaña, ni el PAN con candidato alguno.

La sentencia del TEDF fue recurrida por el PAN y por el candidato Sodi ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por considerar que no se había dado el supuesto de la compra del tiempo para hacer propaganda electoral prohibi-

¹ Semifinal de campeonato de liga, en que se enfrentaron los Pumas de la UNAM y el Puebla.

da por la Constitución, ni habían rebasado los topes de campaña. Sodi alegó insistentemente que no había pagado por la transmisión de la entrevista, aunque aceptó que la había acordado con quienes transmitirían el partido.

El IFE concluyó que la entrevista televisada podía considerarse propaganda política, pero no se hizo comprando el tiempo, ya que no había ninguna constancia de ese pago, por lo que no era punible. En cuanto a la presunta violación de la disposición del artículo 41 constitucional, que prohíbe la compra de espacios en radio y televisión por persona alguna, el TEPJF, en la Sala Regional que tiene competencia sobre los asuntos del Distrito Federal, decidió que la difusión de las opiniones vertidas en la entrevista citada por Demetrio Sodi de la Tijera estaba respaldada por la libertad de expresión prevista en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

II. Planteamiento en el juicio. Reseña general

Este juicio comienza con una investigación solicitada por los partidos Convergencia, del Trabajo y de la Revolución Democrática ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF para indagar acerca de los gastos de campaña realizados en 2009 por el PAN y su candidato a la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi de la Tijera.

Paralelamente, el Consejo Distrital XIV realizó el cómputo de los votos de la elección en cuestión, dando el resultado de 28,556 votos a favor del PAN y 10,519 para el PRD. La votación quedó de la siguiente manera.

Partidos políticos y coaliciones	Votación	
	Con número	Con letra
	28,556	veintiocho mil quinientos cincuenta y seis
	8,150	Ocho mil ciento cincuenta
	10,519	Diez mil quinientos diecinueve
	1,399	Mil trescientos noventa y nueve
	2,092	Dos mil noventa y dos
	561	Quinientos sesenta y uno
	874	Ochocientos setenta y cuatro
	452	Cuatrocientos cincuenta y dos
Votos totales para candidato común	13,042	Trece mil cuarenta y dos
Votos válidos	53,166	Cincuenta y tres mil ciento sesenta y seis
Votos nulos	4,534	Cuatro mil quinientos treinta y cuatro
Votación total	57,700	Cincuenta y siete mil setecientos

El 9 de julio de 2009, el Consejo Distrital XIV del IEDF declaró válida la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo y expidió la constancia de mayoría y validez a Demetrio Sodi de la Tijera, candidato postulado por el PAN.

El día 13 del mismo mes, los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia promovieron juicio electoral ante la referida autoridad electoral administrativa contra los actos descritos en el inciso anterior, haciendo valer la causa de nulidad de elección porque se rebasaron los topes de gastos de campaña estipulados por el órgano facultado por la ley para ese propósito. La impugnación fue registrada por el TEDF en el expediente con la clave TEDF-JEL-063/2009.

Resolución a la solicitud de investigación. El 17 de agosto de 2009, el Consejo General del IEDF emitió el acuerdo ACU-940-09, por el que se aprueba el dictamen formulado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización vinculado a la solicitud de investigación de los gastos de campaña del candidato del PAN en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, lo que motivó la integración del expediente IEDF-CF-INV/008/2009. Dicho acuerdo acredita que el PAN rebasó el tope de gastos de campaña y aprobó el dictamen formulado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización vinculado a la investigación de gastos de campaña del candidato Demetrio Sodi de la Tijera.

Teniendo presente el dictamen anterior, el PAN, el PRD, el PT y Convergencia impugnaron el acuerdo citado del IEDF, con la finalidad de dejarlo sin efectos.

El 7 de septiembre de 2009, el TEDF dictó sentencia de los expedientes TEDF-JEL-063/2009 y otros.

La autoridad electoral local decretó la acumulación de los expedientes, modificó el acuerdo emitido por el Consejero General del Instituto Electoral del Distrito Federal, relativo a la aprobación del dictamen referido por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, relativo a la investigación solicitada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia respecto de los gastos erogados por el PAN y su candidato a la jefatura

delegacional, declaró la nulidad de la elección en Miguel Hidalgo así como la constancia de mayoría otorgada a el candidato, y, por último, ordenó la emisión de una convocatoria a elección extraordinaria en la delegación objeto de la presente litis.

Dicha sentencia provocó que se interpusiera el juicio de protección de los derechos político-electorales y un juicio de revisión constitucional ante la Sala Regional del TEPJF. Se destaca que la Sala Superior del TEPJF señaló que no era procedente la facultad de atracción y que correspondía conocerlo a la Sala Regional de la IV Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México.

Se destacó también la acumulación del juicio de revisión constitucional y el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales. Asimismo, se hizo énfasis en la identidad del responsable en la resolución impugnada; esto último con fundamento en los numerales 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 73, fracción IX del Reglamento del mismo Tribunal.

En su informe, la autoridad responsable señaló:

En el presente caso, se actualiza la contenida en los artículos 10, párrafo I, inciso c) y 88, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que tal y como se advierte de las constancias que se remiten esa H. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el ciudadano Demetrio Sodi de la Tijera no tiene acreditada personería en los asuntos que nos ocupan, toda vez que no compareció como parte actora, tercero interesado o coadyuvante en el juicio Electoral TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL- 098/2009 y TEDF-JEL-103/2009 ACUMULADOS, el cual fue interpuesto, el primero y tercero, por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia y el segundo, por el Partido Acción Nacional, del cual dimana la sentencia de siete de septiembre del año

en curso, en el que se determinó declarar la nulidad de la elección de Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo.

Por lo expuesto, es inconcluso que el ciudadano Demetrio Sodi de la Tijera carece de legitimación y personería para interponer el presente medio de impugnación de competencia federal, por ende resulta indubitable que con fundamento en los dispositivos legales antes enunciados, en particular el 88, párrafo 2 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede el desecamiento de plano de la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que nos ocupa...

El artículo 41, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el sistema de medios de impugnación en materia electoral, y precisa los principios que lo rigen, entre ellos garantizar que los actos o resoluciones electorales se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Por otra parte el artículo 99 constitucional distingue dos objetivos específicos de los medios de impugnación: a) dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y b) garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Los mencionados preceptos no prevén la legitimación de quiénes pueden promover los juicios o interponer los recursos en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, sin embargo, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se aprecia que el reconocimiento del interés jurídico en la defensa de los derechos de los partidos políticos o de las situaciones que afectan intereses difusos de la ciudadanía se confiere como regla general, a los partidos políticos, y solo por excepción, a los afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, o por supuestos en que se cause un daño o perjuicio en su persona o en su patrimonio por imposición de sanciones.

Por lo tanto, en caso de dudas sobre la procedencia de un juicio o recurso presentado por un ciudadano o por un partido político, debe resolverse con base en los principios de las normas dadas como excepción respecto de las reglas generales, y deben interpretarse y aplicarse en el sentido de que sólo comprenden las hipótesis claramente incluidas en ellas, sin que sea factible extenderlas a otras por analogía o mayoría de razón.

De esa manera los artículos 79 al 82 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral regulan los casos de procedencia del juicio para la protección de derechos político electorales del ciudadano, donde se prevé que procede contra los actos o resoluciones de autoridades, con el único objeto de hacer valer presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares y del de asociación, y en especial se destaca los casos de inelegibilidad...

Por otra parte, conforme el artículo 88 de la ley adjetiva multicitada, el juicio de revisión constitucional electoral sólo puede ser promovido por los partidos políticos.

Como ya se precisó, el sistema general de medios de impugnación, conforme al artículo 41 constitucional, hace una separación entre los actos y resoluciones de las distintas etapas de los procesos electorales y los relacionados con el ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos, considerando que los primeros se encomiendan a los partidos políticos, y lo segundos a sus propios titulares individuales.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado el anterior precepto constitucional, y determinó que los derechos ciudadanos, no pueden ser en el sentido de que lleve a las autoridades jurisdiccionales a incursionar en la constitucionalidad o legalidad de diversos actos o partidos políticos, por más que esos derechos se vean en peligro indirecta y mediatamente.

Esta argumentación, que implica la interpretación sistemática de la Constitución, determinó la procedencia del juicio de protección de los derechos político-electorales que interpuso el candidato del PAN, Demetrio Sodi de la Tijera, como lo ha establecido la Sala Superior del TEPJF, cuyo criterio explica que basta con que el actor haga valer en una demanda la existencia de una violación a un derecho político-electoral para que resulte procedente.²

Los requisitos de definitividad, firmeza, personería, forma y oportunidad fueron satisfechos conforme a las normas constitucionales y la ley electoral. A continuación hacemos la transcripción del hecho que motivó el juicio analizado:

En ese sentido, como se ha determinado que el acto de propaganda electoral consistió en la aparición del candidato Demetrio Sodi de la Tijera, en la transmisión del partido entre la UNAM y el Puebla.

A partir de lo anterior, para cuantificar el tiempo en que el candidato denunciado promueve su candidatura e imagen, debe tomarse en cuenta el momento a partir del cual el candidato realiza expresiones con fines de promoción de su candidatura.

De este modo, si bien es cierto que la interrupción de la transmisión del multicitado evento deportivo se inicia a partir del minuto 41:00 (cuarenta y uno, cero segundos) del tiempo que en la imagen se proyecta y que corresponde al tiempo transcurrido en el partido de fútbol que se transmitía, también lo es que marcando el reloj el minuto 41:19 (cuarenta y uno con diecinueve segundos), el denunciado comienza a promover las acciones de gobierno que como parte de su campaña electoral ofrece a los ciudadanos, y termina su intervención al minuto 42:14 (cuarenta y dos con

² JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.

catorce segundos) lo que se traduce en un tiempo efectivo de 55 segundos al aire promoviendo su imagen y oferta política, tal como

Se describe a continuación:

“(Minuto 41:00) “**Entrevistador**. Aquí dando la vuelta por los palcos nos encontramos a Don Demetrio Sodi. ¿Qué haciendo por aquí, le gusta el fútbol o qué?

Demetrio Sodi de la Tijera: Me encanta el fútbol, la verdad si he pues aquí viniendo a ver a los PUMAS vamos a ganar y lo que es increíble es como se convence uno de que el deporte nacional por mucho es el fútbol.

(41:19).-Yo en el momento en que tenga la oportunidad de gobernar Miguel Hidalgo me voy a dedicar a promover todos los deportes. Pero especialmente el fútbol, el fútbol es lo que hace es un juego de equipo y ayuda mucho a la formación de los niños de los jóvenes y hasta mantener las relaciones con los adultos no, el fútbol es por mucho el deporte que hay que promover. Hay que promover todo el deporte, pero el fútbol da eso no da un plus a lo que otros deportes como es un juego de equipo permite sino en plan de conjunto y saber que para ganar hay que trabajar junto con los demás todos son, no hay enemigos porque ni uno ve a los demás como enemigos simplemente se acaba uno perdiendo no, entonces yo ese es.

Mi compromiso impulsar el fútbol, impulsar muchas canchas deportivas muchas canchas de fútbol rápido haya no haya espacios pero el fútbol rápido puede ser la primera semilla para que los niños se formen y sean grandes jugadores. (42:14)

Entrevistador: Pues que disfrute el partido.

Demetrio Sodi de la Tijera: Gracias

Entrevistador: Continuamos Raúl contigo.

Para demostrar el costo de la entrevista, la autoridad local consultó a la televisora acerca del costo de un comercial que se

presentara en la transmisión de un partido de la liga profesional de futbol. La televisora informó que cada 20 segundos tienen un costo de 243,000 pesos. La autoridad local calculó que la exposición en el medio, de 55 segundos, fue de 729,000 pesos.

Exponemos a continuación los razonamientos que realizó la autoridad local con respecto al mensaje de Demetrio Sodi de la Tijera en el partido de futbol.

La autoridad local cuantificó el costo del acto realizado por Demetrio Sodi de la Tijera, considerándolo como propaganda electoral; además consideró que el candidato panista realizó la entrevista con la finalidad de exponer su imagen a través de la televisión e influir en el electorado propiciando simpatía a su candidatura como gestor de la actividad deportiva cuando fuese jefe delegacional.

En ese tenor el tiempo que el candidato Sodi de la Tijera realiza propaganda electoral en un canal de televisión, es de 55” cincuenta y cinco segundos efectivos, en los que confluyen la imagen del candidato y las expresiones con las que formula su propuesta política, colmando los supuestos de la referida fracción X del citado artículo 225 del Código Electoral del Distrito Federal.

Ahora, en términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 14 del Reglamento del Instituto Electoral del Distrito Federal para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la determinación del valor de registro de un bien en uso de los candidatos se hará con base en el valor de mercado.

De dicha documental se colige que la tarifa bruta por 20” (veinte segundos) en la transmisión del partido de fútbol celebrado el veintitrés de mayo de dos mil nueve tuvo un costo de \$243,000.00 (doscientos cuarenta y tres mil pesos 00/100 M.N.).

Con base en lo anterior, al haberse determinado que la propaganda electoral del candidato denunciado tuvo una

duración de cincuenta y cinco segundos, en términos de las tarifas antes señaladas, constituye tres bloques de veinte segundos, por lo que multiplicados por la cantidad antes precisada, da la cantidad de \$729,000.00 (setecientos veintinueve mil pesos 00/100 M.N), cantidad que deberá considerarse por concepto de gasto de propaganda del candidato Demetrio Sodi de la Tijera.

...”

De la lectura de lo asentado en el dictamen controvertido es posible advertir que la autoridad administrativa electoral local a efecto de sustentar su determinación de considerar la intervención del candidato postulado por el Partido Acción Nacional en un partido de futbol como propaganda electoral tomó como base lo resuelto por el Instituto Federal Electoral en el expediente SCG/PE/TPC/SG/121/2009 y su acumulado SCG/PE/TPC/SG/151/2009 de veintiocho de julio de dos mil nueve, así como lo determinado en la Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los recursos de apelación identificados con las claves: SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009 acumulados de veintidós de julio del año en curso.

En este sentido, cabe señalar que la materia de impugnación de las resoluciones antes mencionadas fue derivada del procedimiento especial sancionador incoado en contra del ciudadano Demetrio Sodi de la Tijera, el Partido Acción Nacional y/o Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, a efecto de determinar si la intervención del referido ciudadano durante la transmisión televisiva de un partido de futbol constituía una infracción en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, de la lectura del contenido de la “Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del Procedimiento Especial Sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el C. Tomás Pliego Calvo

y el Instituto Electoral del Distrito Federal, en contra del C. Demetrio Sodi de la Tijera, del Partido Acción Nacional y la empresa televisiva denominada Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/TPC/SG/121/2009 y su acumulado SCG/PE/IEDF/151/2009, en cumplimiento a lo Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-190/2009 y sus acumulados: SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009”, la cual obra en copia certificada a fojas 529 a 627 (quinientos veintinueve a seiscientos veintisiete) del cuaderno principal del expediente en que se actúa, se aprecia que la autoridad federal electoral determinó que los hechos denunciados reunían las características necesarias para ser considerados como propaganda electoral, pero que en el marco del procedimiento sancionador incoado, dichas declaraciones se encontraban protegidas en el marco de los derechos de libertad de expresión y de información y asimismo que no se acreditaba que la intervención del candidato denunciado derivara de la contratación de servicios con la empresa televisiva investigada por lo que se determinó que los hechos denunciados no constituían una violación a la normatividad cuya competencia corresponde al órgano administrativo electoral federal.

Aunado a lo anterior, cabe referir que dentro de las consideraciones de la resolución recaída a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-190/2009 y sus acumulados: SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP- 203/2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales sustentaron el cumplimiento antes precisado, por parte del Instituto Federal Electoral, se determinó lo siguiente:

“...

Al efecto resulta pertinente precisar que una de las pretensiones fundamentales del Partido de la Revolución Democrática, expresada en su demanda de apelación queda satisfecha con esta ejecutoria, al considerar que la entrevista hecha al candidato Demetrio Sodi de la Tijera, en términos de lo resuelto por la responsable, **sí constituye un acto de propaganda electoral.**

...”

Asimismo, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional, que el pasado cuatro de septiembre del presente año, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió los recursos de apelación de los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP- 240/2009; SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP- federal confirmó el sentido de la resolución CG313/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo cual se hace valer como un hecho notorio, en términos del artículo 26 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, la cual resulta ser la que sirvió de sustento al Instituto Electoral del Distrito Federal para efectos de que en el dictamen impugnado se considerara como propaganda política la multicitada entrevista televisiva.

Esas expresiones **están inmersas** en un contexto general, de **un minuto con diecisiete segundos**, que es el tiempo aproximado de duración de la entrevista.

