

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-193/2012

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECTOR GENERAL DE LA
UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE
LOS RECURSOS DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIOS: ALEJANDRA
DÍAZ GARCÍA Y JUAN CARLOS
SILVA ADAYA

México, Distrito Federal, a trece de junio de dos mil doce.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-193/2012**, interpuesto por el partido político Movimiento Ciudadano, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de combatir el oficio número UF/DRN/3631/2012, signado por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado instituto, mediante el cual dio contestación a la consulta planteada por el partido político recurrente, relativa a la posibilidad de que los candidatos a senadores y

diputados en el actual proceso electoral federal por el principio de representación proporcional pueden realizar gastos por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normatividad y procedimiento de comprobación se encuentran sujetos, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo expuesto en el recurso y de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

- a) Inicio del proceso electoral.** El siete de octubre de dos mil once, dio inicio el proceso electoral federal 2011-2012, para elegir a los diputados y los senadores al Congreso de la Unión, por ambos principios, y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Acuerdo relativo al tope máximo de gastos de campaña.** El dieciséis de diciembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG433/2011, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el actual proceso electoral federal.
- c) Consulta.** El trece de abril de dos mil doce, el partido político Movimiento Ciudadano, a través de su representante propietario, mediante el oficio número MC-IFE-249/2012, dirigido al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, realizó una consulta para

saber si los candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normatividad y procedimiento de comprobación se encuentran sujetos.

d) Acto reclamado. El veintitrés de abril del año en curso, el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, emitió el oficio número UF/DRN/3631/2012, por el cual dio contestación al planteamiento formulado por el partido político recurrente.

II. Recurso de apelación. El veintisiete de abril de dos mil doce, el partido político Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación en contra de la contestación emitida por el servidor público mencionado en el inciso anterior.

III. Trámite y sustanciación.

a) Trámite y turno a ponencia. El dos de mayo de dos mil doce, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-RAP-193/2012 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo fue cumplido en la misma fecha, mediante oficio TEPJF-SGA-372012, emitido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

b) Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación citado al rubro y, al no existir trámite pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.* La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de combatir un acto atribuido a uno de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, que es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con el artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores.

SEGUNDO. Estudio de los requisitos de procedencia. En el presente recurso se cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7°, párrafo 1; 8°; 9°, párrafo 1; 13, párrafo I, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

a) Oportunidad. En la especie, y de las constancias que obran en autos, se advierte que el oficio controvertido número UF/DRN/3631/2012, fue emitido el veintitrés de abril de dos mil doce y, posteriormente, se recibió en las oficinas del partido político recurrente en la misma fecha, por ende, si la demanda se interpuso el veintisiete de abril siguiente, resulta evidente que el presente recurso de apelación fue interpuesto oportunamente dentro del plazo de cuatro días que se establece en el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Forma. El medio de impugnación se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre del instituto político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. Asimismo, se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve en nombre del recurrente.

c) Legitimación y personería. El recurso de apelación fue promovido por parte legítima, pues, conforme con lo establecido en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde interponerlo a los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos.

En este caso, el recurrente es el partido Movimiento Ciudadano, el cual interpone el presente medio de impugnación por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, personería que está acreditada en autos y le es reconocida por la propia autoridad responsable, conforme con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, toda vez que el partido político apelante fue quien realizó la consulta al citado órgano central del Instituto Federal Electoral, por lo que si en este medio de impugnación se combate la respuesta recaída a dicha consulta, el recurso de apelación bajo estudio resulta ser la vía idónea para la restitución del derecho presuntamente conculcado por la responsable, en caso de que los agravios sean fundados.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se cumple, pues del análisis de la normativa aplicable, no se advierte que deba agotarse algún medio de impugnación que sea apto para revocar, modificar o anular el acto impugnado.

Bajo estas premisas, y al estar plenamente demostrado que en el referido medio de impugnación se cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo

procedente es entrar al estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Acto impugnado

El Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral determinó, en el oficio que por esta vía impugna el representante del partido político Movimiento Ciudadano, lo siguiente:

“[...]

Con fundamento en el artículo 7 del Reglamento de Fiscalización, se emite respuesta a su escrito MC-IFE-249/2012 de 13 de abril de 2012, recibido por esta Unidad de Fiscalización el mismo día mediante el cual expresa lo siguiente:

"(...)los candidatos a Senadores y Diputados por el Principio de Representación Proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña, de ser el caso, a que (sic) normatividad se encuentran sujetos dichos candidatos y cuál es el procedimiento que deben seguir para la comprobación de gastos que realicen."

Al respecto, es necesario hacer diversas consideraciones concernientes a la naturaleza de la elección de los integrantes del Congreso de la Unión que se realiza por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Ante la necesidad de la legitimidad de la democracia como base del estado de derecho, y en razón a que "la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo", es fundamental que los congresos legislativos estén debidamente representados todos los sectores de la sociedad; en este sentido, y con el sufragio directo, se da el establecimiento del principio de decisión de mayoría relativa y posteriormente al tratar de ajustar diferentes posiciones políticas del cuerpo electoral respecto de la integración del poder legislativo, se

origina la representación proporcional. De hecho, la doctrina moderna lo ha asociado con la protección constitucional de las minorías parlamentarias, al establecer en las leyes fundamentales la posibilidad de que un porcentaje determinado de legisladores puedan impugnar la posible inconstitucionalidad de la norma, además se establece un instrumento real de colaboración entre los grupos parlamentarios para las reformas constitucionales y legales.

En esa tesitura, la elección de los integrantes del Congreso de la Unión se realiza mediante dos principios: Mayoría Relativa y Representación Proporcional, el primero de ellos consiste en la elección por mayoría simple de votos de la asignación como "Diputado o Senador Federal" a los candidatos debidamente registrados, que obtuvieron el mayor número de votos en el distrito electoral uninominal por el cual se postularon, es decir, los ciudadanos a través de su voto eligen directamente al ciudadano, en su carácter de candidato, que lo representará ya sea en la Cámara de Diputados o Senadores.

Por su parte, la asignación de Diputados o Senadores por el principio de Representación Proporcional, se lleva a cabo con base en el número de votos totales, que haya obtenido el partido político en los Estados integrantes de cada circunscripción; de esta manera, cada partido tendrá una representación proporcional en la cámara de diputados y, senadores, evitando así la sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Dicha repartición de cargos por el principio de Representación Proporcional, se realizará conforme al orden que tienen los candidatos en las listas previamente registradas, las cuales son por circunscripción plurinominal; en el caso de Diputados Federales se consideran 5 circunscripciones plurinominales (5 listas), y por lo que hace a los Senadores comprende sólo una circunscripción la cual se compone por todas las Entidades Federativas de la República Mexicana, de conformidad con el artículo 224, numerales 4 y 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En síntesis, se puede concluir que la principal diferencia entre los principios analizados versa sobre la asignación de Diputados y Senadores, por el principio de Mayoría Relativa es por voto directo, ya que es con base al mayor número de

votos emitidos por los ciudadanos a favor del candidato (a) postulado en el distrito electoral uninominal y por el principio de Representación Proporcional es con base a la suma de los votos que el partido político recibió en cada circunscripción plurinominal, votación indirecta.

Ahora bien, una vez desarrollado el objetivo primordial del principio de Representación Proporcional, sus características, así como las diferencias entre éste y el principio de Mayoría Relativa, resulta procedente mencionar las actividades tendentes a la obtención del voto realizadas por los partidos políticos nacionales y el fin que persiguen las mismas, así, posteriormente podemos concluir si el objeto de las campañas políticas comprende la elección de los candidatos de Representación Proporcional.

Uno de los fines encomendados a los institutos políticos en el artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es contribuir a la integración de la representación nacional, para lo cual pueden y deben desarrollar básicamente dos tipos de actividades: las políticas permanentes así como las actividades específicas de, carácter político electoral; éstas últimas, son aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las campañas electorales que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Para el desarrollo de tales acciones, se debe tener presente que el Estado otorga financiamiento a los partidos políticos nacionales, el cual se asigna conforme al artículo 41, base II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así también para el cumplimiento de las actividades en comento existe financiamiento privado (militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos), de tal manera el financiamiento (público y privado) de los partidos políticos se debe destinar al cumplimiento de las actividades mencionadas que lleven a los partidos políticos a cumplir con sus fines encomendados.

De tal manera, tomando en cuenta el objetivo básico de las campañas electorales, es improcedente que los candidatos

de Representación Proporcional las realicen, en virtud de que su acceso a los cargos legislativos es por la suma de los votos emitidos al partido político y no al candidato en específico, esto es, toda vez que se toman en cuenta los votos de todos los Estados que componen una circunscripción y los mismos se integran por distritos electorales, las campañas electorales que realizaron en su momento los candidatos de Mayoría Relativa fueron para la obtención de los sufragios que cuentan indirectamente para los candidatos de Representación Proporcional.

Por tal motivo, no existe en la normatividad un procedimiento específico para la presentación de gastos de campaña, ni tampoco se fija un tope de gastos de campaña para los candidatos por Representación Proporcional.

Establecido lo anterior, la Sala del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-250/2009, emitió el siguiente criterio *"la democracia entendida como un sistema de vida, permite aceptar que los partidos políticos nacionales puedan incursionar en la realización de actividades adicionales a las que expresamente le son reconocidas en la normativa jurídica, como serían, por ejemplo, aquellas que correspondan con el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo, sin que por ello se admita que puedan realizar actividades frívolas, superfluas o suntuarias y que sólo vayan en beneficio de un reducido grupo en forma tal que se conviertan en un privilegio o distinción injustificada"*.

Supuesto que acontecería en caso de que los candidatos por Representación Proporcional realizaran gastos de campaña para obtener un lugar en el Congreso de la Unión, ya que basta con los actos y gastos de campaña realizados por los candidatos de mayoría relativa, toda vez que estos dan a conocer a la ciudadanía la plataforma electoral del partido, los temas de interés nacional o la identificación del partido y sus candidatos que los representarían, a fin de obtener el voto de sus ciudadanos.