Sin embargo, aunque el tema preponderante de la entrevista fue el fútbol, lo cual estaba relacionado directamente con el evento en el partido de fútbol y los temas secundarios, como tener la oportunidad de gobernar y de impulsar los deportes, también estuvieron enfocados, de manera especial, hacia el fútbol, **esta Sala Superior considera que en el acto materia de análisis, las manifestaciones expresadas sí constituyen propaganda de contenido electoral.**

Lo anterior porque, como puede advertirse, en el desarrollo de su intervención, el sujeto aparentemente entrevistado se desligó de la pregunta planteada y habló sobre su candidatura, en forma directa.

El estudio de las pruebas consistió en seis discos compactos que contienen la grabación de la intervención del señor Demetrio Sodi de la Tijera en el partido de futbol, así como el informe rendido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Secretario Técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, además de la certificación del contenido del *web site* del periódico www.eluniversal.com.mx por la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos del Instituto Electoral del Distrito Federal y del sitio <http://www.bigsodi.tv>, un disco compacto certificado en una de sus caras con la frase “Milenio Televisión, Sodi en 15” exhibido por el representante legal de la Agencia Digital, Sociedad Anónima de Capital Variable; además de 158 notas periodísticas y finalmente la certificación realizada por el titular de la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos del Instituto Federal Electoral de los elementos de prueba antes mencionados:

<http://www.youtube.com/watch?v=vW19LTaLEsw>;

<http://www.milenio.com/node/220669>; <http://www.milenio.com>

A partir de la valoración de las pruebas, la Sala local del TEPJF determinó que la aparición de Demetrio Sodi de la Tijera, como los diversos medios lo señalaron en una entrevista, no demostraba que el candidato mencionado y su partido político hubieran adquirido previamente espacio en el medio de comunicación en cuestión. Para la Sala Superior, las expresiones no actualizaban la hipótesis normativa³ de la conducta infractora que se atribuyó por la autoridad local en el procedimiento sancionador electoral.

Otro tema relevante dentro del proceso son los aspectos de inconstitucionalidad de la norma de índole legal, y la interpretación de los derechos políticos-electorales como derechos funda-

³ En el sitio de YouTube, se puede encontrar la entrevista motivo de este caso: <http://www.youtube.com/watch?v=vW19LTaLEsw>;

mentales, esto es, primordiales, para poder entender el cambio de postura de las autoridades del TEPJF con respecto a las autoridades locales. Veamos con cuidado la resolución:

Aquí es, precisamente donde el artículo 88, inciso f) de la Ley Procesal para el Distrito Federal, no se ajusta y, por el contrario, contraviene las disposiciones de las normas constitucionales.

El contenido del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica las prerrogativas y las prohibiciones a los partidos políticos y las atribuciones expresas al Instituto Federal Electoral en materia de Radio y Televisión.

Regulación jurídica local

Dice la norma local:

ARTÍCULO 88.

El artículo 88, inciso f), contiene una hipótesis normativa que conduce a tres consecuencias jurídicas. Veamos: Hipótesis: Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda.

Condición de la hipótesis: Que tal determinación se realice:

- a) Por la autoridad electoral.
- b) Mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código Electoral del Distrito Federal.

Primera consecuencia: Es causa de nulidad de una elección.

Segunda consecuencia: El candidato o candidatos no podrán participaren la elección extraordinaria respectiva.

Tercera consecuencia: El Partido Político o Coalición responsable no podrá participar en la elección extraordinaria respectiva.

Así las cosas, el legislador ordinario del Distrito Federal dispuso -indebidamente- que ante el rebase de los topes de gastos de campaña en una elección, ésta puede declararse nula y que, además, ni el partido o coalición, ni el candidato o candidatos puedan participar en la elección extraordinaria respectiva.

El exceso de la norma, por violentar los artículos 41, 116 y 122 constitucionales, salta a la vista: se trata de una norma ordinaria, legislación secundaria y local del Distrito Federal, que, de manera y con espíritu contrarios a la naturaleza y a los fines constitucionales de los partidos políticos, les cancela a ellos y a sus candidatos la posibilidad de contender en las elecciones.

Ajuicio de la parte actora el contenido del artículo 88 de la Ley Electoral Procesal para el Distrito Federal, es contrario a las disposiciones constitucionales del artículo 35, 36 y 41 de la Constitución Federal, ya que impiden participar a ciudadanos y partidos políticos en las jornadas electorales respectivas.

Esto significa que el artículo 88, inciso f) de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal viola abiertamente los artículos 41, 116 y 122 constitucionales, pues lejos de ajustarse a los mandatos de la Carta Magna, simple y sencillamente cancela uno de los elementos consustanciales de los partidos políticos: la participación en procesos electorales a través de la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

A mayor abundamiento, el artículo 88, inciso f), de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal viola lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 122 constitucionales. En específico, vulnera los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad...

De modo semejante, la imparcialidad que debe imperar en el proceso electoral y en la jornada comicial será difícilmente garantizada a través de la exclusión artificial de la competencia electoral de uno o varios candidatos, partidos políticos o coaliciones, puesto que la mera imposición de la sanción es un hecho negativo que, indudablemente, incidirá de manera determinante en el resultado de la elección extraordinaria que se lleve a cabo, afectando con ello la emisión de sufragios libres, informados y auténticos. Finalmente, la imposición de una sanción como la que se combate constituye una vulneración a la constitucionalidad y a la legalidad que deben

regir la función electoral en cualquier régimen democrático, puesto que se está frente a la cancelación de las opciones políticas, al excluir artificialmente -en contra de los postulados constitucionales- a una o varias expresiones legítima y legalmente constituidas ante la autoridad electoral, con plenos derechos y prerrogativas para participar en la contienda de que se trate...

Por lo antes expuesto es claro que el artículo 88, inciso f, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, con fundamento en el artículo 90 de la CPEUM, así como en el artículo 6, numeral 4 de la LGSMIME, lo conducente es que esta H. Sala en plenitud de jurisdicción y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales declare la inaplicabilidad del dispositivo impugnado.

Una vez expuesto este razonamiento, es claro que la interpretación de la norma local, lesiona gravemente los derechos políticos-electorales del ciudadano, partiendo de una restricción de participar a los candidatos en los subsecuentes procesos electorales en el caso de infringir la hipótesis normativa local.⁴

La segunda causa de inconstitucionalidad se sustenta en la colisión entre el numeral 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal con el 38 y el 135 de la CPEUM. A continuación reproducimos parte del razonamiento:

- I) Los derechos fundamentales no podrán restringirse ni suspenderse sino por disposición constitucional.
- II) Son derechos fundamentales votar, ser votado y asociarse pacíficamente.

⁴ PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES.

III) Los derechos fundamentales a votar y ser votado sólo se podrán suspender por las causales

Limitativamente previstas por el artículo 38 constitucional.

En consecuencia, el artículo 88, inciso f), de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, viola el derecho a votar y ser votado por imponer como causa de nulidad de la elección el rebase de los gastos de campaña y más grave aún, por impedir que el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable participen en la elección extraordinaria respectiva...

Así, las modalidades al ejercicio de los derechos fundamentales, amén de que requieren ser razonables y justificadas, no pueden confundirse con las restricciones, las cuales, sólo pueden aplicarse mediante criterios muy bien definidos, respecto a que la limitante debe cumplir con los requisitos, de servir a un objetivo legítimo, ser necesaria, y ser proporcional.⁵

⁵ **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**- Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y afiliación; con todas las facultades inherentes a tales derechos, tiene como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados (Tesis S3ELJ 29/2002, 72-3).

DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESE TIPO DE PRERROGATIVAS. La Constitución Política de

De lo anterior se desprende que el artículo 88 de la legislación local limita el alcance de los derechos fundamentales. Con base en ello, se plantea una postura que favorezca la interpretación de manera amplia a favor de la ciudadanía.

El alcance de los derechos fundamentales en la esfera constitucional hace al legislador y a los poderes públicos respetar el contenido de las normas jurídicas y constitucionales.

los Estados Unidos Mexicanos consagra diversos derechos fundamentales en favor de los gobernados, entre los que destacan las garantías individuales y los derechos políticos, ambos inmersos dentro del género de los derechos humanos, que han ido definidos por la doctrina como el conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. Al respecto, los artículos 35 y 41 de la Carta Magna prevén los siguientes derechos de carácter político: votaren elecciones populares: ser votado para todos los cargos en los cargos en los mencionados sufragios: derecho de asociación y de afiliación; de los que se infiere que esos privilegios tienen como nota distintiva facultar a los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en premisas, es necesario tener en consideración que el juicio de garantías fue instituido en los artículos 103 y 107 constitucionales, como un medio extraordinario de control que tienen los gobernados para reclamar los actos de autoridad que estiman lesivos de sus garantías individuales; lo que pone de manifiesto que, por regla general, el juicio de amparo únicamente procede contra actos de autoridad que causen un menoscabo a esos derechos subjetivos públicos; aunque criterios jurisprudenciales existen en los que se ha establecido que en el aludido juicio también pueden impugnarse cuestiones que tienen una connotación eminentemente política, acotándose tales posturas a que conjuntamente con los derechos políticos, se aleguen transgresiones a garantías individuales. En la actualidad, esos criterios no son útiles para determinar cuándo procede el juicio de amparo, en virtud de que ahora la Constitución Federal prevé diversos procedimientos de tutela jurisdiccional para los asuntos en que se involucren tópicos de índole político, ya que en sus artículos 60 y 99 dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad respecto de actos o resoluciones en la materia; en tanto que en su diverso numeral 105 fracciones I y II instituye a las controversias constitucionales para preservar los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal, así como a las acciones de inconstitucionalidad como la única vía para impugnar leyes del orden político electoral. Por tanto, para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo cuando en él se aleguen violaciones a garantías individuales y a derechos políticos, es aplicable el principio de especialización de las normas, pues en la actualidad, las prerrogativas políticas cuentan con una amplia gama de medios de defensa constitucional; de tal suerte que el referido discernimiento debe partir, necesariamente, de la naturaleza jurídica de los actos impugnados y no de los planteamientos que se hagan valer, ya que en atención al tipo de acto impugnado podrá conocerse cuál es la vía constitucional especial procedente.

Como señaló Conrad Hesse, los derechos fundamentales deben crear y mantener las condiciones elementales para asegurar la libertad y la dignidad humana (Hesse 1994). En este sentido, la Sala Regional explicó que la vulneración a los derechos fundamentales es una omisión que cometió la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sin medir los alcances de dicha hipótesis normativa.

El tercer planteamiento de inconstitucionalidad se plantea por la colisión entre el numeral 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal y el artículo 22 de la CPEUM. Lo anterior se desprende del juicio de la Sala Regional: la sanción de la conducta prevista en el artículo 88 de la norma local es un exceso que violenta lo dispuesto en los artículos constitucionales 41, 116 y 122.

La nulidad de elección planteada, a juicio de la Sala Regional, no establece un parámetro para ponderar la circunstancias del caso e imponer la nulidad de la elección y la inhabilitación consecuencia de este mismo numeral. La Sala Regional explica los alcances de la sanción de acuerdo con la Constitución:

En consecuencia, el artículo 88, inciso f, de la Ley Procesal del Distrito Federal es por imponer una multa excesiva y fija. Asimismo, tal y como se hace valer en diverso apartado del presente escrito, la nulidad de una elección, por su propia naturaleza, es una sanción última; una pena de trascendencia que no solamente debe ser aplicada excepcionalmente y para casos de ilicitud que ameriten dejar son efectos la decisión de la mayoría.

Además de las multas excesivas y fijas, la norma Constitucional prohíbe las sanciones que tengan un carácter inusitado. La siguiente tesis sirve para ilustrar lo que al día de hoy se ha entendido por inusitado.

En consideración a lo anterior, el artículo impugnado es inconstitucional por establecer una pena inusitada, por las siguientes razones:

1. Es excesiva en relación con la infracción cometida. Independientemente de la cantidad por la que se rebase el tope de gastos de campaña, las consecuencias jurídicas son siempre las mismas: la nulidad de la elección y la prohibición al partido y candidatos responsables a participar en la elección extraordinaria. Además, las sanciones impuestas por el artículo combatido corresponden a lo que la Suprema Corte ha definido como “excesivo”.

Además como se demostró párrafos arriba, es evidente que la sanción impuesta por el artículo 88 incisos f), de la LPDF es excesiva, ya que no sólo establece la nulidad de la elección sino que imposibilita al candidato y al partido responsable a participar en las elecciones extraordinarias.

2. Deja al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación. El artículo en mención sólo define que para que una elección sea “deben ser determinantes para el resultado de la elección.” Luego entonces tenemos que no existe un concepto, proceso, marco normativo u otro indicio que pueda revelar al juzgador qué debe entender por “determinante”; así, se puede considerar como determinante para el resultado de la elección cualquier rebase de gastos de campaña. Esto es, al no existir límites para la autoridad electoral o el tribunal electoral para establecer qué puede entenderse por “determinante”, no existe un límite a la aplicación de la sanción, y en consecuencia ésta es arbitraria.⁶

3. Que la sanción establecida por el artículo 88 inciso f) de la Ley en comento, es tan inusitada que sólo se establece en el Distrito Federal. En efecto, del y estudio a las legislaciones estatales en materia electoral, se desprende que si bien es cierto que existen diversos Estados de la República que contemplan como sanción la nulidad de las elecciones como consecuencia directa del rebase de los topes de gastos de campaña, no es

⁶ PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

menos cierto que la mayoría de las legislaciones sólo imponen como consecuencia una sanción administrativa que se traduce en una multa...Por tanto, el partido político y el candidato deben responder sólo en la medida de su propia culpabilidad y no de forma generalizada como estima el numeral impugnado, puesto que aún cuando el sujeto infractor sea el partido político o el candidato se impone la pena a ambos de forma injusta. Es por ello que resulta fuera de toda lógica que el acreedor de una sanción, como lo es la anulación de una elección, lo sea un sujeto que pudo o no haber cometido la infracción, y, sin embargo, la sanción se hace extensiva al candidato o candidatos al anular la elección de que se trate y al imposibilitar a que participen en las elecciones extraordinarias correspondientes.

Para el cuarto planteamiento de inconstitucionalidad, la Sala Regional plantea que el artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal es contrario al artículo 99, párrafo IV de la ley fundamental. Dicho argumento no explica que se contradice con el criterio jurisprudencial formulado por la Sala Superior del TEPJF (Tesis S3ELJ 13/2000, 202-3).

A criterio de la Sala Regional, la autoridad electoral local no señaló el monto de los gastos erogados por el candidato en alguno de los rubros que integran los gastos de campaña. No es claro para determinar cómo esto altera el resultado electoral.

Por otra parte, son relevantes para este estudio los agravios expresados por el candidato, quien afirma que hubo varias violaciones de corte procesal e irregularidades.

En los agravios se argumenta que la entrevista debe considerarse como propaganda electoral y contabilizarse como gastos de campaña. Además, sobre la entrevista hecha al candidato Sodi durante el partido de futbol, no pudo demostrarse que éste u otra persona hiciera la contratación de la entrevista, pagando un precio por el tiempo para hacer propaganda electoral a favor suyo, que es lo prohibido por el artículo 41 de la Constitución.

El candidato argumentó que la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP 234/2009 y sus acumulados, consideró que la entrevista concedida por Demetrio Sodi de la Tijera constituía un acto de propaganda protegido por las libertades de expresión e información. De esto se desprendió que en el ámbito de la libertad de expresión existe el reconocimiento pleno del derecho de los individuos a conocer lo que otros tienen que decir y, además, el derecho a comunicar información a través de cualquier medio.

Este derecho a la información protege al sujeto emisor, pero también al contenido del mensaje, garantizado por el artículo 6 de la Constitución federal.

En la última parte de la argumentación de los agravios se enfatiza la falta de elementos con los que la autoridad local tomó elementos probatorios fuera de los expuestos en el juicio. A decir de la parte actora, se extralimitan las facultades de la autoridad local. A continuación transcribimos lo antes explicado debido a su trascendencia dentro de los argumentos:

En otra parte del considerando OCTAVO que nos ocupa, el tribunal responsable estima como parcialmente fundados aquellos agravios relativos a la indebida motivación de los considerandos vigésimo sexto y vigésimo séptimo del dictamen emitido por la autoridad administrativa electoral, ya que del examen realizado a treinta y un documentos, se advierte que las razones expuestas para determinar que algunos “testigos de propaganda” beneficiaron a diversas candidaturas, son insuficientes para arribar a las conclusiones que sostiene, pues no describió los elementos mínimos necesarios que permitan establecer tal beneficio; por lo que en plenitud de jurisdicción, modifica el considerando vigésimo sexto del dictamen primigeniamente del prorrateo entre las candidaturas beneficiadas, lo cual señala en un cuadro esquemático que contiene ocho columnas, en las que se aprecia: en la primera columna se cita el número de apartados impugnados, en el

orden en que aparecen en el dictamen; en la segunda se identifica la o las facturas que amparan los montos a prorratear; en la tercera se menciona el nombre del proveedor y las fojas del expediente en que se encuentran; en la cuarta, el concepto amparado por las facturas; en la quinta los testigos que describen bienes o servicios objeto del gasto de campaña; en la sexta, el costo total de los bienes o servicios con IVA incluido; en la séptima se anotan las candidaturas beneficiadas con los bienes y servicios, reportadas por el Partido Acción Nacional; y en la octava se precisa el gasto que debe ser considerado para el rebase el tope de gasto de campaña del entonces candidato a jefe delegacional en Miguel Hidalgo, ciudadano Demetrio Sodi de la Tijera.

Pues bien, tal proceder del tribunal responsable causa agravio al ahora actor, en tanto que en primer lugar, lo que solicitó en el juicio electoral local, fue que las documentales contempladas en el considerando vigésimo sexto del dictamen emitido por la autoridad administrativa electoral local, no fueran tomadas en consideración para efectos de contabilizar el tope de gastos de campaña en relación al procedimiento específico señalado en el artículo 61 del Código Electoral local, por la básica consideración de que las mismas fueron allegadas al procedimiento de investigación, de manera ilegal, pues la autoridad fiscalizadora carece de facultades para allegarse de elementos de convicción distintos a los aportados por las partes contendientes, en tanto que solamente puede repetir o ampliar diligencias de prueba, pero no recabar oficiosamente las que arbitrariamente estime pertinentes, por más que se diga que son para integrar debidamente el expediente, y es que como se ha dicho con anterioridad, la disposición legal en comento no se lo permite.

En segundo lugar, aún en el supuesto de que fuera procedente contabilizar esas treinta y un documentales al tope de gastos de campaña, las operaciones aritméticas de prorrateo que realiza en ese cuadro esquemático, son ilegales, en tanto que como se puede advertir, distribuye igualitariamente el

importe total de las documentales (facturas) entre determinado número de candidaturas supuestamente beneficiadas, pero en congruencia con las disposiciones legales y reglamentarias que han quedado precisadas en este agravio, lo que debió hacer era prorratear tan solo el cuarenta por ciento de esos importes entre el número de candidaturas beneficiadas con la propaganda electoral respectiva ya que el sesenta por ciento restante debió dejarlo para el momento en que dentro del procedimiento ordinario de revisión de informes de gastos de campaña alude el artículo 58 del Código Electoral, el PAN reportara al instituto Electoral los criterios o bases sobre los que se realizaría el referido prorrateo de gastos.

Lo anterior es así, en tanto que proceder de otra forma, esto es, como lo hizo la responsable, constituye una franca vulneración al derecho que tiene el partido político de presentar tales criterios o bases dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de las campañas respectivas; sin que sea obstáculo para ello el argumento de la responsable en el sentido de que se está frente a un procedimiento especial de investigación, de naturaleza fiscalizadora y que se debe resolver en breve plazo, porque por más especial que sea y que se tengan términos más breves que los del procedimiento ordinario de revisión de informes de gastos de campaña, ello en modo alguno justifica el desconocimiento liso y llano de los derechos sustantivos plenamente establecidos en la ley a favor de los institutos políticos. Permitir lo contrario, significaría que cualquier autoridad, con cualquier pretexto de excepcionalidad y sin que la ley lo autorice para ello, desconozca derechos elementales y fundamentales de los gobernados, situación inadmisibles en un estado de derecho.

Por ello, se insiste en que el tribunal responsable en estricto apego y respeto al derecho del Partido Acción Nacional de informar de esos criterios o bases de prorrateo dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que concluyan las campañas electorales, no puede ser violentando de ninguna manera y

bajo ningún pretexto por la autoridad electoral justamente encargada de velar y garantizar su plena observancia...

OCTAVO. Causan agravio los razonamientos sostenidos por la responsable en el considerando décimo quinto de la resolución impugnada, mediante los cuales juzga que se acredita la determinancia en el resultado de la elección, respecto de la causal de nulidad prevista en el artículo 88, inciso f) de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, toda vez que dichos razonamientos violan el principio de legalidad en materia electoral pues carecen de la debida fundamentación y motivación legales, según lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme con lo que se desarrolla a continuación.

La responsable juzga que el rebase de topes de gastos de campaña en cuestión es determinante para el resultado de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, dado que en actuaciones se encuentran debidamente acreditados sus dos aspectos, cualitativo y cuantitativo.

Por lo que hace a la determinancia desde el punto de vista cuantitativo, la responsable se limita a realizar un ejercicio comparativo derivado de un supuesto costo económico de cada voto obtenido por los partidos políticos en primero y Segundo lugar, para concluir que como el Partido de la Revolución Democrática gastó menos que el Partido Acción Nacional, de haber gastado lo que erogó éste, el resultado en votos de aquel hubiera sido mayor al que obtuvo en la elección y también mayor al que obtuvo Acción Nacional, lo que la ubicaría en primer lugar de la contienda.

Referente a la determinancia desde su punto de vista cualitativo, ilegalmente la responsable considera, que el referido exceso en el gasto de campaña trastoca los principios de equidad y transparencia en la contienda, lo que implica el consecuente debilitamiento del sistema de partidos, inhibiendo el calificar la elección de universal, libre secreto y directo de los ciudadanos...

La determinancia constituye un requisito sine qua non para el surtimiento de la nulidad prevista en el artículo 88, inciso f) de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. Luego, en el caso extremo de que esa autoridad federal electoral determinara que en actuaciones sí se encuentra acreditado un gasto excesivo en los gastos de campaña del Partido Acción Nacional y su candidato a jefe delegacional en Miguel Hidalgo, resultaría necesario concluir que eso sí incidió en el resultado de la elección y favoreció al Partido Acción Nacional y su candidato, a través de razonamientos sustentados en bases reales y lógicas, más nunca en las consideraciones subjetivas y fútiles en que se basa la responsable y que constituyen la materia de este agravio.

III. Sustento legal de la resolución

Se desprende de la exposición anterior, que la parte actora hace el señalamiento de que las autoridades locales no tuvieron una valoración adecuada de las documentales ofrecidas durante el juicio ante la autoridad local, así como una deficiente argumentación de la declaración de la nulidad de la elección referida. La determinación del exceso en los gastos de campaña fue presentada como la condición fundamental para hacer válida y conforme a derecho la nulidad de la elección.

La parte actora alegó que la causa de nulidad contemplada en el artículo 88, inciso f, de la ley de la materia en el ámbito local contraviene las disposiciones de la Constitución en sus artículos 14 y 16.

Para el PAN y Demetrio Sodi (parte actora), la materialización de la hipótesis normativa jamás se realizó, porque la entrevista no afectó al desarrollo de la jornada electoral.

La conducta ilícita es ampliamente debatida. La parte actora pretende, sin fundamento, darle valor comercial a la entrevista y sumar ese costo a los gastos de campaña, con lo cual justifica el rebase de los límites legales y la decisión de anular la elección.

Una vez analizadas todas las pruebas, la Sala Regional del TEPJF determinó que las resoluciones de las autoridades locales debían revocarse, tanto la de la Unidad Técnica, que determinó el valor comercial de la entrevista, como la del TEDF, que declaró inválida la elección y la toma de protesta del candidato Demetrio Sodi de la Tijera como jefe delegacional.

Los argumentos generados por la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, consistieron en:

- a) La entrevista no constituyó una donación en especie; por lo tanto, no debió contabilizarse como gasto de campaña. El análisis de lo referente a medios de información corresponde a las autoridades federales por disposición constitucional, y el TEPJF ya había manifestado su punto de vista.
- b) La valoración del documento que sirvió para cuantificar el costo de la entrevista conduce a la conclusión equivocada de establecer el precio comercial de ese acto considerado como propaganda política. Al no probarse que la entrevista fue producto de una compraventa por la que se pagó un precio, éste no puede establecerse en modo alguno como gasto de campaña con el cual se rebasa el tope establecido por la autoridad.
- c) La autoridad local no comprobó fehacientemente la relación contractual entre la compañía televisora y el candidato Sodi de la Tijera y el PAN.
- d) La Sala local declaró esa difusión de la entrevista como fraude a la ley, pero en la perspectiva de la Sala Regional del TEPJF ese fraude no se configuró, ya que no se trataba de un acto que pretendiera encubrir o simular una actividad ilícita.
- e) Los principios rectores de la actividad electoral en México, como imparcialidad, equidad, publicidad y debido proceso legal, fueron vulnerados por las decisiones de las autoridades locales cuando ejercieron una investigación sobre los gastos de campaña del ciudadano Demetrio Sodi de la Tijera y del PAN, su valoración en términos económicos

y la anulación de las elecciones acordando la reposición del proceso electoral delegacional e impidiendo que en él participaran el candidato Sodi y el PAN.

En el presente caso, la litis consistió en determinar si, como afirmaban los partidos Convergencia, del Trabajo y de la Revolución Democrática, el PAN rebasó los topes de campaña debido a una entrevista que realizó Demetrio Sodi de la Tijera, en su calidad de candidato a jefe delegacional, como lo enuncia el artículo 88 de la Ley Electoral Procesal del Distrito Federal.

El TEDF consideró que el rebase de los topes de gastos de campaña a raíz de contabilizar a la entrevista como gasto, actualizaba los supuestos del capítulo II con referencia a las nulidades de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal.

A continuación, reproducimos y analizamos los alcances de las diversas nulidades contempladas por la legislación procesal local:

CAPÍTULO II

De las nulidades

Artículo 85. Corresponde en forma exclusiva conocer y decretar las nulidades a que se refiere el presente Capítulo al Tribunal.

Artículo 86. Las nulidades establecidas en este Capítulo podrán afectar:

- a) La totalidad de la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados de la elección impugnada;
- b) La votación de algún Partido Político o Coalición emitida en una casilla, cuando se compruebe fehacientemente la responsabilidad del Partido Político o Coalición, siempre que la misma sea determinante para afectar el sentido de la votación;
- c) La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- d) La elección de Diputados por los principios de mayoría relativa o representación proporcional;

- e) La elección de los Jefes Delegacionales; y
- f) Los resultados del procedimiento de participación ciudadana.

que en forma evidente hayan afectado las garantías al sufragio.

Artículo 88. Son causas de nulidad de una elección las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas, en el ámbito correspondiente a cada elección;
- b) Cuando no se instalen el 20% de las casillas en el ámbito correspondiente a cada elección y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida;
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa sean inelegibles;
- d) Cuando el candidato a Jefe de Gobierno sea inelegible;
- e) Cuando el candidato a jefe delegacional sea inelegible; y
- f) Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral, mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código. En este caso, el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en todo el Distrito Federal, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Artículo 89. El Tribunal podrá declarar la nulidad de una elección, cuando durante el proceso electoral correspondiente se hayan cometido violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución, el Estatuto y el Código, y la autoridad electoral, en ejercicio de sus atribuciones

a través de los acuerdos que dicte al inicio del proceso electoral, para prevenir y evitar la realización de actos que prohíben las leyes, o con el apoyo de otras autoridades, no haya podido evitar que sus efectos se reflejaran en los resultados de la elección.

Artículo 90. Para los efectos del artículo anterior, se considerarán violaciones sustanciales a los principios rectores las conductas siguientes:

I. Cuando algún servidor público o algún particular, cuya participación en el proceso electoral se encuentre restringida o prohibida por las leyes, realice actos que beneficien o perjudiquen a un partido político o su candidato, de manera que influyan en el resultado de la elección, cuando la diferencia entre el 1° y 2° lugar sea del 2% o menor, de manera tal que sin esa participación el resultado hubiera sido distinto.

II. Cuando quede acreditado que el partido político que resultó triunfador en la elección violó las disposiciones fijadas por el Instituto relativas a la contratación de propaganda electoral, a través de medios electrónicos de comunicación y que dicha violación haya traído como consecuencia un indebido posicionamiento en el electorado, a través del denuesto o descrédito de sus adversarios políticos.

III. Cuando algún funcionario público realice actividades proselitistas en favor o en contra de un partido político o candidato, de manera tal que implique el uso de fondos o programas gubernamentales para fines electorales.

IV. Cuando un partido político o candidato financie directa o indirectamente su campaña electoral, con recursos de procedencia distinta a la prevista en las disposiciones electorales.

V. Cuando el partido político o candidato ganador hubieren recibido apoyos del extranjero.

VI. Dichas violaciones deberán estar plenamente acreditadas, a través de los elementos de convicción que aporten las partes o las que, en su caso, se allegue el órgano jurisdiccional

cuando exista principio de prueba que genere duda sobre la existencia de la irregularidad alegada.

VII. Todas las autoridades estarán obligadas a entregar la documentación que solicite el Tribunal Electoral, con motivo de la revisión de la validez de la elección.

Artículo 91. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una casilla o de una elección, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el medio de impugnación.

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

Artículo 92. Los Partidos Políticos o Coaliciones no podrán invocar en su favor, en ningún medio de impugnación, causas de nulidad, hechos o circunstancias que dolosamente hayan provocado.

A continuación explicamos las diversas variantes de la nulidad en las elecciones:

Con el propósito de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos establecen diversas causales de nulidad como una sanción a la violación a los mismos.

Hacemos referencia a las distintas nulidades aplicables a los resultados electorales. En efecto, se puede distinguir entre la nulidad de un voto, la de una votación de casilla, la general de las elecciones, toda vez que en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de éstos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados.

Es importante advertir que, según disposición explícita en los diversos ordenamientos latinoamericanos, la nulidad sólo puede

ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley (por ejemplo, Bolivia y El Salvador), si bien hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente Órgano Jurisdiccional electoral para decretar alguna nulidad, en tanto que se permite “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades (...) influyan en los resultados generales de la elección” (Uruguay); o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, junta o casilla. Entre éstas se incluye “cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación” (Guatemala).

Asimismo, en términos generales, la nulidad sólo puede ser declarada cuando el motivo sea determinante para el resultado de la elección completa o cause perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela), además de que la interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado y que, una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda, deberá estarse por la validez de las elecciones (Ecuador).

Las anteriores disposiciones tienen su razón de ser en el principio general de derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur*, que tiene especial relevancia en el derecho electoral latinoamericano, como lo han destacado en su jurisprudencia diversos órganos jurisdiccionales electorales de la región (Costa Rica y México).

Por otra parte, es conveniente advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones, la nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma (México y Paraguay), según otro principio general de derecho, que establece que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su

propia torpeza, plasmado en el adagio latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

En relación con la nulidad de la votación, hacemos las siguientes consideraciones y diferenciaciones: la nulidad de la votación puede referirse a la recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral, o más específicamente a los siguientes tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación; o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela), o bien, antes de las siete de la mañana o después de las cinco de la tarde (Ecuador), o en horas distintas a las previstas salvo caso fortuito o fuerza mayor (El Salvador); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere iniciado la votación después de las 13 horas sin causa justificada o habiendo impedido el libre ejercicio del sufragio (Perú), después de las 14 horas y hubiere votado menos de 50% del electorado (Panamá), o bien, cerrado la votación antes de las 17 horas (Brasil); cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela). Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas (México, Paraguay y Perú) o, en general, que existan irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado (México).

Resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral sólo afectan la votación respectiva y, por tanto, no afectan la elección o el proceso electoral; el efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los

votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate (lo cual, eventualmente y según se explicará, podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección). Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas puede tener influencia en la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales analizados establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa o conjunto de mesas es determinante para el resultado general o validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección.

En efecto, algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección (Uruguay y Venezuela), en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección (Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá), o bien, suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido (Panamá).

En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos o en la jurisprudencia se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa o casilla respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), o bien, si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos (Brasil) o representan un tercio de la votación nacional válida (Perú). En México se prevé un porcentaje menor, al establecer como causal de nulidad de una elección de diputados cuando se acredite la nulidad de votación, por lo menos, en 20% de las casillas, en tanto que para una de senadores se requiere, cuando menos, en 20% de las secciones de la en-

tividad federativa correspondiente; en Paraguay también se establece 20% de las mesas anuladas.

Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones, según el caso, en todo el distrito o entidad (México).

Es necesario diferenciar los anteriores casos, en que la nulidad de la votación recibida en mesas o casillas acarrea la nulidad de una elección y la convocatoria a una nueva, de aquellos otros en que la nulidad de votación tiene como efecto solamente la exclusión de los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, dando lugar a una recomposición del cómputo (que puede influir, en algunos sistemas, en el número de asignaciones por representación proporcional) y, en su caso (como en México), a un cambio de candidato o fórmula de candidatas ganadora, en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, así como el otorgamiento al candidato o fórmula que resulta ganadora como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Igualmente deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia con respecto a que en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado, en cuyo caso no se anula toda la votación de la mesa o jurado, sino tan sólo los votos emitidos en favor del candidato respectivo.⁷

⁷ ARTICULO 151. Los candidatos a corporaciones públicas, sus cónyuges o parientes hasta segundo grado de consanguinidad o de afinidad o primero civil, no podrán ser jurados de votación miembros de comisiones escrutadoras o secretarios de éstas, dentro de la respectiva circunscripción electoral.