En el mismo orden de ideas, debe señalarse que la única forma de hacer gastos de campaña, es en favor de los candidatos que compiten bajo el principio de mayoría relativa, esto es, realizar aportaciones en especie a las campañas respectivas, las cuales deberán ser comprobarlas

por los candidatos receptores conforme a lo dispuesto en el Reglamento de mérito.

[...]"

CUARTO. Agravios.

El partido político recurrente aduce que le causa agravio el contenido del oficio UF/DRN/3631/2012, de veintitrés de abril de dos mil doce, emitido por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, a través del cual da contestación a la consulta formulada mediante escrito de trece de abril del presente año, cuyo texto relevante es: "si los candidatos a Senadores y Diputados por el Principio de Representación Proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña, de ser el caso, a qué normatividad se encuentran sujetos dichos candidatos y cuál es el procedimiento que deben seguir para la comprobación de los gastos que se realicen."

Para el recurrente se viola lo dispuesto en los artículos 6°, 9°, 13; 14; 16; 17; 35; 36; 41, fracciones I, II, IV y V; 52 y 56 de la Constitución federal; 4°, 10; 11; 36, párrafo 1, incisos a), b), c), d) y k); 38, párrafo 1, incisos a) y o); 48, párrafo 1, inciso b); 77, párrafo 1, inciso a); 78, párrafo 1, inciso b); 83, párrafo 1, inciso c), fracción I; 228; 229, 230; 231; 232; 233; 234, y 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los principios de legalidad y certeza que son rectores de la función electoral. Lo anterior, a juicio del recurrente, porque:

a) Dicha contestación se basa en presupuestos normativos que se encuentran por encima de la Constitución General de la República y en una tesis de esta Sala Superior, la cual no es acorde con el cuestionamiento formulado a la responsable. Tanto los candidatos de mayoría relativa como los de representación proporcional son candidatos de elección popular, según se desprende de los artículos 52 y 56 de la Constitución federal, tan es así que, en el reverso de las boletas electorales aparece la lista regional que cada partido presentó en la circunscripción correspondiente para el caso de diputados, y la lista nacional para el caso de senadores.

El sistema electoral federal es mixto, porque existe el voto directo y el indirecto, cuando se trata de elegir senadores y diputados. Es directo, porque el ciudadano sufraga por un candidato en específico, e indirecto porque dicho voto se contabiliza al partido que postula a candidatos por el principio de representación proporcional, y que a su vez registró una lista de candidatos plurinominales, por lo que la cantidad de éstos que acceda a la respectiva cámara variará, según el porcentaje de votación obtenido por cada partido en la circunscripción correspondiente.

Las posibilidades de obtener una curul por el principio de representación proporcional, varían dependiendo de la votación obtenida por su partido, por lo que cada candidato electo bajo dicho principio buscará ser un activo promotor del instituto político que

lo postuló, sin que una eventual imprevisión legal implique no respetar la equidad en la contienda, rebasar los topes para los gastos de campaña establecidos y cometer acciones que expresamente están prohibidas para los candidatos de mayoría.

Además, aunque no está previsto expresamente en la ley que los candidatos a elegir o electos por el principio de representación proporcional pueden hacer o no campaña, lo cierto es que el procedimiento de auditoría para los precandidatos y candidatos de los partidos políticos nacionales y coaliciones para el caso de mayoría relativa, es aplicable para tales casos de representación proporcional.

Los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional son, al igual que los partidos políticos que los postularon, responsables de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, así como 25 y 26 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- b) La responsable clasifica los gastos de campaña que, en su caso, eroguen los candidatos de representación proporcional, como frívolos, superfluos o suntuarios, y por eso concluye que están impedidos para hacer gastos de campaña, a partir de un criterio de esta Sala Superior emitido en el SUP-RAP-250/2009, en el que se adujo lo siguiente:

“la democracia entendida como un sistema de vida, permite aceptar que los partidos políticos nacionales puedan incursionar en la realización de actividades adicionales a las

que expresamente le son reconocidas en la normativa jurídica, como serían, por ejemplo, aquellas que correspondan con el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo, sin que por ello se admita que puedan realizar actividades frívolas, superfluas o suntuarias y que sólo vayan en beneficio de un reducido grupo en forma tal que se conviertan en un privilegio o distinción injustificada”.

Para el recurrente, de dicho criterio, no se desprende que los gastos de campaña de candidatos por el principio de representación proporcional estén comprendidos en el supuesto referido por esta Sala Superior, por lo que, a su juicio, la respuesta de la autoridad está basada en un criterio no aplicable.

QUINTO. Estudio de fondo.

A partir de la respuesta a la consulta formulada por el partido político nacional Movimiento Ciudadano y los agravios expresados en el presente recurso de apelación, esta Sala Superior advierte que la *litis* consiste en determinar si:

- a) Los candidatos a diputados y senadores a elegir por el principio de representación proporcional pueden realizar actos de campaña electoral, y
- b) En consecuencia, si dichos candidatos pueden realizar gastos de campaña y cuál es el tope aplicable.

En consecuencia, en primer término, se analizará lo que esta Sala Superior identifica como Premisa fundamental: Principio interpretativo y obligaciones correlativas en materia de derechos humanos en el sistema jurídico nacional para toda autoridad, según el ámbito de su competencia, y, en segundo sitio, se procede a analizar el marco jurídico imperante y que funda las tesis que sostiene la autoridad

responsable para concluir, desde su perspectiva, por qué no pueden realizar campañas electorales los diputados y senadores a elegir o electos por el principio de representación proporcional.

1. Los candidatos a diputados y senadores registrados por el principio de representación proporcional pueden realizar actos de campaña, pero sujetos a las determinaciones que establezcan los partidos políticos, en el ejercicio del derecho a la autodeterminación y autorregulación

Este órgano jurisdiccional estima que los agravios formulados por el partido político recurrente son **fundados**, en atención a los siguientes razonamientos.

Premisa fundamental: Principio interpretativo y obligaciones correlativas en materia de derechos humanos en el sistema jurídico nacional para toda autoridad, según el ámbito de su competencia

De acuerdo con el texto del artículo 1°, párrafos primero a tercero, de la Constitución federal, las normas previstas en la propia Constitución y en los tratados internacionales deben interpretarse para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro homine*). Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dichas disposiciones establecen un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establecen derechos

humanos de manera directa, constituye una serie de normas que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo a todas las personas la protección más amplia o favorable, bajo el principio *pro homine* o *pro persona* (interpretación conforme en sentido amplio).

Además, prevé un mandato imperativo e inexcusable para todas las autoridades (bien sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales y en cualquier orden de gobierno, federal, del Distrito Federal, estatal, municipal, o bien, autónoma o descentralizada), a fin de que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se sigue que, cuando en el precepto constitucional mencionado, se establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, además, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera

progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.¹

Entonces, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, cuya violación alega el partido político recurrente en sus agravios, de conformidad con los principios anotados.

Asimismo, es preciso señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente varios 912/2010, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

¹ En el Dictamen de 7 de abril de 2011 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, de la Cámara de Senadores, se definen los principios que rigen los derechos humanos: "Por universalidad se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Este se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de indivisibilidad, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

Finalmente, el principio de progresividad de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea."

1. Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.²

2. Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.³

3. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”⁴

4. En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de

² Considerando quinto, párr. 1.

³ Considerando quinto, párr. 6.

⁴ Considerando quinto, párr. 6.

amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución. Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.⁵

5. A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.⁶

6. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:⁷

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el

⁵ Considerando sexto, párr.12. Entre otras tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que, "En la novena época, dicho órgano jurisdiccional al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002 de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", la que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución."

⁶ Considerando sexto, párr. 4.

⁷ Considerando sexto, párr. 20.

orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

- B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

7. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.⁸

La referida resolución dio origen, entre otras, a las tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de

⁸ Considerando sexto, párr. 22.

Justicia de la Nación, que llevan por rubros: a) PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS⁹; b) CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD¹⁰; c) PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS¹¹; d) SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO¹²; e) SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO¹³, y f) CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL¹⁴.

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada por el Poder Constituyente Permanente publicada el diez de junio de dos mil once, en el

⁹ Registro No. 160525, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 552; [T.A.].

¹⁰ Registro No. 160589, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 535; [T.A.].

¹¹ Registro No. 160526, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 551; [T.A.].

¹² Registro No. 160480, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 557; [T.A.].

¹³ Registro No. 160482, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 556; [T.A.].

¹⁴ Registro No. 160584, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 550; [T.A.].

Diario Oficial de la Federación, en conjunción con las determinaciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el referido Expediente varios 912/2010 —en especial la parte que corresponde a la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de realizar una interpretación más amplia de los derechos humanos establecidos en la Constitución federal y los tratados internacionales para favorecer la protección de las personas (*pro homine*)—, significan o entrañan, en más de un sentido (en el caso, formal y material o sustancial), un nuevo sistema jurídico mexicano, dentro del orden jurídico mexicano.¹⁵ cuyo vértice es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en forma, inmediata se encuentran los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano.

De esta forma, si la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral es parte de los órganos del Estado mexicano (artículo 41, fracción V, párrafos primero, noveno y décimo), no se puede sustraer de dicho mandato y, en el ámbito de su competencia, también está obligada a realizar una interpretación favorable de los derechos humanos (*pro homine*). Si dicha Unidad tiene como competencia la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales y más bien se trata de una actividad de control, entonces está obligada, en la medida en que no se vulneren los principios rectores de la función electoral, en especial, los de certeza, legalidad y objetividad, a realizar una

¹⁵ En el ámbito de la teoría jurídica se distingue, en un sentido formal, entre sistema jurídico y orden jurídico. Véase, por ejemplo, Alchourrón, Carlos y Bulygin, Carlos, *Análisis lógico y derecho*, tr. de G. H. Wright, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 199, p. 397.

interpretación *pro homine* de los derechos implicados. La Unidad de Fiscalización debe ejercer bajo esa pauta interpretativa su atribución genérica de recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su destino y aplicación (artículo 79, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la constitución federal).