Tampoco podrán actuar como claveros de una misma arca o como miembros de una comisión escrutadora o desempeñar estas funciones en el mismo municipio,

Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causales de nulidad de votación recibida en alguna mesa, casilla o junta, o bien, de determinada elección (Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; en cuanto a México, tal atribución se reserva excepcionalmente, una vez que ha sido instado el Órgano Jurisdiccional electoral respectivo, para los casos en que, como resultado de la acumulación de las resoluciones a distintos medios de impugnación en que se haya declarado la nulidad de votación en diversas casillas, se actualice la nulidad de determinada elección de diputados o senadores, así como en el supuesto de que se presenten en forma generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral que sean determinantes para el resultado de la elección). La razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad). Vinculado con las consideraciones anteriores, conviene también aludir a la atribución de algunos órganos electorales para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios (como ocurre en México).

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, la regla en el resto de los países (así como en los citados anteriormente en aquellos aspectos en que no se encuentran facultados en forma expresa) es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar

las personas que están entre sí en los anteriores grados de parentesco y sus cónyuges.

La persona que no se declare impedida por estar en alguna de las situaciones previstas en este artículo, será sancionada con arresto inconvertible hasta de treinta (30) días por medio de resolución que dictarán a petición de parte o de oficio los delegados del Registrador Nacional (CEC 2010).

nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho de que el juez no puede proceder de oficio (*ne procedat iudex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*nemo iudex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por los planteamientos de las partes (*ne eat iudex ultra petita partium* y *sententia debet esse conformis libellum*).

Por lo que hace a la **nulidad de una elección**, comentamos que, conforme con los ordenamientos latinoamericanos, es posible distinguir tres causales de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas, por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

Tratamos en primer lugar la consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas. Es el caso a que se hacía referencia al final del inciso anterior, distinguiéndose los casos en que la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), más de la mitad de los votos (Brasil), un tercio de la votación nacional válida (Perú), o bien, 20% de las casillas o secciones (México y Paraguay).

Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos. Prácticamente todas las legislaciones estudiadas prevén como causal de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley (Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela), o bien, el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Nicaragua y Venezuela).

Si la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias, se previene una causal de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías

requeridas (Panamá); la comisión en forma generalizada de violaciones sustanciales durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y que las mismas sean determinantes para el resultado de la elección (México); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiera el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y que dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien, cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del Órgano Jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú).

El jurista venezolano Allan Brewer-Carías señala que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “garantías requeridas”, “violaciones sustanciales”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “graves irregularidades”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, según el criterio de oportunidad) sino al arbitrio del Órgano Jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados, que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma. Al respecto, resulta aplicable lo expresado al final del inciso anterior en cuanto a los efectos de la nulidad de una elección, en el entendido de que si se trata de una elección uninominal, procede la expedición de una convocatoria y la celebración de una nueva elección; si se trata de una elección plurinominal o por listas, no siempre se requiere de una nueva elección, sino, por ejemplo, si fuese el caso de una nulidad por inelegibilidad, ello afecta al candidato que no reúna los

requisitos respectivos, subiendo en orden el candidato siguiente de la lista (como en México).

Por lo que toca a la nulidad general de las elecciones, debemos decir que el supuesto se contempla en muy pocos países, en cuyo caso se convoca a nuevas elecciones, si bien en otros se encuentra expresamente prohibido; por ejemplo, en Bolivia se establece que “en mérito de los principios de preclusión, repetición de elecciones, validación del voto ciudadano, las elecciones generales o municipales, no podrán ser anuladas por ninguna causa”.

En ciertos países se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones la celebración de ellas sin la convocatoria previa del órgano competente (Panamá y Venezuela), así como la realización de ellas en día distinto al de la convocatoria (El Salvador), o bien, cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas (Panamá).

Finalmente, es pertinente señalar que si bien en la gran mayoría de los ordenamientos electorales de la región se establece (en forma explícita, como en Costa Rica, o implícita) el carácter público y gratuito de la acción de nulidad, por lo que no se obliga a quien la interpone al rendimiento de depósito o fianza alguna, es el caso de que en Perú, como se mencionó, para ser admitido el recurso respectivo, se exige que éste se acompañe de un certificado de depósito del Banco de la Nación (por cien mil nuevos soles), que se devolverá si es declarada fundada la nulidad planteada o, de lo contrario, incrementará los fondos electorales.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 41 de la CPEUM, los principios rectores de la función electoral son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y basta que no se satisfaga uno solo de ellos para que una elección sea inaceptable o, en otros términos, pueda ser anulada.

El TEDF tiene la facultad de decretar la nulidad de una elección cuando, entre otras causas, el partido político con las mayoría de votos exceda los gastos de campaña contemplados para

esa jornada en específico y tal determinación se realice conforme a las normas locales de la materia, pero sólo podrá ser declarada la nulidad de la elección en un determinado distrito cuando las causales invocadas hayan sido plenamente acreditadas conforme a la Constitución y a la legislación local, además de cumplir el requisito *sine qua non* de ser determinantes para la jornada electoral en particular.

Esta característica es determinante porque faculta a la autoridad jurisdiccional federal a conocer asuntos de gran relevancia, que tengan como alcance un cambio trascendental en el resultado de la jornada electoral específica, por un lado, y, por otro, sean altamente perjudiciales a la lógica de las elecciones y, además, que esté en correspondencia con los principios contenidos en el artículo 41 constitucional.

Para que la violación al marco jurídico electoral tenga esa cualidad de determinante, se debe cumplir en la hipótesis normativa, es decir, la posibilidad de causar un menoscabo o alteración decisiva en el desarrollo del proceso electoral en cuestión, o bien uno que provoque el cambio del resultado final de la elección. Esta conducta ilícita debe consistir en que un partido político y su candidato obtuvieran una ventaja o apoyo indebido sobre los demás participantes, o que se obstruyera la realización de alguna de las fases que conforman al proceso electoral en sí, o que esta conducta determinase a su vez tal influencia en el electorado que pueda alterar el sentido y las preferencias electorales de los ciudadanos.

Teniendo lo anterior como base, la calificación realizada por la autoridad responsable de vigilar y administrar el proceso electoral, esta autoridad ponderará el grado de afectación a los elementos torales del proceso electoral en sí, y pudiendo realizarse un hecho ilícito que desvíe el curso de la elección, y teniendo como consecuencia final de carácter irreversible al momento de contabilizar los votos entre los partidos participantes. Tal situación genera un problema de legitimidad y de incertidumbre para la ciudadanía.

En la ley fundamental encontramos los criterios que encauzan la actividad electoral; esto implica que ya hay pautas establecidas que encaminan el ejercicio cívico, tanto para las autoridades como para los actores políticos.

La siguiente tesis ilustra lo que implica el criterio determinante en una nulidad de elección:

VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO.

—El alcance del requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consiste en que el carácter de determinante atribuido a la conculcación reclamada responde al objetivo de llevar al conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral, o bien, el resultado final de la elección respectiva. Es decir, para que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral se requiere, que la infracción tenga la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral, como podría ser que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral, por ejemplo, el registro de candidatos, las campañas políticas, la jornada electoral o los cómputos respectivos, etcétera. Será también determinante, si la infracción diera lugar a la posibilidad racional de que se produjera un cambio de ganador en los comicios.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC- 156/2001. —Partido Acción Nacional. —6 de septiembre de 2001. —Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC- 262/2001. —Partido Revolucionario Institucional.

La CPEUM establece que el carácter determinante de una violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos:

- a) Un factor cuantitativo.
- b) Un factor cualitativo.

El primero (a) se basa en la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular de acuerdo con las particularidades de la correspondiente causal de nulidad de votación recibida en casilla, así como en el número de votos obtenidos por los partidos políticos que ocuparon el primero y el segundo lugar de la votación conforme a los resultados consignados en la respectiva acta de escrutinio y cómputo, y se considera determinante para el resultado de la votación la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular, siempre y cuando tal cantidad sea superior a la diferencia numérica de la votación obtenida por los partidos políticos que ocuparon el primero y el segundo lugar de la votación en la casilla correspondiente.

El segundo criterio (b) se pone en práctica cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado numérico de la votación en la respectiva casilla, pero pongan en duda el cumplimiento de alguno o varios de los principios (De Lassé 2009).

El artículo 41 de la Constitución consagra que los principios rectores de la función electoral son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y que ante la ausencia de alguno de ellos, la elección de que se trate podría ser aparentemente válida de hecho, mas no de derecho, al carecer del sustento constitucional para ser aceptable.

Los principios que fungen como referente para la actividad electoral deben ser seguidos con estricto apego y la omisión de lo anterior conduce a la posibilidad de declarar nulas las actuaciones, siguiendo el criterio constitucional. En consonancia con la explicación anterior tenemos las tesis jurisprudenciales siguientes:

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como

la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección. Juicio de revisión constitucional electoral.

SUPJRC- 221/2003 y acumulados. Partido Acción Nacional. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de votos en el criterio. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. Juicio de revisión constitucional electoral. SUPJRC- 488/2003. Coalición Alianza para Todos. 12 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Javier Ortiz Flores. Sala Superior, tesis S3EL 031/2004.

NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO.

Aun cuando este órgano jurisdiccional ha utilizado en diversos casos algunos criterios de carácter aritmético para establecer o deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación recibida en una casilla o de una elección, es necesario advertir que esos no son los únicos viables, sino que puede válidamente acudir también a otros criterios, como lo ha hecho en diversas ocasiones, si se han conculcado o no de manera significativa, por los propios funcionarios electorales, uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió, particularmente cuando ésta se realizó por un servidor público con el objeto de favorecer al partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en una específica casilla.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-124/98. Partido Revolucionario Institucional. 17 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-168/2000. Partido Revolucionario Institucional. 16 de agosto de 2000. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-086/2002. Partido Acción Nacional. 8 de abril de 2002. Unanimidad de votos. **Sala Superior, tesis S3ELJ 39/2002.**

En el caso que nos ocupa, el TEDF, para anular la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, se basó en elementos que infringen el principio de certeza, puesto que la Unidad Técnica de IEDF procedió sin fundamento a realizar una simulación con operaciones aritméticas para determinar el número de votos que habría obtenido el PRD de haber dispuesto de los mismos recursos que el PAN. Ese tipo de cálculos en todo caso están reservados a las autoridades federales, el IFE y el TEPJF, por ser una relación entre los medios masivos de información y los procesos electorales. El Tribunal local no podía hacer esos cálculos y menos usarlos para incrementar en una interpretación los gastos de campaña de un candidato y con esa nueva suma decretar que se rebasaron los topes y la anulación de la elección.

Más aún, considerando que la votación que hipotéticamente hubiesen obtenido los partidos políticos primero y segundo lugar, respectivamente, en la elección, éstos hubieran respetado el tope de gastos de campaña, y se les hubieran restado aquellos votos que se hubieran ganado en la elección, como consecuencia de haber rebasado el tope de campaña, la autoridad debió verificar si eso afectó directamente al partido político o candidato que le seguiría en la preferencias del electorado de la delegación en cuestión, a través del dictamen generado por la autoridad electoral local, no fue valorada correctamente, la autoridad local declaró la nulidad de la elección para jefe delegacional de Miguel Hidalgo, así como la revocación de la constancia de mayoría. Esta

decisión fue invalidada por la Sala Regional del TEPJF, que decidió respetar el voto que los ciudadanos emitieron en plena libertad del ejercicio del sufragio, derecho fundamental contenido en el artículo 35 de la ley fundamental, revocando la decisión de la autoridad jurisdiccional local, otorgando la constancia de mayoría y confirmando la validez de la elección en favor del candidato de Acción Nacional.

Los derechos políticos son aquellos atributos de la persona que hacen efectiva su participación política como ciudadano de un determinado Estado. Estos derechos tienen una nota particular que constituye su frecuente relación con las nociones de deber o función debido al carácter legitimador de su ejercicio. Como señala la jurista costarricense Sonia Picado, la tendencia dominante es la universalización de los derechos políticos como derechos humanos. Hay una serie de instrumentos internacionales tanto universales como regionales cuya finalidad es la promoción de los derechos políticos y buscan garantizar su cumplimiento frente a los estados (Picado 2007).

Estos instrumentos internacionales son:

- I. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- II. Convención Americana de los Derechos Humanos.

El hecho de que el PAN haya obtenido a su favor el apoyo de los electores implica la concentración de voluntades de quienes emitieron el sufragio en ese sentido y que, en principio, debe ser respetado. El desconocimiento de la expresión de voluntades sólo se justificaría por la existencia de una circunstancia razonable y ampliamente aceptada, situación que en la especie no aconteció.

Efectivamente, en el presente caso tal circunstancia no se advierte, por la imposibilidad de sustentar racionalmente la relación causa-efecto entre la generación de las supuestas violaciones señaladas y la diferencia en la votación que se dio entre los contendientes.

En efecto, para considerar actualizado el carácter de determinante en las violaciones alegadas es insuficiente la acreditación del rebase de los topes de gastos de campaña acontecido durante el desarrollo del proceso electoral, ya que como se ha mencionado ampliamente, aun al estar comprobado, los partidos actores debieron expresar y acreditar de manera fehaciente el nexo o vínculo causal entre éste y el resultado de la votación, situación que no se cumplió en la especie.

De ahí que no haya existido base para acoger la pretensión de nulidad hecha valer por las autoridades locales, tal como lo razonó la Sala Regional del TEPJF en la pasada litis.

Registro IUS: 166864

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1450, tesis P./J. 63/2009, jurisprudencia, Constitucional.

Rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 129, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESPETA EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA EN MATERIA ELECTORAL.

Texto: El citado precepto, al prever que la propaganda de los candidatos, partidos políticos o coaliciones en los medios de comunicación impresos deberá estar enmarcada e inscrita en tipografía diferente a la que normalmente se utilice en el medio de comunicación de que se trate, y que deberá contener la leyenda “propaganda pagada”, utilizando la tipografía y tamaño predominante del resto del texto, tiende a aumentar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable sobre el hecho de que los mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un contexto de competencia electoral, por lo que respeta el principio de certeza jurídica en materia electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, en razón de que busca impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas

electorales y sus resultados, lo que tiende a promover una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral y a impedir el uso del poder (económico y/o público, por ejemplo), a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.

Precedentes: Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008. Procurador General de la República y Partido de la Revolución Democrática. 28 de octubre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 63/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

Registro IUS: 166846

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1452, tesis P. XXIX/2009, aislada, Constitucional.

Rubro: RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO 3, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN CUANTO REGULA LA CONTRATACIÓN O ADQUISICIÓN DE TIEMPOS EN ESOS MEDIOS NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES DE COMERCIO, EXPRESIÓN E IMPRENTA.

Texto: El citado precepto al establecer que, además de los partidos políticos, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, no transgrede las libertades de comercio, expresión e imprenta, contenidas en los artículos 5o., 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a la luz de una interpretación sistemática y funcional de éstas, la prohibición constitucional establecida para los partidos políticos en el párrafo tercero del apartado

A de la base III del artículo 41 constitucional necesariamente incluye a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ya que éstos no pueden existir sin aquéllos, dada la prohibición legal de candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias. En efecto, los candidatos y precandidatos a cargos de elección popular no son solamente ciudadanos, sino que son ciudadanos investidos de determinadas calidades que actúan en nombre y representación del partido político al que pertenecen, como afiliados o miembros, o que los postula. Por ende, se trata de una restricción debida prevista en el propio artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en razón de la calidad especial de los sujetos normativos, es decir, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, que se explica y tiene su justificación en el contexto normativo del propio artículo 41 constitucional, conforme al cual los referidos sujetos normativos están necesariamente inmersos en un marco electoral y partidario que tutela, además, la equidad en la contienda electoral. Incluso, la mencionada restricción incide directamente en la libertad de comercio establecida en el artículo 5o. constitucional, sin que se actualice una violación a éste ni a los diversos artículos 6o. y 7o. constitucionales, toda vez que constituye una restricción establecida directamente por el propio Constituyente Permanente y, por ende, una restricción válida en términos del artículo 1o. de la Ley Suprema, conforme al cual todo individuo gozará de los derechos fundamentales que otorga la Constitución, los que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que ésta prevé

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México. 8 de julio de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano

Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número XXIX/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

Registro IUS: 168836

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, p. 609, tesis P./J. 99/2008, jurisprudencia, Constitucional.

Rubro: PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Texto: El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece de noviembre de dos mil siete, establece las reglas a que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país, y fija las normas aplicables para el uso que hagan los partidos políticos de los medios de comunicación social. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, reformado a través del indicado Decreto, dispone que las Constituciones y las leyes estatales en materia electoral garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y a la televisión, conforme a las normas establecidas por el Apartado B de la Base III del artículo 41 de la propia Constitución. Así, para la difusión de propaganda política con fines electorales en dichos medios de comunicación, las Legislaturas Estatales deben adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos

políticos con la sociedad que instituye la señalada Base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local debe administrarlas exclusivamente el Instituto Federal Electoral. Por tanto, las legislaturas estatales tienen prohibido emitir leyes que autoricen a los concesionarios o permisionarios de la radio o la televisión, cualquiera que sea su modalidad, para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el mencionado Instituto.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 56/2008. Procurador General de la República. 4 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.