Esto significa que si la consulta realizada por el partido político recurrente involucra el ejercicio de derechos humanos se debe preferir una interpretación conforme (en sentido amplio) con la Constitución federal (artículos 6º, párrafos primero y segundo; 7º; 35, fracciones II y III, y 41, párrafo segundo, fracciones I, segundo párrafo, II, y III), y los tratados internacionales, en especial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 y 25) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 13 y 23), a fin de permitir un ejercicio pleno, con toda su fuerza expansiva, de los derechos político electorales del ciudadano para votar a través de voto universal, libre (un voto libre también lo es porque esté informado, en cuanto a que se respeta la libertad de expresión y el derecho a la información de los electores), secreto y directo, así como de ser votado a través de elecciones periódicas, auténticas y libres (una elección es libre porque existan condiciones para ejercer la libertad de expresión y se ejerce el derecho a la información).

Además, se debe tener presente que el carácter universal de la libertad de expresión y el derecho a la información

implica reconocer en el ámbito personal de validez de dichos derechos, a todos los sujetos implicados, como son los candidatos a diputados y senadores al Congreso de la Unión, tanto los que se elegirán por el principio de mayoría relativa como los de representación proporcional. Lo anterior porque no se aprecian diferencias sustanciales ni razones o previsiones que deriven del orden público (constitucional) que, válidamente, permitan diferenciar entre un grupo de candidatos y otro, o bien, limitar dichos derechos de expresión o de información sin que sea una razón válida la ausencia de una previsión reglamentaria expresa o una deficiencia de orden instrumental u operativa.

Es evidente que hay una clara interdependencia entre los derechos de votar (de los ciudadanos), de ser votado (de los candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional), las libertades de expresión (de los candidatos, como sujetos activos, y de los electores, como pasivos o receptores) y el derecho a la información (de los ciudadanos), como precondiciones para que las elecciones tengan el carácter de auténticas y libres; es decir, para que éstas puedan conceptuarse como propias de un Estado social y democrático de derecho. Por ello, dicho principio de interdependencia se identifica una razón adicional que debe llevar a revisar la corrección de la respuesta o desahogo a la consulta planteada a la Unidad de Fiscalización. Son derechos vinculados los derechos de votar, ser votado, libertad de expresión y derecho a la información que precisan de una protección y garantía integral y uniforme, interrelacionada, puesto que están orientados a dar vigencia a un régimen democrático y plural.

Es menester que tanto los candidatos a diputados como los senadores sean conocidos por la ciudadanía, sin que importe que unos sean electos por el principio de mayoría (trescientos diputados y noventa y seis senadores) y otros por el principio de representación proporcional (doscientos diputados y treinta y dos senadores), puesto que no se trata de una diferencia o criterio diferenciador válido para efectos de la campaña electoral. Es necesario que la plataforma electoral y el programa legislativo que sostienen, de viva voz, sea conocido por la ciudadanía. El rostro, la identidad de unos y otros deben ser conocidos por el potencial electorado.

No pueden existir arcanos u opacidad en una cuestión que, por antonomasia, es pública, como sucede con la necesidad de que los ciudadanos conozcan la identidad de los candidatos registrados por los partidos políticos y las coaliciones, particularmente, los que registran los partidos políticos a través de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional. Todos los candidatos federales deben coadyuvar en la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección se hubiere registrado.

Una cuestión meramente formal que está representada por la no previsión reglamentaria expresa de que los candidatos a diputados o senadores al Congreso de la Unión que se vayan a elegir o sean electos por el principio de representación proporcional puedan realizar campañas, así como la cuestión instrumental u operativa de que no exista un desarrollo reglamentario para que se realice el control y

vigilancia del origen y uso de los recursos que se apliquen al respecto, no son justificación válida para limitar el ejercicio de dichos derechos interdependientes (voto activo, voto pasivo, libertad de expresión y derecho a la información) de los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

De esa forma se pueden promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de mérito con una orientación universalista, interdependiente, progresiva e indivisible, sobre todo porque dichos derechos humanos son infragmentables.

i) La votación es directa en el sistema de representación proporcional

La autoridad responsable, en su respuesta, afirma que a partir de la diversa naturaleza de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional por los cuales son electos los candidatos a diputados y senadores al Congreso de la Unión, se debe concluir que no pueden realizar campaña electoral (páginas 1, párrafo tercero, a 2, párrafo tercero, así como el párrafo sexto de dicha página 2). Para este órgano jurisdiccional electoral federal es incorrecta dicha tesis, por lo siguiente:

Esta Sala Superior ha sostenido que los sistemas electorales están articulados por las normas jurídicas que regulan las elecciones en un país. Su propósito es definir las reglas mediante las cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos, coaliciones o candidatos, así como los métodos válidos para convertir esos

votos en cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos.

Los aspectos que comprende un sistema electoral y que están regulados por normas jurídicas, fundamentalmente, comprenden los requisitos para votar y ser elegido; la demarcación de circunscripciones electorales; la constitución y el registro de los partidos políticos y coaliciones, así como sus derechos y obligaciones; la conformación del padrón electoral; la nominación o postulación y el registro de candidatos; las reglas para las precampañas y las campañas; la conformación de las mesas directivas de casilla; la jornada electoral; los sistemas de votación; los escrutinios y cómputos; la conversión de los votos en cargos o escaños; las cuestiones orgánicas para el establecimiento de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, así como el contencioso electoral, entre otros.

En México, el sistema electoral para la conformación de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión que está previsto en la Constitución General de la República es mixto o segmentado, porque para la elección de los integrantes de un mismo órgano colegiado de carácter legislativo se aplican dos principios: El mayoritario y el de representación proporcional.

En dicho sistema mixto no existe una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, ya que no se trata de un sistema de representación proporcional pura, y puesto que existen barreras legales o elementos que pueden producir sobre-representación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas, con mecanismos para atemperar dichas distorsiones; además, existen varias circunscripciones y la

composición de la cámara no es variable. Sin embargo, esta característica (sistema mixto o segmentado) no impide que en la composición de las cámaras del Congreso de la Unión coexistan, de forma armónica o pacífica, la pluralidad y la representatividad y, en cierta forma, se tienda a la proporcionalidad.

El sistema está conformado, se reitera, por un sistema electoral mixto o segmentado, en el que determinado número de integrantes de cada cámara son electos bajo el principio de mayoría relativa y otros por el de representación proporcional. Los quinientos integrantes de la Cámara de Diputados son electos de la siguiente forma: Trescientos en igual número de distritos electorales uninominales, bajo el principio de mayoría relativa y doscientos en cinco circunscripciones plurinominales (cuarenta en cada una de ellas), mediante listas regionales (artículo 52 constitucional). Los ciento veintiocho miembros de la Cámara de Senadores (artículo 56 constitucional) son electos: Sesenta y cuatro bajo el principio de mayoría relativa (dos por cada entidad federativa); treinta y dos corresponden a la senaduría de primera minoría, en el entendido de que le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate, y treinta y dos por el sistema de representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional. Los candidatos se eligen en fórmulas de propietario y suplente (artículos 51 y 57 de la Constitución federal).

En la preceptiva o narrativa constitucional (artículos 51 a 59), se establecen las bases del sistema electoral mixto

para la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión, de forma tal que son pocas las disposiciones constitucionales que reglamentan o precisan aspectos técnicos, como el número de diputados y de senadores que serán electos por uno y por otro principio; el criterio para la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales; el mínimo de diputados que podrán reconocerse a un Estado por el principio de mayoría; el número de circunscripciones electorales para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional; la cantidad mínima de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que se requieren para poder registrar listas regionales; el umbral mínimo para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; el número máximo de diputados que pueden reconocerse a un partido político por uno y otro principio, y el límite a la sobrerrepresentación en el caso de la elección de diputados.

En la propia Constitución federal, es expresa la facultad del poder legislativo federal para reglamentar, desarrollar o instrumentar el resto de los aspectos que conducen a la integración de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ya que en el artículo 54, fracción VI, y 56, párrafo segundo, se prevé que “La Ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.” Además, en el artículo 41, fracción I, de la misma Constitución federal, se dispone que “...la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal... (de los partidos políticos nacionales...) y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.

De esta forma se puede advertir que la cuestión que está relacionada con las campañas electorales y el correlativo

financiamiento para el caso de los legisladores federales (cualquiera que sea el principio por el cual son electos), propiamente y en una interpretación sistemática y funcional, tiene una base constitucional porque está delineada en el artículo 41, fracciones II, III y IV, y es de configuración legal, porque corresponde al legislador federal su diseño y desarrollo, pero bajo la pauta interpretativa *pro homine*, la cual también impera para el resto de los operadores jurídicos (entre los cuales están la Unidad de Fiscalización).

En tanto que el diseño legal de los instrumentos para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, así como los actos de aplicación, no subvierta los principios, así como las reglas y las fórmulas que se prevén en la Constitución federal, no puede invalidarse aquélla. Dicha contradicción debe ser palmaria, evidente, indubitable y manifiesta, porque, de otra forma, debe preservarse la disposición legal, así como las normas jurídicas individualizadas que, en un acto de aplicación, realice la autoridad administrativa federal. Respecto de dichos actos se debe presumir la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad del acto de autoridad.

En el acto de autoridad (página 2, párrafo segundo, del oficio número UF/DRN/363/2012), en forma imprecisa, se sostiene que los diputados y senadores a elegir por el principio de mayoría, lo son por voto directo, y los de representación proporcional, por votación indirecta, Esta es una de las razones de la responsable que le llevan a concluir que los segundos no deben realizar campañas electorales.

Para esta Sala Superior es necesario advertir que, con independencia del sistema por el cual se elijan (mayoría o

representación proporcional), los legisladores federales siempre lo son a través del voto universal, libre, secreto y **directo**, como expresamente se establece en la Constitución federal (artículo 41, párrafo segundo, fracción I, segundo párrafo), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [artículo 25, inciso b)] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo parágrafo 1, inciso b)], así como personal e intransferible, como se agrega en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 4°, párrafo 2).

El voto que emite el elector en las urnas, durante los procesos electorales federales, es un voto directo, porque el elector, de manera inmediata, definitiva y cierta, decide el sentido de su voto, al marcar el recuadro que corresponde a la fórmula de mayoría y, en consecuencia, de esa forma también determina la lista de fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional por la cual vota.

Lo anterior es así en un sistema de elección directa como el que impera en los procesos electorales federales de diputados y senadores al Congreso de la Unión, a diferencia de los sistemas que propiamente son de votación indirecta en sus diferentes grados.

En los sistemas de votación indirecta, el ciudadano vota por un subsecuente elector que, a su vez y de manera cierta y definitiva, determina por quién se emite el voto –en un sistema indirecto, en primer grado-, o este elector que fue favorecido por la mayoría de los ciudadanos, en forma consecutiva, vota por un nuevo elector –si el sistema es indirecto en segundo grado-, y, así sucesivamente, hasta llegar a quien esté facultado para decidir. Por ejemplo, en la

Constitución Política de la Monarquía Española que fue promulgada el diecinueve de marzo de mil ochocientos doce en Cádiz (artículos 34 a 90) y estuvo vigente en México (durante los años mil ochocientos doce a mil ochocientos catorce y nuevamente en mil ochocientos veinte), el sistema era indirecto en tercer grado, ya que se votaba por los electores de parroquia, partido y provincia, y eran estos últimos los que elegían a los diputados a las Cortes de Cádiz. Asimismo, el sistema de votación era indirecto en la elección de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, al amparo de lo previsto en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos cincuenta y siete (artículos 55 y 58, apartado A, según las reformas del trece de noviembre de mil ochocientos setenta y cuatro).

Los votos que emiten los ciudadanos en las casillas básicas, contiguas y extraordinarias, así como, en ciertos casos, en las especiales, que se instalan en los procesos electorales federales, tienen un doble efecto, porque cuentan tanto para las fórmulas de candidatos propietarios y suplentes a los cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría en cada uno de los distritos electorales uninominales y en las entidades federativas, como para los legisladores federales que son electos por el principio de representación proporcional, en las circunscripciones plurinominales. De dicho doble efecto que tienen los votos de los ciudadanos para las diputaciones y senadurías no se puede hacer la inferencia o afirmar que el voto sea directo para unos e indirecto para otros legisladores federales, según el sistema por el cual son electos, porque en ambos casos el voto es directo, en virtud de que su validez y

el sentido del voto (tanto para mayoría como representación proporcional) se determina cuando el elector, en el anverso de la boleta respectiva, marca un solo cuadro en el cual está contenido el emblema de un partido político y el nombre de los candidatos que integran la fórmula de mayoría respectiva [artículos 252, párrafo 2; 277, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales] y ese mismo voto, según sea el caso, cuenta para la lista de fórmulas de candidatos a diputados y de senadores, por el principio de representación proporcional (artículos 54 y 56, párrafo segundo, de la Constitución federal, y 12 a 18 del código electoral federal), que aparece en el reverso de la boleta y las cuales son registradas por el partido político cuyo emblema corresponde a aquel que marcó el ciudadano en la mayoría.¹⁶

Se corrobora esta conclusión cuando se tiene presente que en el caso de las casillas especiales, los ciudadanos que se encuentran fuera de su sección pero dentro de su distrito electoral federal, pueden votar para los cargos de diputados y senadores por ambos principios, y dependiendo de la demarcación electoral en que se encuentren, en el caso de los legisladores sólo podrán votar para diputados o senadores de representación proporcional (artículo 270, párrafo 2, del código federal electoral). Por ello se confirma que el voto directo del ciudadano tiene dos efectos y en

¹⁶ Al respecto debe consultarse el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los modelos y la impresión de la boleta, y de los formatos de la demás documentación electoral que se utilizará durante el proceso electoral federal 2011-2012, el cual es identificado como CG248/2011 y fue aprobado en la sesión del veinticinco de agosto de 2011 (en especial, los puntos resolutivos primero a quinto). También debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 295, párrafo 1, inciso c), en cuyo texto se dispone como se distribución igualitaria de los partidos políticos que están coaligados, así como el precedente de esta Sala Superior que tiene por número de expediente SUP-RAP-44/2009 y su acumulado.

ciertos casos sólo uno de ellos (representación proporcional), sin que de ello se siga que se trata de una elección indirecta.

Efectivamente, la votación sufragada en las casillas especiales, en caso de que se presenten los supuestos previstos en los incisos b), c) y d) del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es computada en forma directa para los candidatos de representación proporcional, por tanto, el efecto del voto es único para los candidatos de representación proporcional, pero de manera excepcional y en forma diametralmente distinta a lo que sería no reconocerle algún efecto jurídico.

Sin embargo, de dicha circunstancia no se deriva que se trata de un sistema de elección indirecta, porque en puridad constitucional y técnica, en México no existe dicho sistema, el cual fue modificado con la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete.

En el sistema de mayoría relativa obtiene el triunfo el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos (así sea de un voto más respecto del candidato que le siga en el orden decreciente). En el sistema de representación proporcional se realiza una conversión de votos en función de los escaños que se deben asignar, en forma tal que se divide, comúnmente, el número de votos entre los escaños o cargos de representación proporcional, para determinar el número de lugares que se deben otorgar a cada fuerza política. En el sistema federal mexicano, como se anticipó, se sigue un sistema de representación proporcional con una fórmula compleja en la que existen: a) Circunscripciones diferenciadas (cinco para las de diputados) y otra de carácter

único (para la de senadores); b) Listas plurinominales cerradas y bloqueadas, porque no existe la posibilidad de que el elector incluya candidatos distintos de los registrados o que altere el orden entre las fórmulas que integran la lista, sin que de ello se siga que no conoce las listas y la identidad de los sujetos que las conforman, y que no pueda optar entre una lista u otra, lo cual hace al decidir por la fórmula de mayoría; c) Un umbral mínimo para acceder a la asignación (dos por ciento); d) Un cociente rectificado (a la votación de la circunscripción se resta la de los partidos políticos que registraron listas de representación proporcional y no alcanzaron el umbral mínimo y se divide entre los cargos a asignar), y e) Un resto mayor (se asignan cargos en función de los restos mayores de los partidos que tuvieron derecho a la asignación). Sin embargo, de ello no se sigue que la representación proporcional es un sistema de elección indirecto, porque, se reitera, la base para la asignación es el voto directo del ciudadano en las urnas.¹⁷

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia que resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumulados 38/2001, 39/2001 y 40/2001, señaló que dentro del sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aún minoritarias en su integración pero con una representatividad importante,

¹⁷ En palabras de Nohlen, en la fórmula de mayoría, el hecho de ganar un escaño en el cargo depende de que el candidato obtenga la mayoría absoluta o relativa de votos en una circunscripción electoral, mientras que la fórmula de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño depende generalmente de la porción de votos que obtengan los diversos candidatos. Cfr., Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, página 99.

podieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país. Así, se desprende que el principio de representación proporcional, dentro del sistema electoral mixto, se traduce en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente.

Esto es, la representación proporcional constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, lo que se traduce en que la finalidad esencial de dicho sistema es asegurar el pluralismo político que tutela.

Dicho criterio se encuentra comprendido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia P./J. 70/98, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.**¹⁸

Como puede observarse y según se había adelantado en párrafos precedentes, el sistema electoral mexicano es mixto o segmentado, pues para la integración de un mismo órgano colegiado de carácter legislativo, porque un bloque de los candidatos son electos por el principio de mayoría relativa y el otro por el de representación proporcional, pero siempre a través del voto directo de los ciudadanos.

¹⁸ *Semanario judicial de la federación y su gaceta*, volumen VIII, noviembre de 1998, página 191.

Igualmente, tan se trata de votos directos de los ciudadanos los que se emiten para la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional que, de forma inmediata, pasan a los cómputos distritales de dichas elecciones para ser contabilizados, después de ser sumados para los cargos de mayoría, sólo que a aquellos se agrega la votación de las casillas especiales [artículos 295, párrafo 1, inciso i), y 297, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

ii) Derecho a la autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos.

Los partidos políticos tienen en todo momento el derecho constitucional de autodeterminarse y autorregularse, siempre y cuando respeten los límites y en los términos establecidos en la Constitución política y en la normativa aplicable, según se desprende de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, tercer párrafo, y 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso f), de la Constitución General de la República, así como 46, párrafo 1, segundo párrafo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es, los partidos políticos se encuentran facultados para precisar en su normativa interna y ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, mediante la observancia de aquellos elementos mínimos que deben concurrir en la democracia.

Dichos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se recoge la decisión proveniente de la voluntad soberana del pueblo a fin

de que el Estado mexicano adopte la forma de gobierno democrática. Así, se contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones.

Los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impida cumplir sus finalidades constitucionales, e igualmente se preserve el ámbito de libre y espontánea voluntad autoorganizativa de los partidos políticos.

Por otra parte, se tiene en cuenta que, de lo previsto en los artículos 9, párrafo 1º; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los partidos políticos en tanto entidades de interés público, se constituyen como "ejes fundamentales del moderno Estado democrático"; tienen como fines primordiales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, la contribución para la integración de la representación nacional y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, en tanto organizaciones de estos últimos, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esto es, los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política que,

como derecho fundamental, se confiere a los ciudadanos mexicanos, lo cual conlleva la necesidad de realizar interpretaciones y luego aplicaciones de las disposiciones jurídicas relativas que aseguren o garanticen el puntual respeto de ese derecho y su más amplia y acabada expresión, en cuanto que no se haga nugatorio o se menoscabe su ejercicio por un indebido actuar de la autoridad electoral; en consecuencia con lo anterior, desde la propia Constitución federal, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en sus "programas, principios e ideas que postulan", lo cual, a su vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad auto-organizativa en favor de dichos institutos políticos.

Esto mismo se corrobora cuando se tiene presente que, en los artículos 25, 26 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las disposiciones normativas mínimas de sus documentos básicos, sin que se establezca, en dichos preceptos, un entero y acabado desarrollo de los aspectos declarativos, ideológicos, programáticos, orgánicos, procedimentales y sustantivos, porque se suprimiría o limitaría indebidamente esa libertad auto-organizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos.