Registro IUS: 175330

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Abril de 2006, p. 582, tesis P./J. 54/2006, jurisprudencia, Constitucional.

Rubro: FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TOPE DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA. EL ARTÍCULO 63 BIS-5 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, AL PREVER QUE SE OTORGARÁ SU ADMINISTRACIÓN AL PARTIDO DE MAYOR FUERZA DE LOS QUE FORMEN UN FRENTE, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN I, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS F) Y H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Texto: El artículo 63 Bis-5 del Código Electoral del Estado de Colima, al establecer que la administración de las prerrogativas y del financiamiento público para la obtención del voto corresponderá al partido político que represente la mayor fuerza electoral de entre los que vayan en frente común con un candidato, excluyendo de esa administración al otro u otros integrantes, contraviene los artículos 41, fracción I, y 116,

fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien no se priva a éstos de tales recursos, sí se les afecta en cuanto a su disposición. Además, en cuanto al tope de los gastos de campaña de los partidos que postulen una candidatura común, el citado precepto legal transgrede el inciso h) de la fracción IV del indicado artículo 116, que prevé la obligación de garantizar que se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, criterios que no podrán perder su uniformidad por la circunstancia de que se sumen las fuerzas electorales de varios partidos que postulen una candidatura común, pues en tal evento cada uno debe mantener sus obligaciones individuales en ese sentido, en correspondencia a la posibilidad de que accedan de igual forma a las prerrogativas y al financiamiento público para la obtención del voto.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 10 de noviembre de 2005. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el cuatro de abril en curso, aprobó, con el número 54/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de abril de dos mil seis.

Registro IUS: 175294

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Abril de 2006, p. 646, tesis P. XXXVII/2006, aislada, Constitucional.

Rubro: MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Texto: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 14 de noviembre de 2005. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el cuatro de abril de dos mil seis, aprobó, con el número XXXVII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de abril de dos mil seis.

IV. Consideraciones finales

Hay cuatro elementos que parecen importantes para analizar adecuadamente casos como este y específicamente orientadores para valorar las decisiones jurisdiccionales: a) la concepción de los derechos políticos como derechos fundamentales, b) la libertad de expresión y el Estado de Derecho, c) la influencia política y cultural de los medios masivos de información y d) el financiamiento público. Consideramos que todos ellos deben tenerse en cuenta en valoraciones tan difíciles como la del fraude a la ley y la ponderación de los gastos de campaña. A continuación los exponemos:

Derechos políticos como derechos fundamentales

El derecho de participación en los asuntos públicos es el derecho político por excelencia; los demás pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general. La CPEUM no detalla explícitamente, como principio, un derecho general de esta naturaleza, sino que enumera, en su artículo 35, una serie de prerrogativas del ciudadano, entre las cuales se encuentran los que llamamos “derechos políticos”, pero el derecho general puede considerarse implícito en estas y en otras disposiciones constitucionales.

En cambio, se trata de un derecho enunciado explícitamente en la Constitución de una entidad como Guanajuato, cuyo artículo 15 dispone:

Todo ciudadano guanajuatense tiene derecho a participar en la vida política del Estado en la forma y términos que señalen las leyes (Fix Fierro 2006).

En el plano internacional, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por México, establecen de manera expresa, respectivamente, el derecho de todo ciudadano

a participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Por otra parte, la Convención Americana de los Derechos Humanos dispone, además, que el ejercicio de los derechos políticos puede ser reglamentado por ley, exclusivamente por edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condenada por juez competente en el proceso penal.

Se trata pues, de los conceptos generales por los cuales se pueden limitar legítimamente estos derechos a través de la ley en sentido formal y material (reserva de ley). Aunque son muy amplios, también son excluyentes, es decir, que no admiten otros además de los señalados de manera explícita.

Como puede verse, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos habla de **asuntos públicos**, y no de **asuntos políticos**. Por su parte, el jurista mexicano Héctor Fix Fierro explica la distinción entre ambos conceptos: lo **público** es el concepto más amplio, se refiere a todos aquellos asuntos que interesan de manera común a una colectividad, mientras que lo **político** es todo aquello encaminado directamente o indirectamente a la toma de decisiones colectivas obligatorias.

La existencia del derecho de participación en asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación. Éstos incluyen no sólo la elección de gobernantes y representantes, sino también los mecanismos de democracia semidirecta, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana o popular, además de otras formas de consulta ciudadana.

El fundamento jurídico del derecho de participación en asuntos políticos reside en la ciudadanía. Ésta es la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos, como de participación, en los asuntos políticos de un Estado. La ciudadanía, sin embargo, constituye en realidad un estatus jurídico más amplio, que no sólo incluye los derechos estrictamente políticos, sino que abarca ciertas obligaciones fundamentales. De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución

política, son ciudadanos mexicanos los varones y mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

La ciudadanía confiere en principio todos los derechos políticos, salvo en el caso de la suspensión de alguno o algunos de ellos; sin embargo, no todos los habitantes tienen derecho a ocupar cargos públicos. La reforma de 1997 les permite a los mexicanos que tengan una segunda nacionalidad tener la ciudadanía mexicana. Por exclusión tenemos a los extranjeros, aquellos individuos que conforme a las leyes no posean la nacionalidad mexicana, y por tanto, tampoco la ciudadanía; carecen también de los derechos políticos y están sujetos a la prohibición expresa y determinante de inmiscuirse con la política en el país, mientras se encuentren en el territorio nacional.

La ciudadanía mexicana es única y confiere el derecho a participar en asuntos políticos en todo el país y en todos los niveles de gobierno. En consecuencia, las entidades federativas no pueden restringir el derecho general de todo ciudadano mexicano de participar en asuntos políticos en su territorio, aun si éstos se consideran como esencialmente internos en la comunidad.

Algunas constituciones, como la del estado de Hidalgo, son limitativas en este aspecto: "En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos hidalguenses". También la Constitución del estado de Sonora prescribe que los mexicanos no sonorenses "no podrán inmiscuirse en los asuntos políticos que se refieran al estado y los municipios mientras no adquieran la calidad de sonorenses".

La Constitución política federal permite a las locales hacer una regulación complementaria de la ciudadanía local, que tiene efectos principalmente en relación con los requisitos para votar y ser votado en las elecciones locales y municipales, incluyendo instrumentos de la democracia directa.

Para la obtención de la ciudadanía local, cuando está prevista, se requiere, además de la nacionalidad y la ciudadanía mexi-

cana, ser originario de la entidad federativa o descendiente de padre o madre originarios de la entidad. Algunos estados, como Veracruz y Quintana Roo, prevén un cierto grado de desacoplamiento entre la calidad de habitante o vecino del estado y el ejercicio de la ciudadanía.

Usualmente, para ubicarla en el plano histórico, su origen se remite a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, en la cual se proclamaba la libertad y la igualdad de los hombres, se reivindicaban sus derechos naturales e imprescriptibles (libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión) en vista de los cuales se constituía toda asociación política legítima.

En realidad la declaración francesa tenía dos grandes precedentes: 1) el *Bill of Rights* inglés, que consagró la *Glorious Revolution* de 1689, y 2) el *Bill of Rights* de las colonias americanas, que se rebelaron en 1776 contra el dominio de Inglaterra.

Desde el punto de vista conceptual⁸ no existen diferencias sustanciales entre la Declaración francesa y los *Bills of Rights*, dado que todos maduraron en el mismo clima cultural dominado por el iusnaturalismo y por el contractualismo: los hombres tienen derechos naturales anteriores a la formación de la sociedad, que el Estado debe reconocer y garantizar como derechos de la persona.

Muy diferente del *Bill of Rights* inglés, dado que en él no se reconocen los derechos del hombre, sino que se reafirman los derechos tradicionales y consuetudinarios del ciudadano fundados en el *common law*.

A raíz de la promulgación de la declaración universal de los derechos humanos, se han venido gestando choques concep-

⁸ Los derechos humanos son conceptualizados de la siguiente forma: el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

En efecto, inquietudes metajurídicas las encontramos en antecedentes remotos tales como los Diez Mandamientos de Moisés, el Código de Hammurabi y las Leyes de Solón (véase Fix Zamudio 2006).

tuales y del orden político, provocados por la colisión de dos grandes concepciones iusfilosóficas: el derecho natural, y el derecho positivo, el primero basado en la razón y en principios del orden de la moral, y el segundo como eje articulador de los estados nacionales.

La perspectiva positivista fue utilizada de mala manera por el poder para afectar y vulnerar la dignidad humana. Este choque, ahora superado, implicó que algunas disposiciones de corte constitucional no reconocieran el papel de los principios y reglas ni tampoco los límites del poder estatal en la actuación de las autoridades, vulnerando las libertades más esenciales de los hombres.

Sobre este tema chocaron, a fines del siglo XVIII, las visiones del racionalismo iusnaturalista y del utilitarismo y el historicismo, ambas hostiles a la temática de los derechos del hombre (Bobbio 2003).

Un segundo problema deriva de la naturaleza de estos derechos: Por un lado, quienes opinan que son derechos de índole natural o inherentes al hombre, sostienen que el Estado debe reconocerlos como un límite existente para la soberanía. La postura antagónica afirma que estos derechos humanos son solamente derechos subjetivos concedidos a los individuos por el Estado en su autónoma soberanía. Además, existe una postura de carácter ecléctico, denominada contractualismo, que consiste en considerar a los derechos humanos como derivados de un contrato o pacto social, expresado por la ley fundamental y consensado por las fuerzas políticas y sociales.

El tercer problema se refiere al modo de protección de estos derechos. Mientras que la tradición francesa se confiaba solamente en la separación de poderes y en participación de los ciudadanos a través de sus representantes en la formación de las leyes, la tradición norteamericana, desconfiada frente a la clase gobernante, quiso una constitución rígida, no modificable sino por un poder constituyente, un control de la constitucionalidad de las leyes aprobado por el legislativo. Esto garantizaba los derechos del ciudadano contra el despotismo de la mayoría.

Un punto conceptual que suele generar agudas confusiones, aun cuando ha gozado de un progresivo esclarecimiento en los últimos tiempos, es la especie de derechos a la que se refiere cuando se habla de derechos naturales. Aunque parece que en castellano parece un pleonismo hablar de derechos jurídicos y también una inconsistencia hablar de derechos morales.

Esto presupone que las proposiciones acerca de derechos en general y derechos humanos en especial, son de naturaleza distinta (Santiago 1991).

Los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados del estatus de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli 1999).

De la definición propuesta por Ferrajoli se desprenden cuatro tesis para una teoría de la democracia constitucional.

La primera remite a la radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales, concernientes los unos a clases enteras de sujetos y los otros a cada uno de sus titulares, con exclusión de todos los demás. En la tradición jurídica de origen romano, esta diferencia ha permanecido oculta por el uso de una única expresión, "derecho subjetivo", para designar situaciones subjetivas heterogéneas entre sí y opuestas en varios aspectos: derechos inclusivos y derechos exclusivos, derechos universales y derechos singulares, derechos indisponibles y derechos disponibles. Y se explica con las diversas ascendencias teóricas de las dos categorías de derechos: la filosofía iusnaturalista y contractualista de los siglos XVII y XVIII, por lo que se refiere a derechos fundamentales, y la tradición civilista y romanista en lo relativo a los derechos patrimoniales.

La segunda tesis es que los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fun-

damento y el parámetro de la igualdad jurídica y por ello se le considere como una dimensión sustancial de la democracia, una dimensión previa a la dimensión política o formal, la cual está fundada en el cambio de los poderes en donde la mayoría pueda ser participe.

Esta dimensión no es otra cosa que el conjunto de derechos garantizados por el paradigma del Estado de Derecho. Este modelo nació en los orígenes del Estado moderno sobre la exclusiva tutela de los derechos de libertad y propiedad.

Posteriormente ampliados y reconocidos constitucionalmente como derechos humanos, que contienen expectativas vitales —como la salud, la educación la subsistencia—; este avance corresponde a la conquista de los derechos humanos en el siglo XX, desde el aspecto cultural y jurídico.

La tercera tesis refiere a la actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales. Se ha visto cómo nuestra definición proporciona los criterios de una tipología de tales derechos dentro de los cuales los de ciudadanía forman solamente una subclase. En efecto, las propias constituciones estatales confieren muchos de estos derechos con independencia de la ciudadanía. En particular y sobre todo después de la formulación en las convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todo caso suscritas por los estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy lejos de ser practicada, pero normativamente prefigurada por ellos.

La cuarta tesis, quizá la más importante, tiene que ver con la relación entre derechos y garantías. Los derechos fundamentales, de la misma manera que los demás, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Ferrajoli denomina garantías primarias a estas obligaciones y prohibiciones, y garantías secundarias a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violacio-

nes de las garantías primarias. Pero tanto las obligaciones y las prohibiciones del primer tipo como las obligaciones del segundo, aun estando implicadas lógicamente por el estatuto normativo de los derechos, de hecho no sólo son a menudo violadas, sino que a veces no se encuentran ni siquiera normativamente establecidas. Frente a la tesis de la confusión entre los derechos y las garantías, que requiere negar la existencia de los primeros en ausencia de los segundos, la ausencia de las garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que existe una laguna que debe ser colmada por la legislación.

El primer criterio es el nexo entre derechos fundamentales e igualdad. La universalidad de estos derechos implica la igualdad entre sus titulares, siendo hombres, mujeres o ciudadanos con capacidad de ejercicio quienes detenten los mismos derechos. Así como dejando a un lado el sistema estamental constituido en la Edad Media.

Derechos fundamentales como el derecho a la vida, y las libertades políticas que se han universalizado generando condiciones para reconocer y garantizar la igualdad de todos los hombres en las sociedades contemporáneas, esta es precisamente la determinación axiológica que hace de la igualdad un criterio de identidad para poder señalar aquellos derechos que deben ser tutelados como fundamentales.

Los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones, y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico.

Robert Alexy,⁹ ha elaborado *Teoría de los Derechos Fundamentales* (*Theorie der Grundrechte*), que cumple la función de unas “gafas hermenéuticas” para observar el carácter de los de-

⁹ La definición de derecho de Alexy es una mezcla entre el normativismo de Kelsen (mayor influencia del positivismo jurídico) y el naturalismo jurídico de Gustav Radbruch, por tanto, su teoría jurídica del derecho es de corte iusnaturalista.

rechos políticos como derechos fundamentales. En efecto, los derechos fundamentales pueden observarse desde una doble perspectiva, como normas y como posiciones jurídicas subjetivas. Como normas, tienen igualmente una doble naturaleza: o son principios o son reglas. Los principios son mandatos de optimización, es decir, son normas cuyo cumplimiento admite grados, según las posibilidades fácticas y jurídicas existentes. El derecho general de participación en asuntos políticos, del que hablamos anteriormente, es de esta clase, pues no hay duda de que la participación política admite diversos grados de intensidad según las modalidades y límites que pueda imponerle un ordenamiento jurídico concreto. La naturaleza de los principios queda especialmente en evidencia cuando hay una colisión entre ellos. En ese caso se requiere una ponderación entre los principios involucrados, cuyo resultado será que uno de ellos retroceda a favor del otro, sin que por ello quede invalidado.

En cambio, las reglas contienen un mandato definitivo que se cumple o no se cumple, sin grados intermedios. En caso de conflicto entre reglas, una de ellas funcionará como excepción de la otra, o bien, si son de jerarquía distinta, una será invalidada.

Los derechos fundamentales definen tres clases principales de posiciones jurídicas subjetivas: “derechos a algo”, libertades y competencia. Los “derechos a algo” pueden referirse tanto a acciones positivas como negativas (abstenciones) por parte de los sujetos obligados (el Estado). Las libertades implican acciones u omisiones que no están prohibidas ni son obligatorias, es decir, que el titular decide si las realiza o las omite. Por último, las competencias implican la facultad de producir cambios en las situaciones jurídicas vigentes (Alexy 1999).

De la teorización de Alexy se destaca el concepto de restricción o limitación de los derechos fundamentales. Esta restricción tiene la función de convertir esos derechos, que tienen el carácter de principios *prima facie*, en reglas que determinan el ámbito del no derecho definitivo; es decir, establecen con precisión el

ámbito dentro del cual no puede reclamarse la protección del derecho fundamental.

Los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional como parte de los derechos humanos fundamentales. Esta incorporación está reforzada por el proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal.

Cronológicamente, debemos iniciar con la mención de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, en abril de 1948. En este instrumento se establecen por vez primera para la región tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental, y hay menciones del derecho de reunión y de asociación.

En el marco del sistema universal, la incorporación de los derechos políticos tiene lugar en diciembre de 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que destacan el derecho de participación, el acceso a las funciones públicas en igualdad de condiciones y al sufragio universal, a la reunión y la asociación pacífica.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, los derechos políticos han tenido un avance significativo, al pasar de ser instrumentos declarativos a ser parte de la normativa internacional convencional que asegura un efectivo sistema de protección y certificación de cumplimiento.