De esta manera, los partidos políticos tienen la posibilidad de autorregularse y auto-organizarse, estableciendo, por ejemplo, sus principios ideológicos, *verbi gratia*, mediante la aprobación y postulación de proclamas o idearios políticos de izquierda, centro o derecha, o bien,

cualquiera otra que esté de acuerdo con la libertad de conciencia e ideológica que se establece en la Constitución federal y que sean consonantes con el régimen democrático de gobierno; sus programas de gobierno o legislativo y la manera de realizarlos; su estructura partidaria, las reglas democráticas para acceder a dichos cargos, sus facultades, su forma de organización y la duración en los cargos; los mecanismos para el control de la regularidad partidaria; los derechos y obligaciones de los afiliados, miembros o militantes; los procedimientos democráticos para elegir a los candidatos; el régimen disciplinario de dirigentes, servidores partidarios, afiliados y militantes; etcétera.

Asimismo, esa autodeterminación se ve reflejada en las acciones que los partidos políticos adoptan y ejercen para el cumplimiento de sus fines, específicamente por cuanto hace a las estrategias y actos para la obtención del voto; el uso, distribución y destino del financiamiento público y privado al que tienen derecho; el empleo de los tiempos en medios de comunicación, específicamente, en radio y televisión, etcétera.

Esa libertad o capacidad auto-organizativa de los partidos políticos posee varios aspectos no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial de los correspondientes derechos político-electorales y principios fundamentales de los procesos electorales.

En efecto, tales delimitaciones derivan de la propia Constitución federal y se precisan en la legislación secundaria, ya que se trata de derechos político electorales y principios constitucionales de base constitucional y

configuración legal, por lo que no tienen carácter absoluto, ilimitado e irrestricto sino que poseen ciertos alcances jurídicos que son precisos, los cuales son configurados o delimitados legalmente en tanto, se insiste, se respete el núcleo esencial previsto en la Constitución a fin de no hacer nugatorio los derechos político-electorales fundamentales de asociación, de votar y ser votado, de información y de libertad de expresión.

En tal sentido, el carácter que tienen los partidos políticos como entidades de interés público, no es una expresión declarativa sino que tiene un desarrollo normativo, ya que la vida de los partidos políticos es objeto de configuración o regulación legal, a través de limitaciones o restricciones, o de medidas facultativas relativas a los aspectos torales que atañen a la vida institucional de los partidos políticos cuyo marco normativo y núcleo esencial, en tanto garantías institucionales, se delinean en la normativa electoral, a través -como se vio y según lo ha sostenido esta Sala Superior- del establecimiento del contenido mínimo de sus documentos básicos y mediante el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones (por ejemplo, los contemplados en los artículos 36 y 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) que permitan la consecución óptima de sus fines o, dicho en otros términos, el logro de su misión democrático-constitucional.

Igualmente, dicho carácter de los partidos políticos como entidades de interés público se traduce en el hecho de que la sociedad en su conjunto posee un legítimo interés en el desarrollo y progresión del sistema de partidos políticos, el cual se manifiesta en el cauce institucional del Estado, quien

es el responsable del encuadre constitucional y legal de la actuación de los partidos políticos.

Dicho interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. De conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

Una interpretación distinta implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho. Esto porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos

del poder público y los partidos políticos en tanto entidades de interés público.

En adición a lo anterior, la declaración de principios de todo partido político nacional –declaración de principios a los que deben adecuarse el programa de acción y los estatutos partidarios- deberá establecer la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la ley electoral federal.

Como corolario de lo anterior, ningún estatuto de los partidos políticos nacionales puede contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del principio de supremacía constitucional.

Por consiguiente, dado que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho es el sometimiento al derecho y dado que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, tal como se ha establecido, entonces los partidos políticos tienen que sujetar necesariamente su actuación a los principios democráticos establecidos en la Constitución.

El criterio descrito se encuentra sustentado por esta Sala Superior en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-803/2002 y SUP-JDC-641/2011.

Además, esa libertad organizativa y regulativa que está reconocida a los partidos políticos implica obligaciones o imperativos de observancia inexcusable para las autoridades administrativa federal electoral y jurisdiccional federal electoral. Así, en la interpretación y aplicación de las normas

jurídicas correspondientes y la interrelación o coexistencia de las prerrogativas partidarias y los derechos de los militantes, los candidatos, dirigentes y simpatizantes, toda autoridad debe respetar tanto el derecho del colectivo como los individuales, sin suprimir o en detrimento de un derecho u otro, y sin desconocer los alcances de cada uno de ellos, sino privilegiando las interpretaciones armónicas. Esto es, en un ejercicio de ponderación jurídica, se debe permitir la coexistencia armónica o pacífica (interrelacionada) de ambos tipos de derechos, tanto los de los individuos como los del partido político e, incluso, los de la sociedad (porque se trata de entidades de interés público). Por ello, aunque se reconoce el derecho de los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional a realizar campañas electorales, ello deberá de ser en el contexto del derecho de los partidos políticos nacionales a autoderetminarse o autorganizarse y autorregularse, como se explica en lo que sigue.

iii) Los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional pueden realizar campañas electorales, pero sujetos a las determinaciones que adopten los partidos políticos en ejercicio de su autorganización y autorregulación

La autoridad responsable, en el oficio de respuesta a la consulta formulada por el partido Movimiento Ciudadano (páginas 2, párrafo cuarto, a 3, párrafo tercero) también esgrime como razones para justificar que los candidatos a cargos al Congreso de la Unión, por el principio de representación proporcional, no realizan campañas electorales, a partir de: a) Las actividades tendentes a la

obtención del voto realizadas por los partidos políticos nacionales, así como las finalidades que persiguen; b) El objetivo de las campañas electorales; c) El financiamiento que se otorga a los partidos políticos; d) La ausencia de un procedimiento específico para la presentación de gastos de campaña y de un tope para dichos gastos, y e) Los actos y gastos de campaña realizados por los candidatos por el principio de mayoría relativa son suficientes para beneficiar a los de representación proporcional.

Dichas justificaciones de la responsable son incorrectas por lo siguiente:

En la teleología de los partidos políticos nacionales no se establecen criterios para distinguir que la misma tiene una cobertura o alcances imperativos diversos en función de que se trate de una elección de mayoría relativa o de representación proporcional. En efecto, cabe que tanto los diputados como los senadores, con independencia del principio por el cual sean electos, realicen actos de campaña electoral, porque, de esa forma y de una mejor manera, coadyuvan a que los partidos políticos cumplan con el mandato constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación proporcional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos son parte fundamental del Estado democrático y se constituyen como los vehículos o

instrumentos mediante los cuales se garantiza la participación política de la ciudadanía.

Sobre todo, debe tenerse presente que los procesos democráticos están implicados distintos derechos. En la base de todo el sistema electoral, respecto de los ciudadanos figura el derecho a votar y el derecho a ser electos. No se trata de derechos incondicionados sino que están sujetos a ciertos requisitos y protecciones específicas cuya actualización lleva a advertir que tales derechos se ejercen en circunstancias que propician la realización de elecciones periódicas, auténticas y por sufragio universal, directo, igual y secreto para garantizar la libre expresión de los electores.

En el presente caso cobra especial relevancia advertir que los derechos de votar y ser votado están interrelacionados entre sí o, dicho en otros términos, tienen una relación simbiótica, porque el ejercicio de uno de ellos va en beneficio del otro y viceversa. Esa interrelación entre dichos derechos de votar y de ser votado lleva a dar una solución distinta que la determinada por la autoridad responsable, para concluir que en los dos casos está justificada la realización de campañas electorales.

En efecto, el derecho a votar en condiciones de libertad para que las elecciones sean auténticas, precisa que el ciudadano (en tanto potencial elector) conozca la identidad de los partidos políticos nacionales y los candidatos que postulan, así como que posea la más amplia información de los programas de gobierno y legislativos que se hubieren registrado [artículos 6º; 7º; 35, fracción I, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal; 19 y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13

y 23, parágrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 218, párrafo 1, y 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]. Esta Sala Superior no advierte criterios diferenciadores que permitan sustraer del espacio público a los candidatos a diputados y senadores de representación proporcional o que lleven a distinguir a estos de los que son electos por el principio de mayoría para efectos de las campañas electorales. Un voto libre y una elección auténtica son aquellos que están conformados u originados en la información, en el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Por el otro lado, para el caso del derecho a ser votado, esa interrelación con el derecho a votar, se significa porque los partidos políticos y los candidatos, sin que importe si son electos por el principio de mayoría relativa o el de representación proporcional, tienen derecho a ejercer su libertad de expresión y, por ello, realizar campañas electorales [artículos 6º; 7º; 35, fracción I, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal; 19 y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 y 23, parágrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 218, párrafo 1, y 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]. El hecho de que un importante número de legisladores federales no sean electos por un sistema de votación mayoritario sino por el de representación proporcional, no es una diferencia relevante para vedar la libertad de expresión (o sea las campañas electorales), porque una limitación semejante no se advierte que entre en la categoría jurídica de restricciones válidas que estén

predeterminadas en la ley y que sean necesarias para asegurar el respeto o derechos de los demás; la seguridad nacional, el orden público, y la salud o moral públicas.

La interrelación entre los derechos humanos de votar y de ser votado, tanto en el caso de diputados y senadores a elegir por mayoría relativa como en los que lo serán por representación proporcional, es manifiesta en las campañas electorales, porque en los dos tipos de votación, existe la necesidad de que los partidos políticos nacionales, las coaliciones –en su caso- y los candidatos registrados:

- a) Realicen actividades para la obtención del voto;
- b) Efectúen actos de campaña, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, de aquellos que estén dirigidos a promover sus candidaturas;
- c) Divulguen su propaganda electoral, por medio de los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones para presentar las candidaturas registradas.

En todos esos supuestos y en relación con la elección de candidatos bajo el principio de representación proporcional, también, se actualiza la necesidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en su documentos básicos (declaración de principios y programa de acción, fundamentalmente) y, particularmente, en la propaganda electoral que se hubiere registrado para la elección. Se trata de exigencias que, además, son proporcionales e idóneas. Más que un derecho de los candidatos y de los partidos políticos que los postulan se trata de un deber o imperativo correlativo hacia los electores, el cual se realiza en las distintas etapas del proceso electoral, en principio, para

elegir, conforme a sus estatutos y demás normativa interna, a quienes los representaran, como candidatos a cargos de elección popular, para, posteriormente, realizar los actos tendientes a la obtención del voto de la ciudadanía a través de las llamadas campañas electorales (artículo 41, fracción I, párrafos primero a segundo, de la Constitución federal).

La manera idónea o adecuada para que los ciudadanos ejerzan el derecho de votar en condiciones de libertad y en forma auténtica (informada) es mediante la realización de campañas electorales por ambos tipos de legisladores, tanto los electos por el principio de mayoría relativa como los de representación proporcional. Igualmente, se trata de una exigencia proporcionada, porque, a fin, de cuentas los candidatos a elegir bajo tal principio electoral, pueden ejercer de una mejor manera su derecho político electoral de ser votado y su libertad de expresión durante las campañas electorales, así como, al propio tiempo, colocar en mejores condiciones a la ciudadanía en general para que ejerzan sus derechos de votar y su libertad de expresión en su vertiente de derecho a la información.

Al reconocer que los candidatos que participan en el proceso electoral federal y son electos por el principio de representación proporcional también tienen derecho a realizar campañas electorales y los ciudadanos a conocer de la identidad de dichos candidatos y sus propuestas, se potencian los derechos político electorales de votar y ser votado y, al propio tiempo, la libertad de expresión y, en consecuencia, el derecho a la información. De esa forma se da plenitud a la fuerza expansiva de los derechos humanos implicados.

Lo anterior, se desprende de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos citados de la Constitución federal, de los tratados internacionales de los cuales es parte México y legales, porque de esa manera se atiende a los principios de interrelación y el carácter de indivisibles de los derechos humanos implicados en el asunto.

De lo previsto en las siguientes disposiciones constitucionales y legales no se advierte que exista una exclusión expresa para los candidatos a diputados o senadores a elegir o electos por el principio de representación proporcional, lo que también lleva a reconocerles el derecho para realizar campañas electorales, siempre y cuando se sujeten a las normas establecidas para tales efectos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

II. La ley garantizará que **los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales**, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

b) **El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo**

año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c)...

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, **para cada partido**, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A...

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales,

tanto federales como de las entidades federativas. **Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno.** En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores **y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días.** En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 49

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. **Los** partidos políticos, precandidatos y **candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros**, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. **Los** partidos políticos, 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.** Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

...

Artículo 60

1. Cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

Artículo 228

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. Se entiende por **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos **en que los candidatos** o voceros de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas**.
3. Se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones **que** durante la campaña electoral **producen y difunden** los partidos políticos, **los candidatos** registrados y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**.

...

Artículo 229

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, **no podrán rebasar los topes** que para cada elección acuerde el Consejo General.

...

Artículo 230

1. Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el artículo 9o. de la Constitución y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y **candidatos**, así como las

disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente.

...

Artículo 231

1. Los partidos políticos o **candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones** que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario, a fin de que ésta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión.

Artículo 232

1. **La propaganda impresa que los candidatos** utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, **una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.**

2. **La propaganda que** en el curso de una campaña **difundan** por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y **los candidatos, no tendrán más límite**, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, **que** el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

Artículo 233

...

2. **En la propaganda política o electoral que realicen** los partidos políticos, las coaliciones y **los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.** El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

3. **Los** partidos políticos, los precandidatos y **candidatos podrán ejercer el derecho de réplica** que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se

ejercitará sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

...

Artículo 234

1. **La propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública** a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, **se sujetará** a lo previsto por el artículo anterior, así como a las disposiciones legales y administrativas expedidas en materia de protección del medio ambiente y de prevención de la contaminación por ruido.

Artículo 236

1. **En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:**

a) ...

2. Los partidos, coaliciones y **candidatos** deberán utilizar en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural. Sólo podrá usarse material plástico reciclable en la propaganda electoral impresa.

...

4. **Los Consejos Locales y Distritales**, dentro del ámbito de su competencia **harán cumplir estas disposiciones y adoptarán las medidas a** que hubiere lugar con el **fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.**

5. Las quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y **candidatos** serán presentadas al vocal secretario de la Junta Distrital que corresponda al ámbito territorial en que se presente el hecho que motiva la queja. El mencionado vocal ordenará la verificación de los hechos, integrará el expediente y someterá a la aprobación del Consejo Distrital el proyecto de resolución. Contra la resolución del Consejo Distrital procede el recurso de revisión que resolverá el Consejo Local que corresponda.

Artículo 237

1. Las **campañas electorales** para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Senadores y Diputados**, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días;
2. Las campañas electorales para **Diputados**, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.

...

Artículo 238

Cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el presente capítulo será sancionada en los términos de este Código.

Como puede advertirse de los preceptos normativos antes transcritos, en las reglas aplicables a las campañas electorales y tiempos en radio y televisión, no se hace distinción a qué tipo de candidatura se refiere, en algunos casos no se precisa si se trata de candidatos a Presidente de la República, diputados federales o senadores y, en ninguno de ellos, se detalla si, tratándose de candidatos a diputados o senadores, se refiere a los registrados por algún principio en particular, ya sea de mayoría o representación proporcional.

Sin embargo, a pesar de que se reconoce el derecho de los diputados y senadores por el principio de representación proporcional para realizar campañas electorales, en la Constitución federal claramente se establece que el derecho al financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación, en forma directa e inmediata, le corresponde a los partidos políticos.

Por eso, en ejercicio de su libertad organizativa y regulativa, los Institutos políticos nacionales son los que cuentan de manera equitativa con elementos para llevar a

cabo sus actividades; el financiamiento público le corresponde a cada partido político, tanto el ordinario como el destinado a la realización de las campañas electorales; el derecho al uso permanente de los medios de comunicación es para los partidos políticos nacionales, tanto para sus precampañas como para sus campañas electorales; el tiempo estatal en cada estación y canal de televisión está a disposición de los partidos políticos, y está destinado para cubrir el derecho de los mismos a fin de realizar sus campañas electorales y se distribuye a éstos (no a los candidatos), y cada partido decide libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo los porcentajes máximos y mínimos que se pueden destinar para la de presidente y las de senadores y diputados.¹⁹

Esto significa que los diputados y senadores a elegir por el principio de representación proporcional se deben sujetar a las determinaciones que, en el ejercicio de su derecho a la auto-organización y autorregulación, determine cada partido político nacional.

En las disposiciones constitucionales invocadas no se establece alguna regla por la cual se limite la realización de actos de campaña a los candidatos a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa. Se prescribe que los partidos políticos, de manera equitativa, contarán con elementos para llevar a cabo sus actividades; cuando se hace referencia al monto del financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto se alude a diputados federales (sin distinguir de qué tipo se trata); en

¹⁹ Artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

cuanto a los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos, tampoco se distingue el principio por el cual son electos, como tampoco se limita el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión) en los tiempos estatales para los partidos políticos, durante las campañas, al igual de lo que sucede en lo relativo al plazo máximo de duración de las campañas, porque no se establece que el mismo sólo sea para los candidatos por el principio de mayoría relativa (sólo se alude a elección de “diputados federales”).

En efecto, en la normativa legal se hace referencia a candidatos registrados, en general, para efectos de acceso a los medios de comunicación, en los tiempos estatales que son otorgados a los partidos políticos como prerrogativa. Esta misma característica ocurre en cuanto a las limitaciones respectivas, así como en la asignación a los partidos políticos de los tiempos totales durante las campañas electorales. Igualmente, simplemente se alude a los candidatos (sin diferenciar si son electos por mayoría relativa o representación proporcional), cuando se conceptúa a la campaña electoral, como actividad dirigida a la obtención del voto; los candidatos, también, así de manera genérica, se dispone que pueden realizar actos de campaña para promoverse, así como producir y difundir propaganda electoral para presentarse ante la ciudadanía, y realizar reuniones o marchas; los candidatos, nuevamente, sin distinción alguna, se dispone que no pueden rebasar los topes que fije el Consejo General, a través de sus gastos (con la precisión que se hace más adelante) y su propaganda política y electoral, incluida, la impresa, la que difundan por

medios gráficos y la que realicen en la vía pública, así como su colocación está sujeta a ciertas condiciones; los candidatos, genéricamente considerados, se dispone en la ley, que tienen derecho a ejercer el derecho de réplica, y que dicha propaganda tienen límites temporales.

Por tanto, cabe concluir que es válido que los candidatos registrados por el principio de representación proporcional realicen actos de campaña, tanto para promocionar su imagen como al partido que los postula, así como su plataforma electoral y su programa legislativo, entre otro tipo de actos que quepan en la categoría jurídica campaña electoral, dentro del marco constitucional y legal previsto para ello. Esto es, el derecho de hacer campaña reconocido también a los candidatos a diputados y senadores registrados por el principio de representación proporcional, se encuentra circunscrito a lo previsto en la Constitución General de la República, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la reglamentación del Instituto Federal Electoral aplicable para la regulación de las campañas electorales y la rendición de cuentas a la que se encuentran sujetos los partidos políticos.

Esto es, de lo hasta aquí expuesto no se advierte que exista una disposición que prohíba, restrinja o limite la posibilidad de que los candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional realicen actos de campaña, pues, como quedó precisado, tanto en la Constitución como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que corresponde a los partidos políticos y a sus candidatos promover la participación política para el ejercicio del

sufragio, en este entendido, las campañas políticas no son derecho exclusivo de los candidatos por el principio de mayoría relativa.