Respecto a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, el Sistema Interamericano desarrolla, mediante la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969), el ejercicio de una serie de derechos políticos específicos: voto secreto, participación, elecciones auténticas y periódicas, ser electo, sufragio universal, acceso a las funciones públicas y la posibilidad de reglamentar únicamente los derechos políticos en condiciones de respeto a las garantías fundamentales.

Por su parte, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales consagra el de-

recho de reunión y asociación, que garantiza la posibilidad de organizarse con fines políticos. En su primer protocolo establece el derecho de contar con elecciones libres en condiciones que aseguren la libertad de expresión y opinión de los ciudadanos.

Lo anterior se refleja por parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos en la Resolución 2000/47 de la Comisión de los Derechos Humanos, que es clara al establecer:

Existen lazos indisolubles entre los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos y los fundamentos de toda la sociedad democrática.

En el caso del continente americano, mediante la Asamblea General de la OEA, ha quedado plasmada la inseparable relación entre democracia representativa y respeto a los derechos humanos. La Corte Interamericana de los Derechos Humanos, por medio de su opinión consultiva OC-8/87, resalta como uno de los principios del Sistema Interamericano, en relación con la suspensión de las garantías individuales, que éstas no pueden reconocerse “sin el ejercicio de la democracia representativa a la que alude la carta de la OEA”.

De igual forma, insiste en la opinión consultiva OC-6/86, en relación con el ejercicio del poder público y la inviolabilidad de los derechos políticos.

Una evolución relativamente reciente es la promulgación de instrumentos internacionales específicamente destinados a la defensa de la democracia y que, por lo tanto, incluyen mecanismos iniciales de orden internacional que pueden activarse en el caso del quebranto de los regimenes democráticos; destaca la Carta Democrática Interamericana, que recoge la unanimidad de los países miembros de la OEA en cuanto a la importancia de la democracia y su defensa.

La Carta, que data del 11 de septiembre de 2001, es, en definitiva, un punto de partida para América Latina, en la medida que

una convención y un tratado internacional de carácter regional establecen para los Estados Americanos un conjunto de principios colectivos que incluyen mecanismos de acción con miras a la preservación, garantía y defensa democrática. Se cuenta, entonces, en la Carta Democrática Interamericana, con una noción más amplia de las amenazas a la democracia (véase Ferrer 2007).

Libertad de expresión y Estado de Derecho

El derecho fundamental de la libertad de expresión es una proyección directa de la personalidad humana en la sociedad. Es uno de los derechos supremos de conformidad con el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. Conforman el orden estatal democrático y libre que garantiza la permanente controversia ideológica. La contraposición de opiniones es su principal característica.

En el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional español (STC 99/2002) ha emitido criterios de ponderación de los derechos fundamentales en conflicto, planteando que en lugar de jerarquizarlos se encuentre un equilibrio entre ellos para decidir cuál prevalece o en qué medida se pueden ejercer ambos, atendiendo a las circunstancias propias de cada caso concreto. Veamos:

se debe ponderar siempre las circunstancias y el contexto en el que se efectuaron las controvertidas expresiones valorando su contenido, intensidad de las frases, su tono y su finalidad crítica, lo que requiere tener en cuenta su encuadre en el conjunto del mensaje en el que esas informaciones o esas opiniones se expresaron y las circunstancias relevantes que rodearon su divulgación.

La doctrina constitucional española se ha encargado de establecer las pautas para ejercer este derecho: 1) puede predicarse una dimensión especial por su doble carácter de libertad individual y garantía social por la posibilidad de existencia de

una opinión pública, libre y unida al pluralismo político propio del Estado democrático. Esta singularidad del derecho fundamental de la libertad de expresión lleva a considerar que puede tener un carácter prioritario o preferente, incluso sobre otros derechos fundamentales. Debe tomarse en cuenta la trascendencia pública o no de los hechos divulgados u opiniones emitidas. En orden a este enjuiciamiento cobra especial relevancia la materia sobre la que versa la información, su interés público y su contribución a la formación de la opinión pública libre, así como el medio utilizado para difundir la información, en particular si se trata de un medio de comunicación social (STC 148/2001).

Lo anterior supone una constante en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional español para dar primicia a la libertad de expresión e información en aquellos supuestos donde media un interés general, con la consabida finalidad de permitir la formación de esa opinión pública libre y plural.

Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*), explica que los derechos fundamentales, como la libertad de expresión, se encuentran destinados a asegurar, en primer lugar, la esfera de la libertad de los individuos frente a la intervención de los poderes públicos; son derechos de defensa de los ciudadanos en contra del Estado. Del significado fundamental de la libertad de opinión para el Estado democrático liberal se deduce que no sería consecuente, como punto de partida de ese sistema constitucional, que toda relativización del alcance material de ese derecho fundamental se dejara a la ley ordinaria, y con esto, necesariamente, a los tribunales que interpretan la ley mediante jurisprudencia. En principio, se aplica también aquí lo que ya se dijo en general sobre la relación de los derechos fundamentales y el ordenamiento del derecho privado; las leyes generales, que tienen efecto restrictivo sobre un derecho fundamental, deben ser vistas a la luz de éste e interpretarse de modo tal que el especial contenido de valor de ese derecho deba llevar, en una democracia liberal, a que se garantice, en todo caso, una presunción básica a favor de la

libertad de expresión en todos los ámbitos, principalmente en la vida pública.

La idea de que la expresión de opiniones se tenga que proteger sólo como derecho fundamental de un individuo, pero no por el efecto que causa sobre otros, debe rechazarse. El significado de la expresión de una opinión debe prever su efecto espiritual sobre su entorno. Por consiguiente, los juicios de valor que tiene por efecto la opinión y que buscan principalmente convencer a otros, se encuentran protegidos por la ley fundamental alemana. La protección del derecho fundamental se relaciona, en primer lugar, con las opiniones propias de quién la expresa, que se manifiestan en un juicio de valor mediante el cual se busca causar un efecto sobre otros. Una separación entre expresiones protegidas y efectos no protegidos no tendría sentido.

La expresión de una opinión, entendida en su puro efecto espiritual, es, como tal, libre; pero cuando a través de ella se perjudica un bien jurídico, protegido legalmente, de un tercero, cuya protección prevalece sobre la libertad de expresión, conduce a no permitir esa intervención. El derecho a expresar opiniones debe ceder frente a los intereses de superior rango de un tercero que puedan resultar violados con el ejercicio de la libertad de expresión (Schwabe 2009).

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha explicado el alcance del artículo 13 de la Convención Americana —que dispone lo relativo a la libertad de expresión y pensamiento— en los casos *Ivcher Bronstein vs. Perú* (Corte IDH 1999) y el caso *La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)* (Corte IDH 2001), en donde el fundamento de la litis es la libertad de expresión.

146. En cuanto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión quienes están bajo la protección de la Convención no solo tienen el derecho y libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas

de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social a saber: Esta requiere, por un lado que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto un derecho de cada individuo, pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (García 2006).

Esta Corte regional considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho de libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención. La importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

La Corte lo ha entendido de la siguiente manera:

El mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse (García 2006).

En la circunstancia que se planteó en el caso analizado (entrevista de televisión a Demetrio Sodi), de que la libertad de expresión del entrevistado estaba protegida por los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, no se consideró por el TEPJF que el artículo 41 de la propia Constitución, en busca de un bien

común que es la equidad en la contienda política, establece una restricción a la libertad de expresión: que ésta no puede ejercerse en la propaganda política. La restricción consiste en que para ejercer la libertad de expresión, en radio o televisión, se tienen que usar los tiempos que el IFE otorga a los partidos y candidatos y sólo esos tiempos. La restricción no es total, sino sólo en las transmisiones de radio y televisión, que son los medios que tienen una penetración social mayor, por lo que pueden otorgar a quien los use una ventaja indebida respecto de los otros contendientes.

**CONSIDERACIÓN PARA VALORAR DE MANERA MÁS ADECUADA
LA DECISIÓN SOBRE EL FRAUDE A LA LEY, EN EL CASO
QUE SE COMENTA:**

Tal vez si los actores que impugnaron la resolución de la Sala Regional del TEPJF hubieran aportado elementos que permitieran advertir que el entrevistado (Sodi) buscaba que no se aplicara la disposición del artículo 41 constitucional, que busca propiciar la equidad en la contienda electoral, el Tribunal federal hubiera resuelto de otra manera sobre el fraude a la ley. Si los promoventes de la nulidad hubieran invocado, por ejemplo, una disposición como la prevista en el artículo 6 del Código Civil, que señala que “la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley”, el Tribunal probablemente hubiera llegado a otra conclusión respecto a la libertad de expresión del candidato Sodi, ejercida como propaganda en televisión en el tiempo mismo en que se desarrollaba el proceso electoral. También puede ser correcto el planteamiento de que el Tribunal federal, como lo hizo el local, hubiera podido suplir la deficiencia de la queja si hubiera tenido en cuenta el conflicto entre la garantía de libertad de expresión y la prevalencia de una garantía social que propicia la equidad en la contienda electoral, prevista en el artículo 41 de la Constitución.

Los medios masivos de información y el poder político

En las democracias liberales el poder se sustenta en la opinión pública, que puede ir cambiando sus posiciones y preferencias, por lo que no tiene una situación estable. En su célebre tratado de *Cibernética política*, Karl Deutsch, desde hace muchos años, relacionó la capacidad de supervivencia de los sistemas políticos con su capacidad de comunicación. Este autor señala que, en comparación histórica:

Las democracias son superiores a todo otro sistema político. Lo son porque permiten que la opinión pública sea una instancia crítica que obliga al sistema social y político a un proceso de permanente aprendizaje. Los sistemas políticos únicamente son capaces de corregir sus defectos en la medida que exista un adecuado funcionamiento de la opinión pública.

Así, este autor hizo el anuncio de la importancia de los medios masivos de información en las sociedades democráticas. Por eso se explica que no hubiera contemplado cuándo se convirtieron esos medios en un factor real de poder, ni menos aún cuándo se produce su alianza o vinculación con el Estado para ejercer una influencia muy amplia en el sistema político, particularmente en las tomas de decisión que hacen algunos órganos del Estado.

El “matrimonio” entre los hombres de poder con los medios de información y la tendencia de estos últimos a monopolizar aspectos importantes de la esfera pública gracias a sus arreglos con el poder, ha provocado una proliferación de políticos al estilo de Silvio Berlusconi y Jörg Haider, que han creado —gracias a la disposición de recursos de índole pública y privada para generar, a través de imágenes en la vía pública, entrevistas personalizadas en medios masivos— *spots* publicitarios en donde exponen las acciones de su gobierno utilizando los recursos de la tecnología y la industria cinematográfica, televisiva y radiofónica, realizando su imagen y, en algunos casos, el culto a su imagen. Esto resulta es-

pecialmente relevante en los procesos electorales, pero tiene importancia también en otras coyunturas en las que los titulares de los poderes buscan una legitimación, es decir, la aceptación de sus actos por la ciudadanía y aun el aplauso a esos actos y la admiración a su imagen. Los dueños de los medios informativos, por su parte, realizan arreglos con políticos para difundir mensajes e imágenes favorables a ellos o denigrantes de otros, a través de entrevistas, telenovelas, documentales y hasta eventos deportivos —como en el caso de Sodi— para impulsar sus candidaturas en videoaudiencias amplias.

En nuestro país encontramos una réplica de este modelo en todos los niveles de la administración pública, ya que desde el Ejecutivo federal hasta los presidentes municipales exponen sus logros en materia de políticas públicas, y de paso buscan construir, a través de estos anuncios y fotografías, opiniones favorables a su imagen y a su causa.

Por otra parte, los medios de información, desde una perspectiva global, han tenido una liberación exponencial ayudados por la expansión que permite la tecnología quedando ante una situación ideal, marcada por una creciente comercialización de los espacios publicitarios. Esto ha provocado a su vez la tendencia hacia la concentración de los medios informativos en pocas manos, dotándolas de un poder sin comparación en la historia humana, equiparable al que disponen algunos órganos del Estado y, en otros, superar el poder que tienen éstos e incluso subordinándolos a sus intereses. Hay quien dice que los medios son un nuevo poder con capacidad legislativa que interviene en la elaboración de las leyes. Se trata de un poder real muy amplio, como el que se llegó a atribuir en otros tiempos a la Iglesia y a otros estamentos de la sociedad.

El ejercicio del poder depende de la aprobación popular, y los actores políticos en el ámbito global han encontrado en los *mass media* un nuevo aliado para vincular a los ciudadanos con su causa. La debacle en que se encuentran los partidos, tratando de afirmar su identidad a través de la ideología reportada en imágenes

y sonidos y no en conceptos abstractos —como explicara Giovanni Sartori en el *Homo Videns*—, o la creación de un vínculo de clase por parte de un sindicato, o la fe en las iglesias, han tenido un efecto *boomerang* que reporta debilitamiento en cuanto a la adhesión de personas a sus filas. Esto plantea una situación paradójica en la que aunque logran la aceptación de sus actos de gobierno o de las imágenes de ciertos políticos que las manipulan bien, los partidos caen en un inmenso desprestigio, mientras que algunos políticos logran mantenerse en la cúspide de la ola en el proceloso mar de la vida pública. La capacidad oratoria y la persuasión que lograban los políticos en la plaza pública o en la asamblea popular han perdido capacidad frente a estos medios masivos que, a distintas horas, con diversos públicos, penetran en los hogares y reiteran los mensajes favorables a su causa o denigran a sus contendientes impunemente. Como señala la celebre obra de Miller y Shanks, *The New American Voter*, la política tiene la clara necesidad de tener un soporte muy amplio de opinión pública y lo logra sustantivamente a través de los medios masivos, lo que trae como consecuencia que la política sea dependiente de las herramientas que ofrecen los aparatos mediáticos.

El especialista en *marketing* político, el argentino Gustavo Martínez Pandiani, señala que las formas modernas de la comunicación política no promueven el contacto físico con el candidato o gobernante sino que, por el contrario, apuestan a la “simulación de una especie de contacto virtual entre el político y la ciudadanía. Este contacto inmaterial se obtiene mediante la emisión de imágenes y la trasmisión de símbolos impersonales”. Para este experto en la materia, las principales formas de comunicación política son las siguientes: a) comerciales televisivos e infomerciales (*infomercials*), b) afiches, c) *jingles*, d) notas periodísticas, e) conferencias de prensa, f) debates televisivos, g) apariciones en programas de televisión no políticos (deportivos, artísticos, etcétera), h) operativos de prensa, i) gacetillas y literatura proselitista j) *marketing* directo, que se divide a su vez en I) postal, II) telefónico y III) correo electrónico y k) páginas de internet (Martínez 2007).

El comunicólogo Bernardo Díaz señala que en México existen 333 receptores de televisión por cada 1000 habitantes, lo que conlleva a que una parte sustancial de la ciudadanía esté expuesta al medio televisivo al menos dos horas diarias; por otra parte, señala que 26% de la audiencia la sintoniza por lo menos cuatro horas, lo que convierte a cada uno de los ciudadanos en potencial receptor de toda la información que se vierte en las pautas publicitarias.

México tiene aproximadamente 110 millones de habitantes, todos ellos con una fuerte exposición a los medios masivos de comunicación, convirtiendo a nuestro país en uno de los mercados de medios de comunicación en español con mayor trascendencia. Se calcula una inversión de 3,934 millones de dólares anuales en anuncios publicitarios, destacándose que la mayor parte de la inversión se destina a la televisión (Díaz Nosty 2007).

A juicio del sociólogo alemán Niklas Luhmann,¹⁰ el papel de los medios de comunicación en la vida moderna ha traspasado la frontera de ser un medio de entretenimiento, y se ha convertido en la ventana a la vida misma. Luhmann lo ilustra de la siguiente manera: “Lo que sabemos sobre nuestra sociedad, de hecho del mundo en que vivimos, lo sabemos a través de los medios de comunicación”.

En las sociedades contemporáneas es cada vez mayor la importancia de los medios masivos, en particular de la televisión. Ésta influye sobre la forma de actuar o de pensar de las personas, logra modificar la forma en que los hombres conocen y comprenden la realidad que los rodea. Esto explica que se restrinja la libertad de expresión en materia de propaganda política en medios masivos como la radio y la televisión, a fin de propiciar la equidad en la contienda.

Se aceptan como reales y se consideran importantes sólo aquellos acontecimientos que muestran las cámaras de televisión. Esto último es más cierto en las sociedades con sistemas educativos de baja calidad, como el nuestro, donde los conocimientos se transmiten por otros medios (lectura, teatro, conferencias, debates públicos y demás). La importancia de la televisión en el

¹⁰ “Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien” (véase Luhmann 2004).

proceso de socialización de todos los integrantes de la sociedad está relacionada con la calidad de los contenidos de los programas educativos, informativos y de entretenimientos que transmite y también de las publicidades que influyen en los hábitos de consumo de la población (véase Sartori 2003).