Por lo anterior, es dable concluir que el legislador no distinguió entre los candidatos a legisladores por los principios de mayoría y de representación proporcional, por lo que, efectivamente, los candidatos a diputados y senadores registrados por el principio de representación proporcional, al igual que aquellos que fueron registrados por el principio de mayoría, requieren someterse al escrutinio y validación de la sociedad para acceder al cargo al cual aspiran, mediante la realización de campañas electorales.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que le asiste la razón al partido político recurrente cuando afirma que es válido que los candidatos a diputados y senadores postulados por el principio de representación proporcional pueden realizar actos de campaña.

Sin embargo, los actos de campaña que realicen los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, como sucede con respecto de los demás candidatos y los partidos políticos, están sujetos a los principios y reglas que imperan en la materia, como lo es que no ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público y la paz pública, no denigrar a las instituciones o calumniar a las personas; sujetarse a los principios y reglas previstos en materia de radio y televisión para las campañas electorales, así como a las previstas para la rendición de cuentas de los gastos

ejercidos por los partidos políticos durante el desarrollo de las campañas políticas.

Lo anterior, dentro del marco del derecho de autodeterminación de los partidos políticos, por lo que éstos y, en su caso, las coaliciones decidirán los términos y condiciones bajo las cuales los candidatos a legisladores federales registrados por el principio de representación podrán acceder a los recursos públicos que al efecto se destinen, así como el uso de las prerrogativas en materia de radio y televisión a las que los institutos políticos tienen derecho, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales antes referidos, todo en el marco de la estrategia general que, en su caso, se hubiere diseñado por el partido político.

- iv) A los candidatos a diputados y senadores registrados por el principio de representación les son aplicables los principios y reglas jurídicas vigentes para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos nacionales, en especial, el financiamiento, así como en materia de acceso a radio y televisión, sin que ello implique que tengan derecho a un financiamiento público o acceso a radio y televisión adicional o distinto del que se otorga a los partidos políticos.**

De acuerdo con lo que ha considerado esta Sala Superior en la presente ejecutoria, es inconcuso que los candidatos a diputados o senadores por el principio de representación proporcional pueden realizar campañas electorales, a partir de una interpretación sistemática y funcional del sistema jurídico nacional. Sin embargo, ello no implica que se trate de una actividad incondicionada o indeterminada que no está

sujeta a principios y reglas ciertos y objetivos que permitan preservar las condiciones de equidad en los procesos electorales federales.

1. Financiamiento

Para llevar a cabo las funciones que en la Constitución federal se les impone a los partidos políticos como entidades de interés público, en la Constitución federal y en la regulación secundaria se les dota de los elementos o las herramientas necesarias, como lo es el financiamiento público.

En consonancia con lo establecido en la Constitución federal (artículo 41, fracción II), en el código federal electoral [artículos 36 y 78, párrafo 1, inciso b)], se establece que el derecho al financiamiento público es de los partidos políticos nacionales y que el monto para los gastos de campaña se otorga a los mismos, en forma adicional al resto de las prerrogativas, por lo que nuevamente se corrobora que son estos institutos políticos los que determinarán, en ejercicio de su libertad organizativa y regulativa, de qué manera se ejerce o armoniza con el derecho de realizar campañas electorales a favor de los candidatos a elegir por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, de lo anterior no se sigue que la autoridad esté obligada a entregar alguna cantidad de financiamiento público específico o adicional para los candidatos a diputados o senadores por el principio de representación proporcional sino que ellos tendrán derecho a participar del que, para esos efectos, les fue entregado y se sigue proporcionando a los partidos políticos nacionales en el presente año y todo en el

entendido de que no podrá haber modificaciones sustanciales a lo que ya esté programado por los partidos políticos y coaliciones. En la Constitución federal y en la legislación secundaria no existe un financiamiento específico o exclusivo para los candidatos a diputados o senadores por el principio de representación proporcional (como tampoco para los cargos de elección por el principio de mayoría relativa, tanto unipersonal como al Congreso de la Unión), sino el derecho de los partidos políticos nacionales a tales prerrogativas, del que podrán usar los candidatos de representación proporcional, bajo las condiciones que determinen los partidos políticos.

La necesidad de la anterior providencia, además, es en razón del grado de avance en que se encuentra el proceso electoral federal (adecuación del ejercicio de un derecho con respeto de una estrategia partidaria preestablecida), a fin de garantizar la certeza al interior de dichos institutos políticos nacionales y respetar sus compromisos previamente adquiridos, en tanto que debe preservarse el derecho a la autorregulación y auto-organización de los partidos políticos (en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracciones I y V, párrafo primero, de la Constitución federal, y 46, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Todo lo anterior en el entendido de que al partido político se le entrega una sola cantidad de financiamiento público para gastos de campaña, la cual el mismo determina en qué forma se distribuye.

2. Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores

Al igual que los candidatos postulados por el principio mayoritario, los candidatos registrados por el principio de representación proporcional están sujetos a las mismas limitaciones y las reglas que imperan en materia de campañas electorales, por lo cual no pueden subvertir las limitaciones generales a la libertad de expresión ni las que, en forma específica, rigen para las campañas electorales.

En la regulación de dichos aspectos se establecen de forma cierta y precisa los gastos de campaña que los partidos políticos y sus candidatos pueden realizar y los topes respectivos [artículos 41, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Federal y 229, párrafo 4, inciso b), fracciones I y II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

El uso de recursos por parte de los partidos políticos, ya sea de origen privado o público, para las campañas electorales, se encuentra regulado y por tanto sujeto a los sistemas de control y fiscalización. Esto es, los partidos políticos y sus candidatos no pueden, de manera incondicionada, abusiva o en perjuicio de los demás, hacer uso del financiamiento público que otorga el Estado a los partidos políticos, o bien, de aquel que los partidos políticos obtienen a través de donaciones o aportaciones de la militancia o simpatizantes, autofinanciamiento o aquel originado en rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Ello no significa que este Tribunal Electoral esté creando un nuevo tope u otorgando más financiamiento público o mayores tiempos estatales a los que tienen acceso los partidos políticos nacionales en la radio y la televisión y que ya están determinados por la autoridad electoral federal competente.

A efecto de que se aplique la regla prevista en el artículo 229, párrafos 1, 2 y 4, del código federal electoral, debe asumirse que los topes máximos de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce,²⁰ así como el tipo de gastos a los que son aplicables, también tienen cobertura respecto de los efectuados para la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. Lo anterior en el entendido de que se trata de un solo tope de gastos de campaña que comprenderá tanto los gastos efectuados por los candidatos de mayoría relativa como los de representación proporcional. Es decir, al gasto de mayoría de cierto distrito electoral o nominal, según corresponda, se debe agregar el prorrateo de los gastos efectuados por los candidatos de representación proporcional.

Lo anterior implica que no existe un financiamiento (mucho menos acceso a tiempos estatales en radio y televisión) distinto o exclusivo para los candidatos por el principio de representación proporcional, porque se deben sujetar al que tengan derecho los partidos políticos y, de acuerdo con el que los mismos decidan destinarles, salvo lo previsto en el

²⁰ Dichos topes fueron determinados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el acuerdo CG433/2012.

artículo 78, párrafos 4, inciso b), y 5, del código federal electoral.

Pretender lo contrario implicaría que se implementaran nuevas reglas para tales efectos, lo que generaría que se vulneraran los principios de certeza y seguridad jurídica que deben regir en los procesos electorales.

Esto es, las reglas aplicables a la utilización de los recursos de los partidos políticos son las previamente existentes en la normativa constitucional y electoral aplicable, por lo que no se trata de una regulación distinta o adicional que prevea condiciones diferentes a las ya establecidas.

3. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales

Por cuanto hace a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, es aplicable lo previsto en los artículos artículo 81, párrafo 1, incisos d), e), f), g) y h), y 83, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 318 del Reglamento de Fiscalización, por lo que no existe obstáculo para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos fiscalice los recursos utilizados por todos candidatos registrados.

4. Acceso a los medios de comunicación para los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, bajo las determinaciones que adopten los partidos políticos nacionales en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autorregulación, sin que exista un tiempo estatal adicional, distinto o exclusivo para tales candidatos

Por lo que respecta al acceso a los medios de comunicación, a través de los tiempos que le son reconocidos al Estado, también los candidatos a elegir o ser electos por el principio de representación proporcional deberán sujetarse a los principios y reglas preestablecidos y bajo las condiciones que actualmente imperan en la materia, según lo previsto en los artículos 41, fracción III, apartado A, incisos b), c), e) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 48, párrafo 1, inciso a); 49, párrafos 1, 2, 3, 4 y 6; 56, párrafos 1; 4 y 5; 57, párrafos 1 a 4; 58, párrafo 1; 59, párrafos 1 y 2, y 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los partidos políticos nacionales, precandidatos y candidatos tienen derecho a acceder a la radio y televisión, a través del tiempo que se otorga como prerrogativa a los primeros, bajo las condiciones y con respeto de las limitaciones que se disponen en la Constitución federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, el Instituto Federal Electoral garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que los partidos políticos tengan derecho a difundir durante los procesos electorales. Igualmente, que durante las precampañas y las campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme a ciertos criterios y existen unidades de medida para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos

políticos y el tiempo que les corresponda a cada uno de ellos será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida legalmente, y las pautas son elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos; existen reglas para las precampañas electorales, en el entendido de que el partido decide libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le corresponden y las pautas que apruebe el Comité de Radio y Televisión; durante las campañas electorales se destina a los partidos políticos, en conjunto, cierto tiempo total en cada estación de radio y canal de televisión y los mensajes de campaña de los partidos políticos son transmitidos, de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión y a los partidos políticos le corresponde la libre decisión para la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho y la distribución porcentual cuando se trata de una elección intermedia o aquella en la que también se renueva al Ejecutivo federal.

Entre las limitaciones está que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular no pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, y que está prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda electoral en el extranjero.