El financiamiento público

En el *Commentariolum petitionis*, Quinto Tulio Cicerón advertía a su hermano, el célebre abogado romano Marco, sobre la estrategia que tenía que seguir si quería contar con el favor del pueblo romano en las elecciones para el consulado en Roma en el año 63. Los argumentos fraternos que esa carta esgrimía eran una serie de actividades que el destinatario debía realizar antes y durante los comicios, ya que no tenía muchas posibilidades de ganar. Marco Tulio Cicerón no pertenecía a la alta sociedad romana, sino que era *homo novus*. En las indicaciones de Cicerón se encuentran fórmulas sobre cómo el dinero podría cambiar el curso de las elecciones en Roma:

La corrupción por las dádivas.

Por eso, con tu elocuencia, haz que tus competidores dadivosos y faltos de dignidad se llenen de miedo al juicio, sepan que son observados por ti; temerán tu autoridad y elocuencia, y a tus aficionados.

Pero que no parezca que meditas acusación. Pelea con todos tus nervios y facultades. (56)

Las dádivas en las elecciones eran desde entonces uno de los vehículos más eficaces para hacerse con el favor de la ciudadanía, y esa práctica conllevaba la exclusión de aquellos candidatos que no tenían recursos económicos o de aquellos *homo novus* que tenían la osadía de presentarse a los comicios. Cicerón advirtió a su hermano de cómo combatir a aquellos políticos que perturbaban la libre expresión popular:

Contra la corrupción por las dádivas:

Si velamos por la dignidad de la campaña, si ganamos la suma afición, si cada uno de nuestros aficionados les asignamos su cargo, si proponemos juicio para los competidores, meteremos miedos a los mediadores, frenamos a los distribuidores, lograremos que no se hagan dádivas o que no valga nada (57) (Cicerón 2007).

Se advierte claramente en estos consejos la relación entre el dinero y la política, una simbiosis tan antigua como aparentemente indisoluble.

Las democracias contemporáneas necesitan, para su dinámica, recursos económicos para incentivar la participación de la ciudadanía, por lo que el financiamiento político se convierte en unas de las asignaturas más delicadas en la esfera pública.

El financiamiento público consiste en la relación con el empleo de fondos de origen público o estatal en beneficio de los partidos políticos y sus candidatos, para que éstos a su vez puedan desarrollar campañas electorales. Este financiamiento puede ser directo, transfiriéndoles dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante el otorgamiento de prerrogativas y aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos y sus campañas, o como incentivo para atraer donaciones de índole particular.

Por otra parte, el financiamiento de índole privado consiste en dinero o productos en especie que provienen del peculio de los particulares. Cuando las dos formas de financiamiento público confluyen, el sistema de financiamiento se denomina mixto. Esta última forma de financiamiento es la que impera en todos los países de América Latina con excepción de Venezuela. En la región tenemos casos como el de Chile, en donde el financiamiento es primordialmente privado y su legislación hace énfasis en regular lo referente a los medios de comunicación. El financiamiento público impera en la política mexicana, y tiene como fundamento generar condiciones de competencia equili-

bradas entre los partidos políticos y asegurar la alternancia del ejercicio del poder.

En el caso de México, el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. Este financiamiento corresponde a lo dispuesto para actividades ordinarias por el Consejo General del IFE, teniendo como base el costo indexado de las campañas electorales. Y cuando es año electoral se otorga una suma igual a la prevista para actividades ordinarias en ese año.

En la reforma del artículo 41 constitucional, consumada en 2007, se busca que la materia de propaganda político-electoral quede fuera del comercio, estableciéndose que esa propaganda radial o televisiva sólo se puede realizar en los tiempos que el IFE otorga a los partidos para ese propósito. La reforma tiene la intención claramente expresada por el legislador, que establece condiciones de equidad en la competencia, evitando que los partidos o candidatos con más recursos económicos puedan comprar tiempos en esos medios masivos para transmitir su propaganda.

El financiamiento público tiene la función de dotar de un mínimo de recursos para todos los partidos políticos y candidatos, mitigando la desproporcionalidad que produce el financiamiento privado. Por otro lado, se generan las condiciones de independencia y autonomía con respecto a los poderes fácticos.

Como señala el jurista colombiano Humberto de la Calle, el financiamiento público previene el ingreso de factores que alteran a la democracia (De la Calle 2004):

Se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas. En no pocas ocasiones, los grandes donantes tienen como propósito condicionar la gestión de los elegidos. Desde otro punto de vista, se procura alejar la presencia de dineros indebidos en las campañas políticas. En esta segunda perspectiva, la financiación pública obraría como un factor que aminora los riesgos de la corrupción, esto es como un elemento que propicia la transparencia de la acción política.

A pesar de la instauración de estos principios de financiamiento público en la CPEUM, todavía se presentan casos de corrupción. Algunos ya son considerados como emblemáticos: “Pemexgate”, en el que el IFE encontró responsable de recibir financiamiento al Partido Revolucionario Institucional, y a la empresa estatal de otorgarlo indebidamente; el otro caso notorio fue el de los “Amigos de Fox”, en el cual las donaciones de índole privada excedieron los límites estipulados en las normas electorales (Córdova y Murayama 2006).

Respecto a los límites al financiamiento privado, una de las características más importantes es que hay un tope señalado por la legislación electoral determinado por 10% del financiamiento público para actividades ordinarias y 0.05 por cada donación. Otra de las peculiaridades del financiamiento de índole privada es la prohibición que existe para entidades de origen estatal, ministros de cultos religiosos, personas extranjeras, empresas de índole mercantil y donaciones de carácter anónimo.

El impacto del financiamiento de la política se refleja en la configuración del sistema de partidos, ya que si los recursos privados se canalizan a través de asociaciones u organizaciones paralelas creadas por los candidatos, se puede incrementar la fragmentación del sistema, e incluso, dentro del mismo partido político, alterar la contienda interna.

La idea central de esta política es limitar las grandes donaciones que deberían generar un mayor volumen de recursos a partidos y candidatos. El financiamiento público, sobre todo cuando es abundante como en México, induce una baja participación de los ciudadanos en el rubro financiero. Esto tiene como consecuencia que las donaciones se concentren en unos pocos donantes adinerados, que buscan inclinar las decisiones políticas en su favor. El amplio desentendimiento de la militancia y los simpatizantes del financiamiento de sus partidos les ha hecho tomar una distancia de sus organizaciones. Si su dinero o recursos no son significativos, no se sienten compelidos a vigilar el uso de tales recursos. En este punto se puede apreciar que el financiamiento estatal excesivo, como es el caso de México, fortalece el carácter oligárquico de la organización partidaria. Las cúpulas se apropian de los partidos y toman las decisiones fundamentales en ellos, estableciendo una

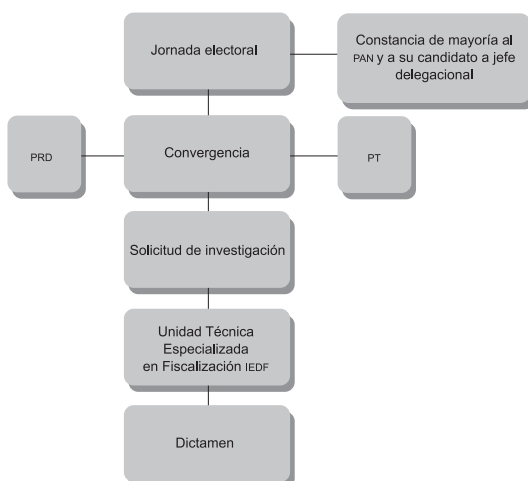
clara separación con las bases, todo lo cual mina la democracia interna. Esta es una de las críticas a los partidos políticos en las democracias contemporáneas, ya que se han convertido en una especie de organismos de índole paraestatal.

La reforma política de 2007 permitió equilibrar la exposición mediática de los partidos políticos. Ésta debió ajustarse solamente a los tiempos en radio y televisión otorgados por el Estado, por una parte, y por otra, el dotar de facultades a las autoridades electorales federales para la contratación en exclusiva de pautas publicitarias en los medios masivos de comunicación, así como la responsabilidad de su regulación y sancionar a los partidos y candidatos que cometan violaciones.

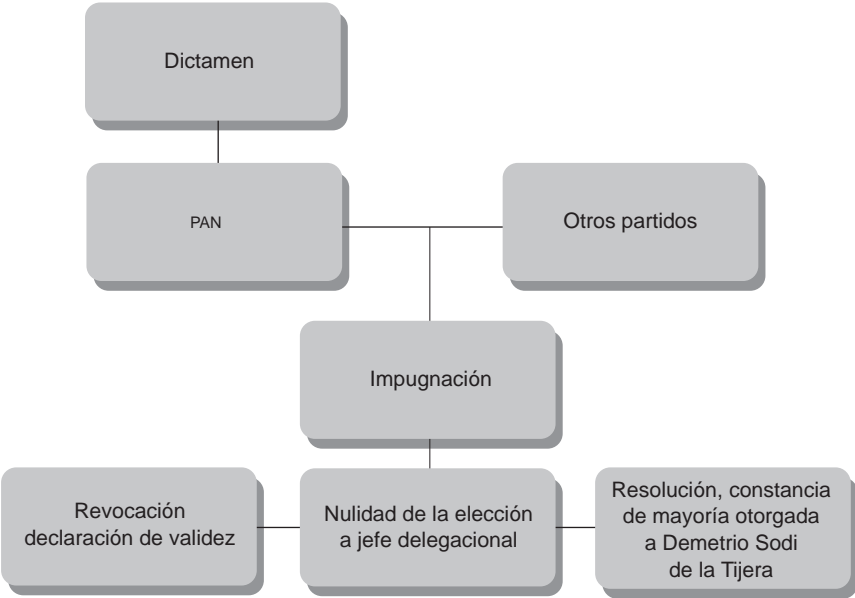
Ante esas circunstancias, la dinámica de los intereses particulares y de grupo ha generado nuevas modalidades de encubrir publicidad política, convirtiéndose en una de las nuevas asignaturas pendientes en materia legislativa, así como por parte de la autoridad jurisdiccional de establecer criterios claros para identificar el verdadero sentido de la propaganda velada y su posible impacto en la jornada electoral.