De la preceptiva constitucional y legal se puede concluir que los candidatos a diputados y senadores a elegir por el principio de representación proporcional, también, pueden aparecer en los mensajes partidarios que se transmitan por radio y televisión, pero dentro de las pautas y tiempos, convertidos a número de mensajes, que ya fueron asignados a los partidos políticos, para las campañas electorales, y que éstos libremente deciden asignar por tipo de campaña federal, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación y autorregulación. **Esto significa que no existe un tiempo adicional al que ha sido asignado a los partidos políticos, ni específico para las campañas electorales de los candidatos a elegir bajo el principio de representación proporcional, porque el ejercicio de ese derecho deberá ser compatible o acompasado con la estrategia general que se hubiere predeterminado por cada partido político o, en su caso, coalición (artículo 98, párrafo 3, del código federal electoral).**

En el entendido de que corresponde a los partidos políticos y, en su caso, a las coaliciones, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, decidir libremente la asignación de los mensajes dentro de los tiempos en radio y televisión, a los que tienen derecho, entre las distintas campañas de sus candidatos a cargos de elección popular, ya sea de Presidente de la República, diputados o senadores por los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, con sujeción a lo previsto en el artículo 60 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Lineamientos para realización de campañas políticas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Por lo expuesto, es dable concluir que los candidatos a diputados y senadores registrados ante el Instituto Federal Electoral por el principio de representación proporcional están facultados para realizar actos de campaña, en observancia de lo siguiente, lo cual deriva de la normativa constitucional, legal y reglamentaria precisada en la presente ejecutoria, y que corresponde con lo establecido para la realización de actos de campaña y rendición de cuentas de los partidos políticos:

1. El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como el acceso a los medios de comunicación, se realizará bajo las condiciones, términos y con las limitaciones que derivan de los principios y reglas previstos en la Constitución federal, los tratados internacionales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reglamentación respectiva. Lo anterior, sin que exista un financiamiento público o acceso a tiempos estatales en radio y televisión que sean adicionales o diversos a los reconocidos y otorgados a los partidos políticos nacionales, ni siquiera que sean exclusivos o específicos para los candidatos a diputados y senadores de representación proporcional.
2. En caso de incumplimiento a las disposiciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto de los topes máximos para los gastos de campaña y fiscalización, tanto los partidos

políticos, como los candidatos por ambos principios son responsables, según corresponda al grado de responsabilidad, en cuyo caso se deberá establecer si la conducta o hecho infractor es originado directa e inmediatamente por los candidatos (con independencia del sistema por el cual hubieren sido electos), así como el grado y tipo de responsabilidad del partido político nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 342, párrafo 1, incisos c), d), f), l), y 344, párrafo 1, incisos d) y e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Para el caso de los gastos de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones podrán darle el tratamiento como sucede con la llamada propaganda genérica,²¹ para sumarlo al que hubieren efectuado los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, a fin de establecer si se observó el tope máximo de gastos para campaña que es de \$1,120,373.61 (un millón ciento veinte mil trescientos setenta y tres pesos 61/100 M.N.) y el cual fue establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el acuerdo CG433/2011, para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
4. En lo que respecta al gasto de los candidatos a senadores por el principio de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones podrán darle el tratamiento como sucede con la llamada

²¹ En aplicación de lo dispuesto en el artículo 177, 194 y 194 del Reglamento de Fiscalización.

propaganda genérica,²² para sumarlo al que hubieren realizado los candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, a fin de establecer si se observó el tope máximo de gastos para campaña por entidad federativa y el cual fue establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el acuerdo CG433/2011 para las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa.

5. En la distribución del gasto de campaña para candidatos a diputados y senadores por ambos principios se puede llevar a cabo conforme a las reglas establecidas en el artículo 177, párrafos 1, inciso b), y 2, del Reglamento de Fiscalización.
6. Para la correcta aplicación de lo establecido en el artículo reglamentario antes citado, los partidos políticos o coaliciones determinarán los criterios adoptados para la distribución del presupuesto para la realización de las campañas políticas de sus respectivos candidatos al Congreso de la Unión por ambos principios.
7. Los criterios que cada partido político o coalición adopte, respecto de la realización de actos de campaña por parte de sus candidatos a diputados y senadores plurinominales, deberán ser informados a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral en sus informes de campaña, especificando los porcentajes utilizados para tal efecto.

²² En aplicación de lo dispuesto en el artículo 177, 194 y 194 del Reglamento de Fiscalización.

8. Los comprobantes que para tales efectos presenten los partidos políticos o coaliciones, deberán señalar, además de lo establecido en el segundo párrafo del artículo reglamentario citado, el principio por el cual fue registrado el candidato o candidatos que se benefician con el gasto realizado.
9. La propaganda genérica está sujeta a lo previsto en el Reglamento de Fiscalización.

Por tanto, con base en su derecho de autodeterminación y autorregulación, son los partidos políticos los responsables de determinar las condiciones y criterios mediante los cuales distribuirá el financiamiento público y privado al que tienen derecho para efecto de que sus candidatos realicen actos de campaña, en el entendido de que, en ningún caso, podrán rebasar los topes máximos establecidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, esto es, \$336,112,084.16 (trescientos treinta y seis millones ciento doce mil ochenta y cuatro pesos 16/100 M.N.), para diputados por ambos principios, y \$304,741,622.97 (trescientos cuatro millones setecientos cuarenta y un mil seiscientos veintidós pesos 97/100 M.N.), para senadores por ambos principios, de acuerdo con las reglas que rigen el prorrateo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, para el caso de senadores, existe un límite por fórmula de candidatos por el principio de mayoría para cada entidad federativa y que, para el caso de los diputados, el tope de gastos se establece por distrito electoral uninominal.

Para el caso de diputados federales, el Consejo General estableció un tope máximo de gastos de campaña

por distrito uninominal de \$1,120,373.61 (un millón ciento veinte mil trescientos setenta y tres pesos 61/100 M.N.), por lo que, en caso de que un partido político determine que los candidatos registrados por el principio de representación proporcional realicen actos de campaña, el gasto respectivo podrá prorratearse entre los trescientos distritos, de forma tal que en ninguno de ellos se rebase el tope máximo de gastos de campaña establecido en el acuerdo CG433/2011.

De igual forma, en el caso de los senadores, se deberá utilizar la regla del prorrateo en el gasto establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, esto es, si un partido político determina que sus candidatos plurinominales realicen actos de campaña, el gasto que éstos realicen podrá prorratearse entre las treinta y un Estados y el Distrito Federal, de forma tal que en ninguna de ellas se supere el tope de gasto establecido en el acuerdo de la autoridad administrativa electoral precisado en el párrafo anterior.

Ante lo **fundado** de los agravios formulados por el partido político recurrente, lo procedente es revocar el acto impugnado y ordenar al Director responsable que, conforme con las atribuciones que tiene legalmente conferidas, emita una nueva respuesta a la consulta formulada por el partido político recurrente, en la que se sujete a las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el oficio No. UF/DRN/3631/2012, emitido por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el veintitrés de abril de dos mil doce.

SEGUNDO. Se ordena al Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral que emita una nueva respuesta a la consulta formulada por el partido político recurrente, atendiendo a las consideraciones jurídicas de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente la presente sentencia al partido político apelante, en el domicilio señalado en su escrito de apelación; **por correo electrónico** con copia autorizada del fallo a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, párrafo 3; 27; 28; 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 102 y 103, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de cinco votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en

contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-193/2012.

Porque no coincido con el sentido de la sentencia dictada en el recurso de apelación al rubro indicado, en la que se revoca la respuesta que mediante oficio UF/DRN/3631/2012, dio el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, a la consulta hecha por Movimiento Ciudadano, para saber si los candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normativa y procedimiento de comprobación están sujetos, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los siguientes términos:

El motivo de mi disenso se sustenta en la falta de atribuciones del Director General de la Unidad de Fiscalización para dar respuesta a la consulta formulada por el partido político Movimiento Ciudadano, cuestión que si bien es verdad no fue aducida por el recurrente, también es cierto que esta Sala Superior debe analizarla, dado que la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, cuyo estudio es de oficio y de orden preferente.

En este sentido, en mi concepto, con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización es un órgano técnico del Instituto Federal Electoral, que no tiene facultades para emitir un acto de decisión, como el que se contiene en el oficio UF/DRN/3631/2012, del Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Conforme a lo dispuesto en los aludidos preceptos se advierte lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El

Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. **Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 79.

1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.
2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.
3. En el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad.
4. Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

De tal manera que si bien es verdad conforme a los artículos 6 y 7 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los partidos Políticos Nacionales, la Unidad de Fiscalización tiene la facultad de tramitar y desahogar las consultas que formulen los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como las organizaciones de observadores electorales respecto del registro contable de sus ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria y, en general, sobre el manejo de sus recursos; la consulta que mediante escrito MC-IFE-249/2012, hizo el partido político Movimiento Ciudadano, no es implica únicamente la forma en que se puede erogar el financiamiento público, sino que tiene implícita la interpretación respecto de la posibilidad de que los candidatos a cargos de elección popular electos por el principio de representación proporcional lleven a cabo actos de campaña.

Por tanto al ser un órgano técnico, el cual carece de facultades para la interpretación aplicación, y en su caso integración de la normativa electoral, lo que debió hacer fue remitir la consulta al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que ese órgano, en uso de sus facultades emitiera la respuesta que en Derecho procediera.

En consecuencia, considero que lo procedente sería revocar la respuesta emitida por el Director de la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos del Instituto Federal Electoral, a fin de que someta a

consideración del Consejo General del mencionado Instituto la consulta formulada por el aludido partido político, a fin de que resuelva lo que en Derecho corresponda.

Ahora bien, en el proyecto aprobado por la mayoría se resuelve que es incorrecta la respuesta sin embargo en mi concepto el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, no cuenta con facultades para dar respuesta a la consulta porque si bien es verdad que el objeto de la consulta es respecto de si los candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña, la misma lleva implícito un planteamiento respecto de una norma constitucional y en su caso integración, por tanto desde mi perspectiva se trata de una cuestión de *lege ferenda*.

En consecuencia, es mi convicción que el Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos excedió en el ejercicio de sus facultades, pues tal actuación corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral, de tal suerte, que se proponga revocar la respuesta solo para el efecto de que sea el aludido Consejo General, quien resuelva.

En este sentido, se debe revocar para el único efecto de que sea el Consejo el que resuelva la consulta.

Por lo expuesto y fundado emito el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