V. Diagrama de sentencia

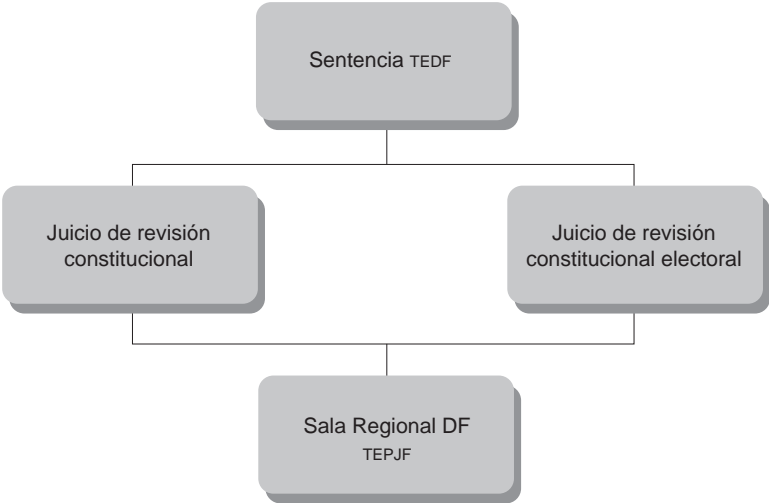
Cuadro 1



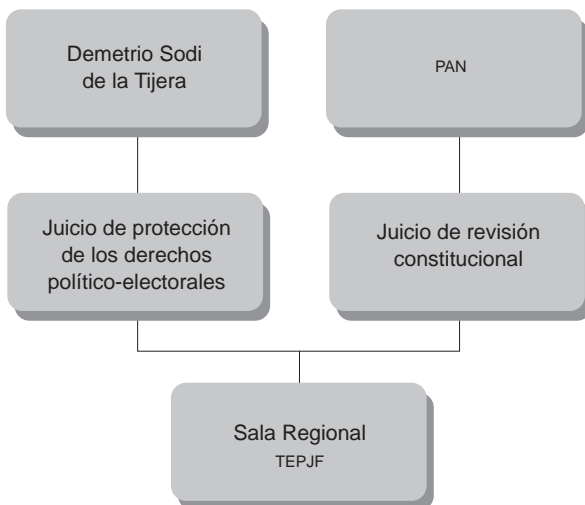
Cuadro 2



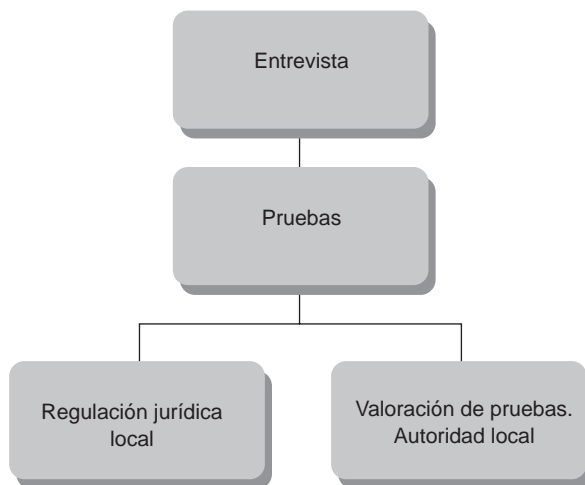
Cuadro 3



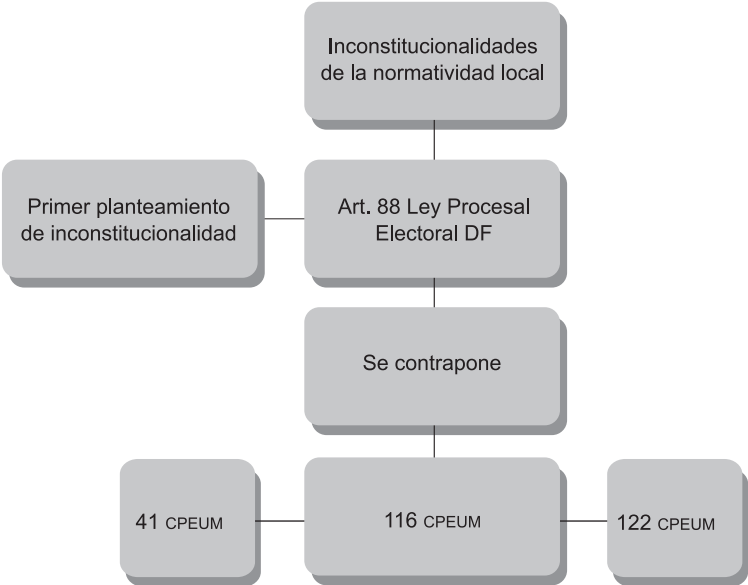
Cuadro 4



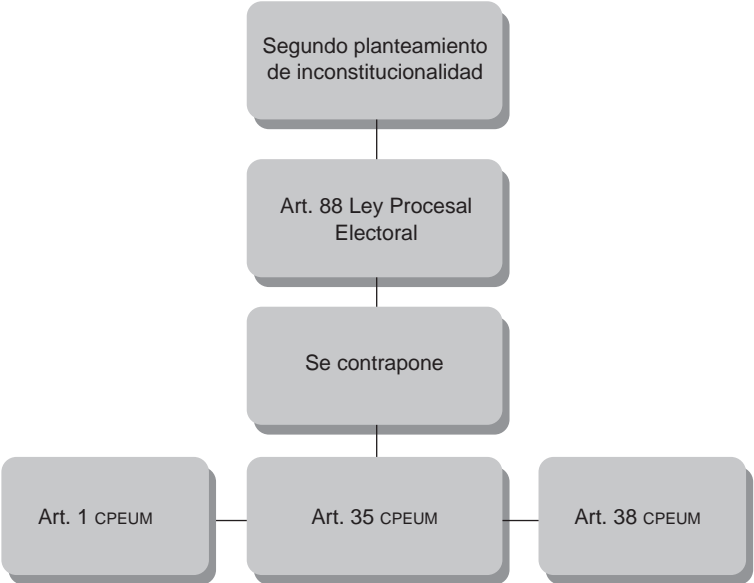
Cuadro 5



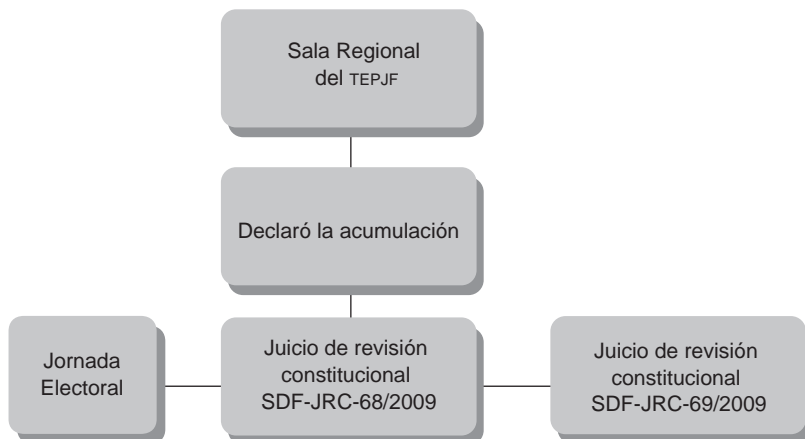
Cuadro 6



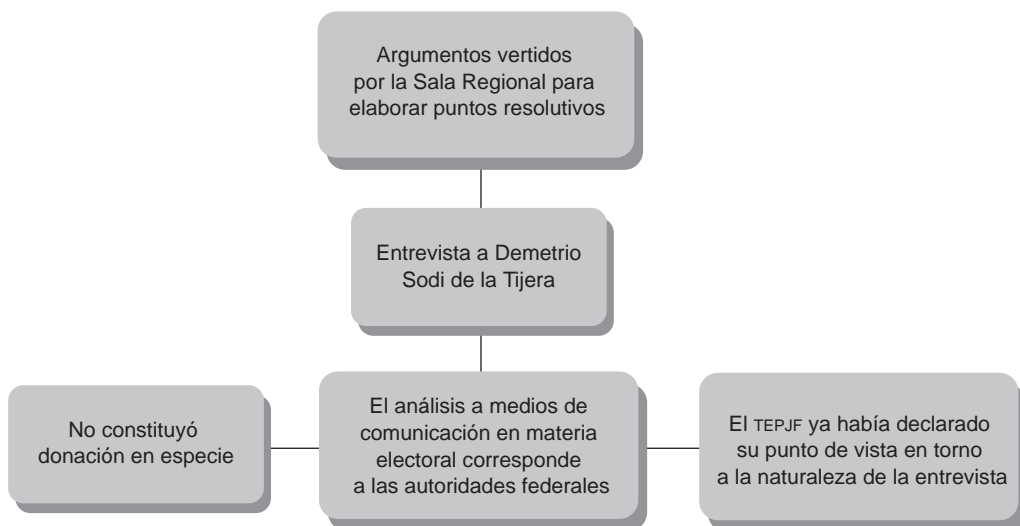
Cuadro 7



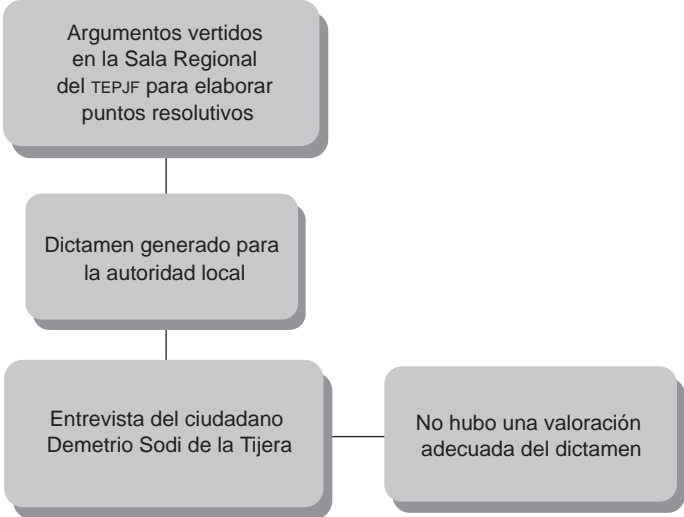
Cuadro 8



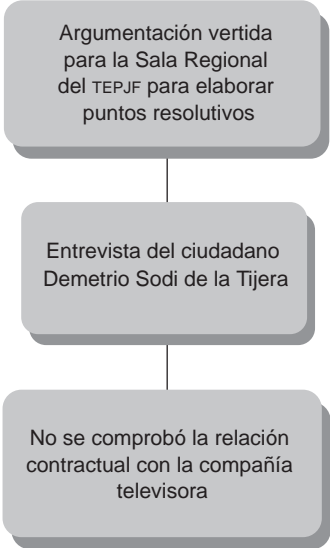
Cuadro 9



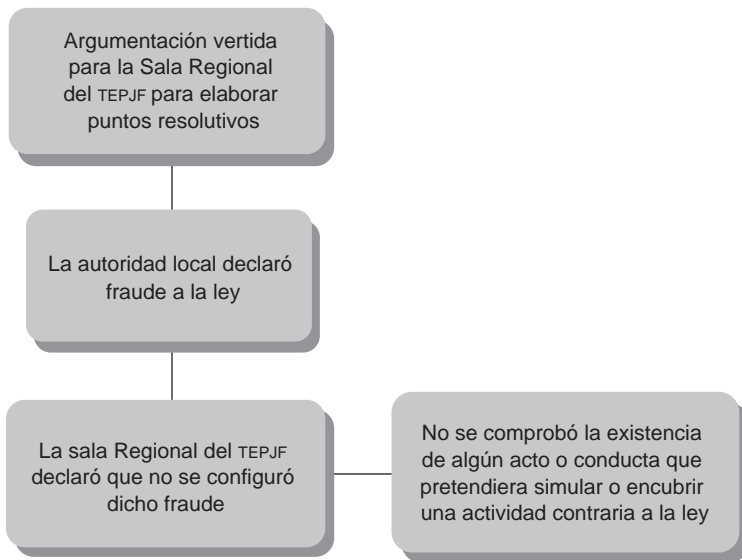
Cuadro 10



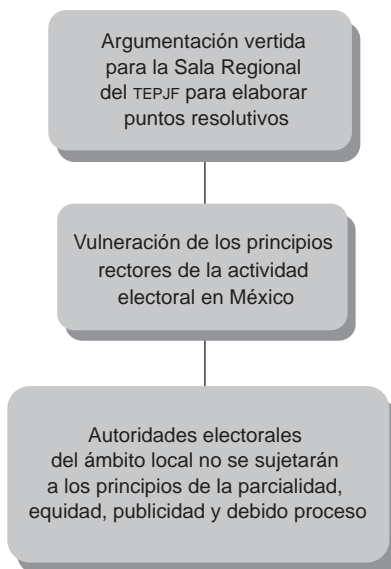
Cuadro 11



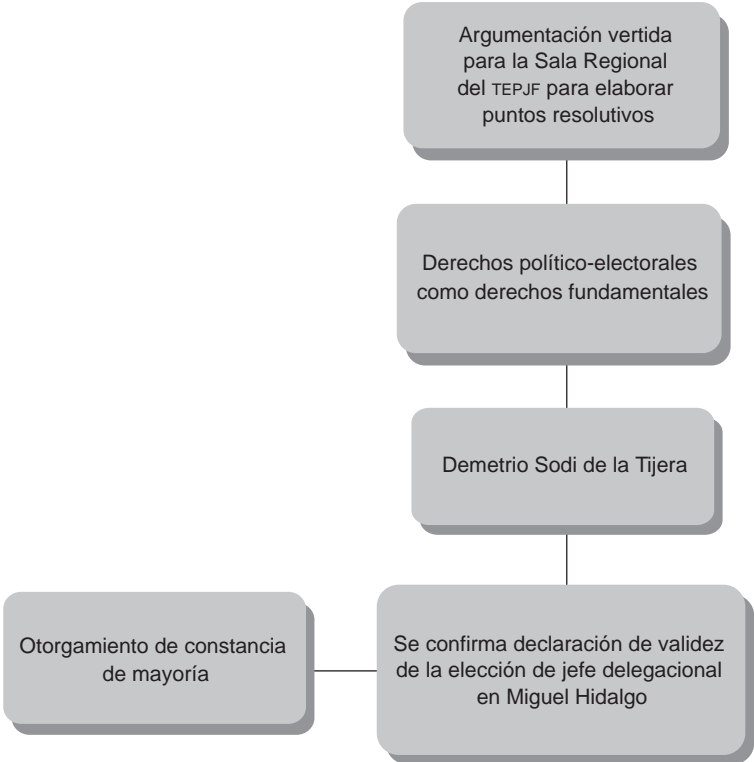
Cuadro 12



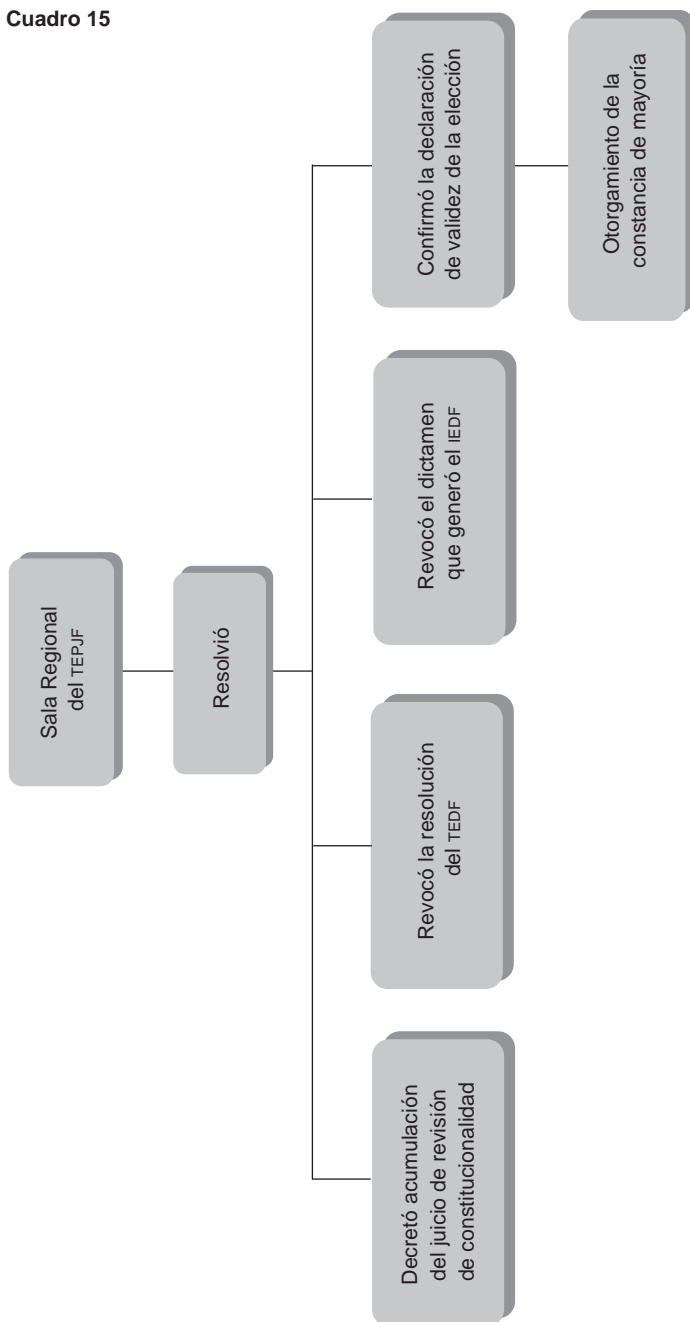
Cuadro 13



Cuadro 14



Cuadro 15



VI. Fuentes consultadas

- Alexy Robert. 1999. *Theorie der Grundrechte (Teoría de los derechos fundamentales)*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci *et al.* 2003. *Diccionario de Política*, trad. Arico José *et al.* México: Siglo Veintiuno.
- Brewer Carías, Allan. 2002. El proceso constituyente y la fallada reforma del Estado. En *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, coords. Carbonell, Concha Cantú, Córdova y Valadés. México: UNAM-IIJ.
- CEC. Código Electoral Colombiano. 2010. República de Colombia. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/codigoelectoral.pdf> (consultado en junio de 2011).
- Cicerón Tulio, Quinto. 2006. *Commentariolvm petitionis - estrategias de campaña electoral*, trad. Bulmaro Reyes Coria. México: UNAM-IIJ-IIF.
- Chiovenda, Giuseppe. 2004. *Principios de Derecho Procesal Civil*, tomo II. México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción: PEMEXGATE y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ircher Brostein vs. Peru, 24 de septiembre de 1999, San José de Costa Rica. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_54_esp.pdf (consultada el 25 de noviembre de 2010).
- . Caso La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos vs. Chile), 5 de febrero de 2001. San José de Costa Rica. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=163 (consultada el 25 de noviembre de 2010).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- De la Calle, Humberto. 2008. La Reforma Política en Colombia. En *Reforma Política y Electoral en América Latina*, coords. Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez. México: UNAM-IIJ-International IDEA. Disponible en: http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf (consultada el 25 de noviembre de 2010).
- De Lassé, Rolando. 2009. *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral 11. México: TEPJF.
- Díaz Nosty, Bernardo. 2007. Medios de comunicación. En *El escenario iberoamericano-Tendencias*. Madrid: Fundación Telefónica-Ariel.
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, trad. Perfecto Ibáñez. Madrid: Trotta.
- Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Miguel Carbonell. 2007. *Compendio de Derechos Humanos (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*. México: Porrúa-CNDH.
- Fix Fierro Héctor. 2006. *Los derechos políticos de los Mexicanos*. México: UNAM-IIJ.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Carmona. 2006. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: UNAM/IIJ.
- García Ramírez, Sergio. 2006. *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, vol I. México: UNAM/IIJ.
- Hesse Konrad. 1994. El significado de los derechos fundamentales. En *Handbuch des Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*, coords. Benda Ernest, Mainhofer Werner, Hesse Konrad, Walter de Gruyter Verlag.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- LPEDF. Ley Procesal Electoral del Distrito Federal. México: versión electrónica: www.aldf.gob.mx/archivo-43cf136186da71fb0ef4e7f352d53b9f.pdf (consultada el 10 de junio de 2011).

- Luhmann, Niklas. 2004. *Die Realität der Massenmedien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Martínez Pandiani, Gustavo. 2007. *Marketing político-campañas, medios y estrategias electorales*, cuarta ed. Buenos Aires: UGerman Editor.
- Monedero, Juan Carlos. 2009. *El gobierno de las palabras-política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Niedermayer, Bettina, coord. 2000. *Demokratie und Partizipation*, Festschrift für Max Kaase (Democracia y participación, estudios en honor de Max Kasae). Wiesbaden.
- Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: International IDEA/IFE/TEPJF/Universidad Heidelberg/FCE.
- Picado, Sonia. *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*. En Nohlen, 2007.
- RITEPJF. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Santiago Nino, Carlos. 1991. *The Ethics of Human Rights*. UK: Oxford University Press.
- . 2006. *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. Barcelona: Ariel.
- Sarcinelli, Ulrich. 2004. ¿La democracia bajo estrés comunicacional? En *Diálogo Político, ¿mediatización de la política?* Buenos Aires: Konrad Adenahuer Stiftung.
- Sartori Giovanni. 2003. *Video-política. Medios, información y democracia de sondeo* (cuadernos de la cátedra Alfonso Reyes). México: FCE/ITESM.
- . 1998. *Homo videns La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Sentencia STC 148/2001. Ponente Fernando Garrido Falla, Actor Don M.R.G. Autoridad: contra la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, 14 /jun/97. Recurso de Amparo, Libertad de Expresión. España. Disponible en: <http://sentencias.juridicas.com/docs/00096066.html> y en

<http://www.boe.es/aeboe/consultas/> (consultadas el 25 de noviembre de 2010).

- STC 99/2002. Tribunal Constitucional Español. Sala Primera. Sentencia 99/2002, de 6 de mayo de 2002. Recurso de amparo 403/1997. Promovido por don Jaime Camp-many y Díez de Revenga frente a la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que estimó un recurso de casación de doña Marta Chávarri Figueroa, y le condenó por intromisión ilegítima en sus derechos al honor y a la intimidad personal por unos artículos publicados en la revista «Época». Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2002/06/05/pdfs/T00003-00011.pdf> (consultada el 25 de Noviembre de 2010).

Sentencias SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009. Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de abril de 2011).

Schwabe Jürgen, comp. 2009. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. México: Konrad Adenauer Stiftung.

Tesis P. XXIX/2009, aislada, Constitucional. Registro IUS: 166846. Rubro: RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO 3, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN CUANTO REGULA LA CONTRATACIÓN O ADQUISICIÓN DE TIEMPOS EN ESOS MEDIOS NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES DE COMERCIO, EXPRESIÓN E IMPRENTA. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1452.

- P. XXXVII/2006, aislada, Constitucional. Registro IUS: 175294. Rubro: MATERIA ELECTORAL. PARA EL

ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, abril de 2006, p. 646.

- P./J. 54/2006, jurisprudencia, Constitucional. Registro IUS: 175330. Rubro: FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TOPE DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA. EL ARTÍCULO 63 BIS-5 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, AL PREVER QUE SE OTORGARÁ SU ADMINISTRACIÓN AL PARTIDO DE MAYOR FUERZA DE LOS QUE FORMEN UN FRENTE, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN I, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS F) Y H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, abril de 2006, p. 582.
- P./J. 63/2009, jurisprudencia, constitucional. Registro IUS: 166864. Rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 129, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESPETA EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA EN MATERIA ELECTORAL. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1450.
- P./J. 99/2008, jurisprudencia, Constitucional. Registro IUS: 168836. Rubro: PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR

ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 609.

- S3ELJ 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 202-203.
- S3ELJ 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Tercera época. Sala Superior, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, 72-3.

Topes de campaña y propaganda velada es el número 4 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en julio de 2011 en Litográfica Dorantes S.A. de C.V., Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, C.P. 08500, México, D.F.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Ciudad Universitaria, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares