

JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO

“La equidad simulada. Análisis de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados”

Julio JUÁREZ GÁMIZ

Para citar este texto se sugiere: Juárez Gámiz, J. (2023). La equidad simulada. Análisis de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

La equidad simulada. Análisis de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados

Julio Juárez Gámiz

Sumario: I. Introducción; II. Desarrollo; III. El argumento principal; IV. Aportes concretos que ha realizado el TEPJF en ese tema; V. Conclusiones; VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Este trabajo ofrece un análisis conceptual y argumentativo de la sentencia emitida por la Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el pasado 19 de julio respecto de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023. La litis de ambos juicios radica en la solicitud que hizo un grupo de militantes del Partido del Trabajo para invalidar la Convocatoria que emitió el Comité Organizador el 3 de julio con el propósito de elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México. El eje argumentativo de este trabajo, por tanto, desarrolla aspectos como el principio de equidad y la valoración de actos anticipados de campaña desarrollados en la sentencia que aprobó la mayoría del pleno y, también, por el análisis ofrecido en el voto concurrente de la Magistrada ponente incluido en el engrose.

Se trata de una sentencia particularmente relevante tanto por su resolución como por las implicaciones que tiene en la realización no solamente del proceso electoral 2023-2024, sino en el impacto futuro que podría tener en otras contiendas derivado de la interpretación que se hizo de tres garantías en disputa. La primera de ellas es la observancia del principio de equidad a la luz de posibles actos anticipados de precampaña. La segunda son los límites interpretativos de las garantías de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos respecto de procesos internos y de su vinculación con la sociedad civil. Y, por último, la consideración normativa para vincular al Instituto Nacional Electoral (INE) a emitir Lineamientos Generales para regular y fiscalizar procesos inéditos de designación

de una figura inexistente en los estatutos de los tres partidos que integran el FAM. En este caso particular se trata de la coordinación de la construcción de los trabajos del Frente, sin embargo, así como hoy se intenta normar el procedimiento para un cargo inexistente, en el futuro podrían sistematizarse este tipo de conductas.

Como una consideración meramente contextual —pero no menos relevante a los aspectos técnico-jurídicos, sobre todo respecto del encuadre desde el cual la opinión pública analiza este tipo de sentencias—, la sentencia aquí analizada resuelve la denuncia presentada por militantes del Partido del Trabajo (PT), siendo el acto impugnado la Convocatoria que lanzó el Frente Amplio por México (FAM) para definir a quien coordinará sus trabajos del proceso electoral federal 2023-2024.

Medios de comunicación, analistas, organizaciones de sociedad civil y usuarios de distintas redes sociales consideraron, desde su divulgación inicial, que dicha Convocatoria era un simple eufemismo para, en realidad, formalizar la decisión de la persona que sería la candidata a la presidencia de la República por parte del FAM.

Sobre todo, a la luz de dos resoluciones previas tomadas por el propio TEPJF. La primera tuvo lugar en sesión pública el 6 de julio, con una votación dividida y desempataada gracias al voto de calidad de su Magistrado presidente, Reyes Rodríguez. Ahí, se sobreseyó la queja que Movimiento Ciudadano presentó contra las giras, actos de proselitismo y propaganda de seis aspirantes a coordinar los trabajos de la Cuarta Transformación de cara al proceso electoral federal 2023-2024, con lo cual se avaló la conducta de estos aspirantes (Claudia Sheinbaum, Ricardo Monreal, Marcelo Ebrard, Adán Augusto López, Manuel Velasco y Gerardo Fernández Noroña —éste último militante del mismo partido denunciante de violación al principio de equidad en el caso que aquí nos ocupa—).

En la segunda, en sesión privada el 11 de julio, en donde en votación dividida 4-3, el propio Tribunal desechó la impugnación presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) respecto de la resolución de la Comisión de Quejas del INE, alcanzada el 16 de junio pasado, concerniente a no dictar medidas cautelares a dichos aspirantes haciendo hincapié, sin embargo, en la necesidad de respetar los

tiempos electorales y no incurrir en actos anticipados de precampaña mediante llamados al voto o la presentación de propuestas de campaña. Con ello, las giras proselitistas de los seis aspirantes del bloque oficialista adquirieron una formalidad que, a pesar de toda lógica, en la mayoría del pleno de la Sala indicó que “no se advirtió un riesgo que justifique la suspensión del proceso, al no tratarse de un proceso para elegir a una precandidatura o candidatura, sino de una determinación de autoorganización partidista” (cita en Martínez, 2023).

Se hace referencia a ambas resoluciones con el único propósito de ofrecer al lector de este análisis un panorama lo más amplio posible acerca de las resoluciones que, tanto la autoridad administrativa como la judicial, han ido tomando para dar forma y validar sendos procesos de promoción, supuestamente intrapartidista, pero que han sido del conocimiento público y notorio de la sociedad mexicana respecto a quienes serán las personas que buscan contender por la presidencia de la República en 2024.

Este capítulo se compone de una parte central en donde se incluye una síntesis de la sentencia, el problema principal que ésta presenta, los argumentos centrales, las dificultades del marco jurídico aplicable, los aportes concretos del Tribunal en este tema y los efectos de la sentencia. Por último, en la sección de conclusiones se ofrecen los principales aciertos y desaciertos del caso, así como las principales lecciones que deja la deliberación sobre este particular caso.

II. Desarrollo

1. Síntesis de la sentencia

El acto impugnado fue la Convocatoria para seleccionar al responsable de construir el Frente Amplio por México, que se dio a conocer en una rueda de prensa el día 3 de julio de 2023 por los tres partidos políticos que lo integran, a saber, el PAN, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La parte actora, militantes del PT, afirmó que a lo largo del mes de junio los tres partidos mencionados hicieron expresiones públicas respecto al procedimiento

para elegir a la persona que sería postulada como candidata a la presidencia de la República en el proceso electoral Federal 2023-2024.

El seis de julio la parte actora promovió un juicio de la ciudadanía ante el TEPJF (SUP-JDC-255/2023), dándole turno a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El 18 de Julio la Sala Superior decidió escindir la demanda de juicio para la ciudadanía porque la parte actora también inició un juicio en su carácter de representantes del Partido del Trabajo a un Juicio Electoral, por tratarse de un juicio promovido por la representación de un partido político y no por ciudadanos. El 19 de julio en votación mayoritaria se rechazó el proyecto de la magistrada instructora, quedando a cargo del magistrado Indalfer Infante González el engrose de la sentencia.

2. Problema principal que presenta

Tratándose de una denuncia que señala la violación al principio de equidad y que reclama la comisión de actos anticipados de precampaña, es importante comenzar con una breve reflexión respecto a la centralidad que la equidad tiene en nuestro sistema electoral y a la manera en la cual nuestro marco legal ha ubicado a la equidad como uno de los principales derechos a tutelar, por encima incluso de la libertad de expresión (Roldan Xopa, 2011) o los propios derechos políticos de quienes detentan un cargo público (Caballero y García, 2018).

Buena parte de la orientación conceptual de la legislación electoral en México se encuentra encaminada a la construcción de garantías para salvaguardar la equidad de las contiendas electorales a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta fijación reglamentaria, por llamarla de alguna manera, no es resultado de una fascinación normativa. Se debe, en gran medida, a la propia historia contemporánea dentro de la cual se pactaron las reglas para transitar de un estado autoritario a una democracia diversa, plural y garantista.

Así, para generar las condiciones de una transición democrática, la equidad se convirtió en la primera gran aduana que permitiría a la oposición y a las subsecuentes flamantes oposiciones antes en el poder, transitar pacífica y

ordenadamente del partido de Estado a un sistema partidista plural, diverso y representativo de la sociedad mexicana.

No obstante, siete décadas de vida democrática bajo la conducción del mismo partido de Estado fueron muchos años para desdibujar la idea de contar con elecciones libremente competidas, justas y confiables. Por ello, garantizar una transición democrática pacífica requirió de un pacto político que nivelara la cancha de juego en donde la política se entrecruza con el ejercicio de libertades políticas y garantías ciudadanas.

El binomio discursivo del fraude-inequidad explica con claridad las motivaciones de párrafos enteros de la LEGIPE y de los Artículos 41 y 134 de la CPEUM. ¿Cómo dotar de certeza elecciones cada vez más competidas en donde quienes ocupan el poder llevan una ventaja evidente ante la oposición? ¿Cómo garantizar condiciones de equidad en un sistema electoral controlado por el gobierno o sometido política y financieramente por los intereses del partido en el poder?

La consecuente normalización de procesos electorales competitivos con resultados inciertos y, sobre todo, la adopción de campañas electorales diseñadas para persuadir al electorado no hizo más que incrementar la presión sobre este dique de contención que hemos hecho del principio de equidad, ubicándolo al centro de nuestro complejo entramado jurídico. Es así como la equidad cobró un papel central en la deliberación y eventual calificación —anulación incluso— de las contiendas. También cobró un papel central en la narrativa de la derrota electoral. Garantía de triunfo y excusa de derrotas, la equidad en las contiendas marca el rasero para determinar la resolución ordenada de la disputa por el poder.

Tanta importancia cobró la equidad que la legislación mexicana estableció, con el paso de los años, tiempos y calendarios dentro del continuo simbólico de la política para delimitar el principio y final de las campañas electorales y, eventualmente, de las precampañas. Estas últimas también llamadas elecciones primarias, en donde los militantes de un partido compiten entre sí para obtener el registro como candidatos a un cargo de elección popular determinado.

Pero, ¿cómo marcar la frontera entre lo permitido y lo sancionable en el contexto de cada una de estas etapas que buscan ordenar las contiendas? Precampañas, inter-campañas y campañas electorales cumplen, al menos en la ley, con objetivos distintos, aunque fácilmente pueden desbordar los límites discursivos que la ley establece e invadir el campo de atribuciones y prerrogativas de otra etapa del proceso. La principal consecuencia, ya se ha dicho, es que vulnera el eje de rotación de la equidad y puede poner en riesgo la validez misma de una elección y el sufragio de la ciudadanía que haya participado en ella.

Si consideramos que el motivo ulterior de la política es la consecución del poder y que el aprovechamiento de una posición de ventaja es parte esencial de su disputa, entonces debemos admitir que las reglas del juego llevan a costas la enorme responsabilidad de garantizar condiciones justas de competencia que, a final de cuentas, brinden legitimidad al proceso y doten de legitimidad a quien salga victorioso de éste.

Dada la dificultad de emparejar apreciaciones normativas a una realidad dinámica y cambiante en el contexto político, la definición de etapas en el calendario electoral y, sobre todo, la deliberación sobre lo que está permitido y lo que no está permitido en cada una de ellas, ha requerido un esfuerzo institucional que ordene y clarifique de la mejor manera posible la utilización de valoraciones, que siendo primordialmente subjetivas requieren de una sistematicidad más cercana a la conformación de un patrón interpretativo que a una argumentación sometida al contexto y, en ocasiones, errática, caprichosa o abiertamente aleatoria (mismos hechos valorados de maneras diferentes o normas interpretadas *ad hoc* en casos distintos).

Tal es el caso de los actos anticipados de campaña (o precampaña). Estos, se han convertido en uno de los hechos más controvertidos al momento de juzgar la equidad de las contiendas y el piso parejo existente entre quienes compiten por preservar el poder y quienes disputan por obtenerlo. El principio de equidad en la competencia por el poder político, por tanto, busca corregir algo que es lógicamente inequitativo, ya que los partidos gobernantes cuentan con mayores recursos

(humanos, financieros, mediáticos) que quienes se encuentran en la oposición. El principio de equidad, por tanto, tiende a favorecer a las fuerzas políticas de la oposición más que a quienes detentan el poder.

Es decir, que contrario al encuadre de que la equidad busca, general pero no exclusivamente, nivelar al *incumbent* con su contrincante, la queja del PT propuso invalidar la convocatoria del FAM argumentando dos agravios particulares. Por un lado, la afectación a sus derechos políticos como organización partidista y, en segundo lugar, la vulneración al principio de equidad al cometerse un acto anticipado de precampaña mediante una convocatoria que detonó un proceso de selección de quien será *la persona responsable para la construcción del FAM*, poco más de cuatro meses antes de que iniciaran formalmente las precampañas (tercera semana de noviembre).

Eso en cuanto a la argumentación central de la parte actora. Ahora bien, el centro de la discusión de la sentencia ahora analizada antepuso al principio de equidad las garantías de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos en lo que respecta a la emisión de una convocatoria que, contando con una mayoría de votos en sesión pública, determinó instruir al Instituto Nacional Electoral a emitir lineamientos para prevenir la comisión de actos anticipados de campaña, tanto por aportaciones financieras indebidas como por expresiones que pudieran constituir de manera subjetiva o expresa un acto anticipado de precampaña.

3. Anotación sobre el origen de la queja y el sobreseimiento del JDC

El JDC se consideró improcedente puesto que

se actualiza la causal prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que carecen de interés jurídico para promover una impugnación en contra de un acto emitido por un partido político distinto al que pertenecen.

Esto es, tratándose de militantes del PT, la argumentación de que dicha Convocatoria lesiona sus derechos político-electorales es infundada, aunque no lo es respecto a que esta misma pudiera derivar en actos anticipados de precampaña con su lanzamiento meses antes de que inicie formalmente el periodo de precampaña.

Es a este respecto que se sostiene que la Sala

considera que tiene un interés jurídico quien es titular de un derecho subjetivo (como es el caso de los derechos político-electorales reconocidos en el artículo 35 de la Constitución general) y se encuentra frente a un acto que es susceptible de afectar dicho derecho de alguna manera.

Es decir, continua el proyecto, “se debe estar ante una situación en donde es factible que se incida de manera directa e inmediata sobre la esfera jurídica de quien pretende acudir a un mecanismo de tutela judicial”. Así, el proyecto argumenta que la ciudadanía no cuenta con interés jurídico o legítimo para controvertir actos de los partidos políticos que tengan una afectación directa a sus propios intereses ciudadanos o a sus derechos político-electorales. En respuesta, la responsable argumenta que la parte actora carece de un interés jurídico pues se trata de la representación de otro partido político quien dice mostrar una afectación a sus propios derechos sin ser militantes de los partidos que conforman el FAM.

Ante ello, la Sala desestimó el argumento de la acusadora, pues conforme a lo dispuesto en el Art. 41 de la CPEUM, se otorga a los partidos políticos el carácter de instituciones de interés público cuyos actos pueden ser sometidos al escrutinio.

La Sala Superior remite, al desestimar el alegato de la acusadora, que el

el juicio electoral, que es la vía por la cual se conocen aquellos actos o resoluciones en materia electoral que no admitan ser sustanciados y resueltos en los diversos medios de impugnación que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como ocurre en

el presente caso, al impugnarse una convocatoria que incide en la materia electoral.

La responsable argumenta, por su parte, que la queja debe ser tramitada como un PES y no como un JE, sin embargo, la ponencia de la magistrada Otálora desestimó esta solicitud por considerar el JE como la vía idónea para resolver la queja del PT.

El PT, argumentando que se trataba de una convocatoria realmente dirigida a posicionar a la persona que fungirá como candidata al margen de lo que establece el calendario electoral, solicitó al TEPJF la invalidez de ésta. Los argumentos principales para solicitar lo anterior provienen de una interpretación en la que el acto busca, en realidad, posicionar las plataformas electorales de los partidos integrantes del FAM de cara a la elección presidencial de 2024.

La autoridad asume, por tanto, que la cuestión a resolver es si la convocatoria impugnada es contraria a los principios de legalidad, equidad y certeza que rigen la materia electoral. Por ello, se propone como método de estudio un análisis de los motivos en disenso que pudieran vulnerar estos principios.

La premisa de la sentencia considera que los planteamientos son infundados, pues la convocatoria se hace conforme a un parámetro de regularidad institucional cuya conducta no implica afectación de la legalidad o equidad en la contienda pues no se considera que el FAM sea equivalente a un ejercicio electoral.

Sin embargo, dada su naturaleza y finalidad, la Convocatoria podría “desbordar los límites constitucionales y legales” con una posible incidencia en el PEF 2023-2024, por lo que determinó necesario prevenir una posible afectación mediante dos actos concretos. Es decir, se requiere al INE una reglamentación *ex profeso*, y una fiscalización adecuada y completa.

La decisión de la SS de no invalidar la Convocatoria obedece a una posición *pro libertatis*, orientada a maximizar las libertades de expresión y asociación al hacer prevalecer una aproximación garantista pues, sostiene la Sala, para configurar un acto anticipado de campaña se requieren conductas o manifestaciones concretas

que evidencien actos de proselitismo y no solo la manifestación de un partido. Además, añadió el proyecto, era entendible que, de cara a la renovación del titular del poder ejecutivo, los partidos políticos conformados dentro del FAM realicen un ejercicio de autoorganización que les permita enfrentar de la mejor manera posible la selección y eventual designación de la persona que será registrada como candidata para contender por la presidencia de México. Todo ello siempre y cuando no exista un proselitismo claro que ponga en riesgo real o inminente los principios de equidad y legalidad.

No obstante, la Sala advirtió un riesgo importante, pues las personas que respondan a la convocatoria podrían, en alguna de las etapas del proceso, no respetar las reglas que rigen al proceso, así como a las prohibiciones que les aplican considerando que no se despliegan reglas claras para la fiscalización de los recursos. De ahí que se ponga énfasis en la emisión de *Lineamientos Generales* que den certeza sobre los límites legales de la Convocatoria.

Respecto de la perspectiva para resolver el asunto, la Sala justificó una intervención mínima en la autoorganización de los partidos y en las libertades de reunión y expresión de la ciudadanía. Así, el proyecto propuso ponderar si la determinación de invalidez solicitada era necesaria y apremiante, idónea y proporcional o si, por el contrario, no incurría en un acto libérrimo que lastimara la legalidad e integridad so pretexto de dicha autoorganización.

Se aduce a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a que toda restricción debe ser además necesaria y proporcional. En este caso la solicitud de invalidez parecería una medida desproporcionada cuando se trata de vigilar que un proceso de autoorganización no exceda los cauces legales, a partir de los cuales se pudieran vulnerar los derechos políticos de los partidos políticos en cuestión. Es así como se presenta un análisis de tres elementos centrales para argumentar el estudio.

4. Principio de autoorganización de los partidos

El proyecto sostiene que es entendible e incluso deseable que los partidos políticos establezcan una relación continua con la ciudadanía sin que esto tenga una derivación concretamente electoral. Siempre y cuando, vuelve a subrayar, no se cometan infracciones a las normas electorales de manera específica.

5. Derecho de libertad de expresión y reunión

Citando a la Corte Interamericana y al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el proyecto reconoce las libertades de participación política, expresión y asociación para legitimar los principios de autoorganización de los partidos políticos enmarcados en este tipo de convocatorias. De nueva cuenta, la única limitación tendría que encontrar sustento en una violación concreta a la norma, ya sea en expresiones o posicionamientos de carácter estrictamente electoral como llamar al voto o posicionar una candidatura en particular.

6. Obligación de los partidos de respetar el ordenamiento jurídico y los principios constitucionales

En referencia al Art. 35 de la Ley General de Partidos Políticos, se señala la obligación de los partidos políticos a conducirse dentro de los cauces legales por lo que, considera el proyecto, lo que se debe delimitar es si con la Convocatoria emitida los partidos del FAM vulneran los principios de un Estado democrático. Es decir, que los actos señalados deben ser analizados atendiendo las condiciones de comisión, grado y modo de responsabilidad, pues no es suficiente alegar el simple hecho de que se podría violar la norma para restringir este tipo de Convocatorias pues, obedeciendo la normatividad electoral vigente, se podrían celebrar dentro del espectro de actividades que la ley garantiza a los partidos.

III. El argumento principal del estudio

Habiendo presentado una elaboración sobre el principio de equidad, así como el marco de referencia para analizar y tratar de entender la sentencia en comento, es

posible advertir tres grandes argumentos desarrollados en la sentencia. A manera ilustrativa se cita a continuación un planteamiento guía que enmarca el resto de la argumentación y que es fundamental considerar en este análisis.

este órgano jurisdiccional no advierte una necesidad social imperiosa que invalide la convocatoria impugnada, pues si bien existe la necesidad de proteger o satisfacer un interés público imperativo, como es la equidad en la contienda, la invalidez de la convocatoria no es la medida que restringe en menor grado las libertades políticas, puesto que el principio de equidad en la contienda **se afecta a partir de actos específicos que sean susceptibles de configurar su vulneración o puesta en riesgo real o inminente**, aspecto que la convocatoria impugnada en el presente caso no implica, pues para ello se requeriría que se configuraran actos anticipados específicos. (p. 25)

Para ello, el proyecto se vale de los siguientes argumentos:

1. La persona responsable de construir el Frente Amplio por México no es un cargo previsto en los Estatutos de los partidos políticos que conforman dicho movimiento

La sentencia establece la inexistencia de un cargo así en los estatutos de los tres partidos que conforman el FAM, sin embargo, la sentencia reconoce que la figura de responsable para la construcción del FAM, se crea con un fin más amplio, aunque sostiene que esta finalidad no tiene un objetivo electoral ulterior en la definición de la candidatura a la presidencia de la República que acompañaran los tres partidos. Más aún, la Sala considera que la calidad del sujeto o la naturaleza del cargo son irrelevantes para efecto de configurar un acto anticipado de campaña, pues para valorar una posible afectación al principio de equidad es necesario determinar la configuración del elemento subjetivo de tales actos.

2. El proceso tiene respaldo en el derecho de autoorganización de los partidos políticos

La sentencia aduce a los Artículos 9 y 35, fracción III, de la CPEUM, los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en donde se reconoce el derecho a la ciudadanía de asociarse libremente.

Se cita, además, el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 constitucional en donde se precisa que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Y también el artículo 34, párrafos 1 y 2, inciso e), de la Ley de Partidos,

[...] los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento [...], de entre los que destacan “[l]os procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes. (p. 29).

Se reconoce la figura de liderazgo que se busca legitimar con la convocatoria aduciendo que su conformación puede ser valorada libremente por los partidos, incluso de manera previa a que inicie un proceso electoral sin que ello constituya, necesariamente, un acto anticipado de (pre)campaña.

Se argumenta, además, que dado que entre el inicio de las campañas y el registro de candidaturas pasarán más de seis meses, es legítimo que los partidos políticos comiencen desde antes la auscultación de quienes aspiran a la obtención de una candidatura.

De ahí se afirma que el procedimiento democrático convocado por la sociedad civil y los tres partidos políticos no configura un fraude a la ley o una

violación indirecta a una norma o principio constitucional, es decir, que no se trata de una maquinación o un artificio jurídico para violar la ley.

Ambos argumentos son problemáticos al menos por dos razones sustantivas. La primera, la posibilidad de la realización de una actividad proselitista futura no debería ser el fondo del asunto pues, en efecto se trata de un hecho hipotético. Sin embargo, el simple lanzamiento de la Convocatoria, su publicidad y amplia difusión entre asociaciones ciudadanas que simpatizan con el Frente hace evidente que el objetivo de ésta es electoral, y que la selección de una persona que coordinará los trabajos del FAM de cara a la elección 2023-2024 no es otra cosa que la designación de facto de quien se presentará como precandidata única a partir de la tercera semana de noviembre.

Esto significa que, el hecho de que no exista una figura de persona coordinadora de los trabajos del frente no significa que esta posición no tenga un carácter evidentemente electoral. Más importante aún, la sentencia reconoce que estas actividades de relacionamiento derivadas de un acto legítimo de autoorganización partidista bien podrían derivar en expresiones, llamamientos o financiamiento que puedan vulnerar la equidad de la contienda y mandata, por ello, a que el INE reglamente una actividad paralegal que no solamente está ausente en Ley, sino que está encaminada a adelantar un proceso interno de selección con miras a definir el nombre de la persona que será registrada, llegado el tiempo, como candidata a la presidencia de la República.

3. Dificultades del caso

Uno de los aspectos más complejos del derecho electoral es la interpretación subjetiva de hechos, dichos o acciones que puedan ser catalogados como actos anticipados de precampaña o campaña que afecten el principio de equidad en la contienda (Jurisprudencia 2/2016). Esta tarea plantea un desafío considerable pues, comúnmente, se trata de ponderar la predominancia de un derecho sobre otro. Por ejemplo, cómo establecer un parámetro claro y universal para impedir que el ejercicio de garantías de autoorganización partidista, de la libre expresión de ideas

o el fomento de la participación de la ciudadanía en la vida pública sin que ello vulnere la equidad de la contienda.

La sentencia analizada establece con claridad este desafío pues requiere, para su resolución, dirimir el fondo de una cuestión inobjetable y consustancial al acceso y ejercicio del poder y a la manera en la cual aspectos organizativos de la vida interna de los partidos políticos, como lo es el método para seleccionar a las personas que contendrán por un cargo de elección popular, pueden generar condiciones de inequidad respecto de los demás contendientes.

Este caso es particularmente interesante debido al contexto en el cual tiene lugar la Convocatoria que hiciera pública, el pasado 3 de julio de 2023, el Frente Amplio por México para elegir a la persona que coordinaría los trabajos del frente de cara a las elecciones federales de 2024.

4. Marco jurídico aplicable

El argumento original planteado en el proyecto de la magistrada Otálora remite al artículo 227 de la LGIPE, que regula lo concerniente a las precampañas. Conforme a éste, precandidata es la persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a un cargo de elección popular. La ley determina en el artículo 226 de la LGIPE que las precampañas comenzarán en la tercera semana de noviembre del año previo a la elección y que no podrán durar más de 60 días.

Así, tal y como lo expresa el artículo 211 de la LGIPE, se entenderá por propaganda de precampaña “al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.”

Por lo tanto, *“aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que las precandidaturas se dirigen a la militancia, simpatizantes o al electorado en general con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas”* serán considerados como actos de precampaña. Recoge así la preocupación de que una convocatoria pública para designar a la persona que coordinará los trabajos

del FAM pueda derivar, al considerarse este tipo de actividades en la propia Convocatoria, en actos anticipados de precampaña.

Tal y como lo describe el artículo 3 en su inciso b), lo actos anticipados de precampaña son:

Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

En la sentencia se menciona que:

En el caso de la elección de la presidencia de la República, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días. Además, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. (p. 73).

También se cita el artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE en donde se establece que “constituyen infracciones dicho ordenamiento de las y los aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso”.

Más aun, el proyecto rechazado señalaba la sanción posible establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la LGIPE en donde se lee que las infracciones referidas, respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular serán sancionadas con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada, a la candidatura o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de éste. Cuando la precandidatura resulte electa en el proceso interno, el partido político no podrá registrarla a la candidatura.

De acuerdo con la tipología establecida en la Ley para determinar los actos anticipados de precampaña o campaña, es importante analizar la consideración que se hace en la sentencia respecto a los elementos:

1. Personal
2. Temporal
3. Subjetivo (equivalente funcional de llamado al voto)

Así, es pertinente preguntarse si el proyecto realiza un análisis integral, objetivo y razonable del mensaje y, además, si el acto controvertido por el PT es la Convocatoria. ¿Lo son por extensión natural las acciones, dichos, foros, actos y demás actividades que derivaron de ésta? ¿Hubiera sido similar la determinación de la sentencia si la queja se hubiera presentado directamente en contra de la persona que salió triunfante del proceso detallado en la Convocatoria impugnada?

Siguiendo esta premisa, es válido preguntarse ¿no debería el PT haber presentado la queja ante una persona en particular en lugar de impugnar la Convocatoria de manera abstracta? ¿Qué argumentos se podrían presentar si en el futuro se impugnara la conducta de quien aspira públicamente a la postulación en lugar de a quién emite la convocatoria o legitima un proceso paralelo de precampaña?

La Sala ha determinado que todas aquellas personas que pretendan ser postuladas por un partido político serán consideradas como precandidatas independientemente de si obtienen o no algún tipo de registro con esta denominación por parte del partido. Lo más relevante, por tanto, es la aspiración a la postulación a la candidatura, aunque ello implique una apreciación subjetiva en principio y que debe encontrar una actitud fehaciente e inequívoca de dicha aspiración.

Así, se citan algunas sentencias de la Sala en los juicios SUP-REP-85/2023, SUP-JE-148/2022, SUP-JE-292/2022 y acumulado, SUP-REC-806/2021 y SUP-JE-75/2020, y SUP-REP-822/2022, entre otros. Así como la Tesis XXX/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL

ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

IV. Aportes concretos que ha realizado el TEPJF en ese tema

La sentencia plantea una armonización entre el derecho a la autoorganización de los partidos políticos respecto a la definición de las reglas a partir de las cuales será definida la candidatura a la presidencia de la República y, por otro lado, el principio constitucional de equidad en la contienda. No obstante, la posición mayoritaria de la Sala evadió considerar la naturaleza simuladora de un cargo denominado *ex profeso*, como la coordinación de los trabajos del FAM, cuando se trata, en realidad, del proceso de elección primaria de la persona candidata a la presidencia de la república.

Así, se abre una línea argumentativa interesante: ¿qué pasaría si la convocatoria hubiese sido emitida un año antes? ¿No sería más evidente la intencionalidad de anticiparse al calendario electoral con miras a promover el perfil de liderazgos al interior del frente? ¿Es esta suerte de anticipación tolerada, acontecida apenas tres meses antes de que inicien las precampañas en la tercera semana de noviembre, un síntoma de laxitud legal de la Sala que otorga a los partidos políticos la posibilidad de darle vuelta a la ley con un eufemismo?

1. Aportes concretos sobre la doctrina del fraude a la ley y la pretendida simulación de la Convocatoria denunciada

Siguiendo el planteamiento del voto concurrente de la Magistrada Otálora, lo que un órgano o jurisdiccional debe identificar, siguiendo la doctrina del fraude a la ley, es lo siguiente: 1. una norma jurídica de cobertura, a cuyo amparo el agente contravendrá otra norma o principio; 2. una norma, principio o valor jurídicos que rigen o delimitan a la norma de cobertura, y, 3. la existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de la norma 2.

En este caso particular la norma 1 serían los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, en relación con la definición de sus

estrategias políticas y respecto de los procedimientos para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. La norma 2 serían los principios de legalidad y equidad en la contienda, particularmente en lo que respecta a la no realización de actos anticipados de campaña o precampaña.

Cito el argumento de la Magistrada Otálora,

lo previsto en el artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, respecto de la constitución de frentes *—para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes* (el subrayado es mío)—, así como de coaliciones — para postular a los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley—, entre las formas de asociación entre partidos políticos que están legalmente previstas.

En el argumento expresado en el voto concurrente de la magistrada se hace referencia expresa a la importancia que ha cobrado la regulación de los tiempos en los cuales los partidos y sus militantes pueden realizar actividades de proselitismo, tanto para buscar una candidatura (precampaña en un proceso interno) como para ganar un cargo de elección popular (campaña contra competidores externos a su partido).

Más aun, afirma el voto concurrente que

resulta evidente que la convocatoria-invitación impugnada establece un *procedimiento diseñado para eludir el cumplimiento de la ley electoral al constituir un conjunto de actos encaminados a elegir a la persona responsable de la construcción de alguna forma asociativa entre los tres partidos políticos denunciados*, cuando en realidad el cargo no se encuentra regulado en la normativa legal interna partidista y que, quienes aspiran a ocuparlo, han manifestado públicamente su intención de obtener la candidatura a la presidencia de la República. (el resaltado es del autor).

Más adelante, se afirma en el voto concurrente que

sin embargo, el proceso de selección de la figura de Responsable permite y fomenta la sobreexposición de personas físicas y de personas servidoras públicas, que públicamente expresarán sus opiniones políticas frente a militantes, simpatizantes y ciudadanía en general, en distintos eventos previstos, para solicitarles su apoyo, sin que dicha figura tenga un objetivo claro y específico o se haya delimitado su actuación a un ámbito político circunscrito a los tres partidos que integrarían la alianza, no electoral, ni impedimento alguno para contender en el proceso electoral próximo a iniciar en condiciones de inequidad derivadas de la sobre exposición antes evidenciada.

Llama la atención que se haga una valoración de esta llamada sobreexposición cuando estamos hablando de personas que tienen un encargo público y se dedican de lleno a una actividad política. Esto significa, problematizando los efectos de esta valoración, que ser motivo de cobertura noticiosa o comunicar sus actividades profesionales en redes sociales ya es una característica que define, en gran medida, la naturaleza del trabajo y exposición pública que una persona legisladora debe tener para rendir cuentas de su trabajo y, claro está, continuar haciendo política en el amparo de su libertad de expresión.

Cabe preguntarse si la interpretación del alcance de esta libertad de expresión termina ahí en donde comienza el proselitismo político directamente enfocado en llamar al voto o demostrar la simpatía política hacia una persona que aspira a ser candidata a un cargo de elección popular, cualquiera que este sea. Al concluir su voto concurrente se afirma, de manera acertada a mi parecer, que con la convocatoria del FAM “se encuentra en curso un proceso adelantado y fraudulento de precampaña, que tendrá impacto en la selección de candidatura.”.

2. Efectos que pudiera tener esta sentencia

Es posible advertir que una Convocatoria encaminada a elegir, entre militantes y ciudadanos, a quien coordinará los trabajos del Frente de cara al proceso electoral puede constituir una afectación contra pilares de la democracia, como son la equidad de la contienda y la realización de actos anticipado de precampaña.

Ello es doblemente preocupante pues, haciendo a un lado el momento en el que se lanza la Convocatoria, el proceso es inédito y constituye un avance para recortar la brecha que existe entre los partidos políticos y la ciudadanía. Es decir, el propósito de la Convocatoria puede ser encomiable y perfectamente acontecido dentro de las garantías de autoorganización partidista, sin embargo, la temporalidad del acto vulnera los tiempos que establece la ley para este tipo de actividades. Pensar que la solución para darle la vuelta a esta restricción legal es cambiarle el nombre, a una candidatura por una coordinación, lastima las reglas juego que los partidos políticos han acordado respetar.

Esto se magnifica cuando consideramos el contexto en donde, precisamente, es el partido en el poder y sus partidos aliados, quienes atropellaron inicialmente los tiempos electorales al adelantar el proceso de designación de su propia candidatura a la presidencia de la República. Nuevamente, si bien el análisis de esta sentencia debería apegarse estrictamente a los argumentos técnico-jurídicos aquí expresados por el Tribunal —incluso en su disenso—, lo cierto es que las sentencias encuentran sentido y legitimidad no solo en su consistencia argumentativa, sino en el contexto político en donde terminan impactando.

V. Conclusiones

1. Principales aciertos y desaciertos de esta sentencia en particular

Lo primero que hay que reconocer como un acierto en la sentencia es la orientación de la queja originalmente promovida como un JDC a un Juicio Electoral. Lo anterior, delimitando el papel de la parte actora como un sujeto carente de interés jurídico al momento de solicitar la invalidez de la Convocatoria del FAM. Sin embargo, la decisión de abrir un JE y acumular el expediente es pertinente pues encausa la

denuncia original al ámbito particular de la contienda electoral y ya no a la pretendida vulneración de derechos ciudadanos de la parte actora.

En cuanto a la resolución de la sentencia, respecto a las implicaciones que podría tener en la equidad de la contienda la Convocatoria misma, así como el conjunto de actividades que esta plantea en donde participaran los aspirantes a coordinar los trabajos del FAM, es posible sostener que se utilizan argumentos contradictorios respecto a sus objetivos, función y trascendencia.

El objetivo de la Convocatoria es designar a una persona como coordinadora de los trabajos del FAM de cara al proceso electoral federal 2023-2024. Dice la Sala que esta figura es inexistente en los estatutos de los tres partidos políticos que integran el Frente y que, por lo tanto, su aparición es inédita y se ampara dentro del derecho de estos en autoorganizarse definiendo, para ello, esquemas de vinculación con la ciudadanía y su militancia para alcanzar los múltiples fines que la ley reconoce a los partidos políticos. Estos fines, sin embargo, deben mantenerse supeditados a los tiempos y reglas que norman las campañas y las precampañas con el principal de impedir que actividades o pronunciamientos con fines electorales vulneren el principio de equidad.

Es decir, se antepone la relevancia de salvaguardar la equidad en la contienda al mismo tiempo que se permite legitimar un fraude a la ley al utilizar un derecho (la autoorganización) para lastimar a otro (la equidad). El argumento presentado en la sentencia es problemático en cuanto reconoce la posibilidad de que, en el marco de la Convocatoria impugnada, se pueda lastimar la equidad de la contienda y solicita a la autoridad administrativa redacte reglas y esquemas para observar tanto el financiamiento de dichas actividades como el alcance de tiempo modo y lugar de los posicionamientos que hagan los aspirantes, para concitar las preferencias de los militantes y la ciudadanía en general mediante la realización de actividades que trascienden el ámbito privado y que, como queda acreditado en distintos medios de comunicación, son motivo de interés y cobertura por parte de la agenda informativa que pueden consultar libremente ciudadanas y ciudadanos que no militan o simpatizan en los partidos del FAM.

Es decir, la sentencia considera a la Convocatoria una prerrogativa partidista, pero llama a la vigilancia de la conducta de las personas participantes, pues sus acciones, declaraciones o esquema de apoyo financiero podría lastimar la equidad del proceso, tal y como lo plantea la parte actora. La Convocatoria trasciende los límites de la subjetividad al momento de enlistar una serie de actividades proselitistas como foros de diálogo, sondeos de opinión y una consulta ciudadana a realizarse el 3 de septiembre con miras a elegir a la persona coordinadora.

La sentencia es relevante pues convalida un esquema paralegal mediante el cual, quienes aspiran al cargo de presidente de la República, dentro o fuera de los partidos políticos, pueden iniciar acciones específicamente encaminadas a competir por esta nominación meses antes de lo establecido por la ley en el periodo de precampaña. En un sentido llano, esta sentencia da luz verde para la legalización de facto de precampañas formalmente convocadas por, en este caso los tres partidos que conforman el Frente Amplio por México, bajo la utilización de un eufemismo que denota de manera clara e inequívoca el objetivo de legitimar la designación de la persona que será elegida para una candidatura presidencial.

A pesar de contar con una buena dosis de participación ciudadana, lo que hace del proceso detallado en la Convocatoria impugnada un ejercicio inédito de participación de ciudadanos que no militan en los partidos políticos, la decisión de no invalidar la convocatoria fortalece la percepción de que estos actos simulan un proceso deliberativo interno cuando, en realidad, son un mecanismo de elección interna y empatan la definición misma del objetivo mismo de una precampaña.

El artículo 226 de la LGIPE define a los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular como el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos con la finalidad de obtener su postulación.

Advertir la tensión que existe entre reconocer, por un lado, la intención de un partido político de promover la vida democrática entre la ciudadanía y, por el otro, la vulneración del principio de equidad en una contienda en donde el partido en el poder y sus aliados ya se encuentran inmersos en un proceso similar, que también

fue legitimado por mayoría en la Sala Superior de esta misma instancia jurisdiccional meses antes.

La decisión de la Sala de no invalidar la Convocatoria obedece a una posición *pro libertatis*, orientada a maximizar las libertades de expresión y asociación al hacer prevalecer una aproximación garantista pues, sostiene la sentencia, que para configurar un acto anticipado de campaña se requieren conductas o manifestaciones concretas que evidencien actos de proselitismo y no solo la manifestación de un partido. Además, añade el proyecto, es entendible que, de cara a la renovación del titular del poder ejecutivo, los partidos políticos que conforman FAM realicen un ejercicio de autoorganización que les permita enfrentar de la mejor manera posible la selección y eventual designación de la persona que será registrada como candidata a la presidencia de México. Todo ello siempre y cuando no exista un proselitismo claro que ponga en riesgo real o inminente los principios de equidad y legalidad.

El proyecto enlista una serie de acciones que podrían suceder en un futuro (la comisión de un acto anticipado de campaña), pero omite realizar un análisis de fondo respecto a la naturaleza y composición misma de lo contenido en la Convocatoria. Tratándose de una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, el carácter intrapartidista queda en entredicho pues, al margen de una contienda interna, aquí el propósito es dotar de publicidad las acciones de promoción que los aspirantes realicen con miras a los sondeos de opinión que determinarán el avance de los aspirantes a las instancias finales del proceso.

La sentencia valida, quizá sin proponérselo, la idea de que la justicia electoral da la espalda a lo evidente y se sirve de argucias y argumentaciones legales para legitimar acciones que vulneran principios elementales como, en este caso en particular, el de la equidad de la contienda. Dicho de otro modo, ante un horizonte diáfano se erigen argumentos que, en lugar de ilustrar con una clara pedagogía jurídica, cimientan andamios rebuscados de palabras que, una vez más, hacen de la justicia una aspiración sometida a interpretaciones que pueden, literalmente, arribar a conclusiones diametralmente opuestas sobre los mismos acontecimientos.

Es por ello que es necesario reconocer aquí la argumentación contenida en el voto concurrente de la Magistrada Otálora, pues ahí se sustenta con tino, a juicio del autor, cómo la Convocatoria del FAM constituye una simulación que, bajo el esquema de fraude a la ley, vulnera los principios de la equidad en la contienda y les da la razón a los planteamientos de la parte actora. Incluso si esos argumentos aparecen como contradictorios respecto a lo que sus propios militantes realizan, desde la coalición gobiernista, mediante un proceso igualmente simulatorio realizado en el aparente ámbito de la autoorganización partidista. Un acto que, en realidad, va encaminado, tal y como lo plantearon sus propios organizadores, a designar a la persona que será registrada como candidata a la presidencia de la República en el proceso electoral 2023-2024 por parte del partido en el poder y las fuerzas políticas que le acompañan.

Es dable concluir que las principales lecciones que deja la sentencia son:

1. La importancia de dotar de certeza al proceso electoral al momento de juzgar procedimientos similares que buscan evadir el marco legal, mediante la utilización de eufemismos, para designar a las personas que claramente serán registradas como candidatas a la presidencia de la República.
2. Evitar la validación de este tipo de procedimientos mediante solicitudes expresas a la autoridad administrativa para que regule procedimientos paralegales, que no solo no están considerados en los estatutos de los partidos políticos sino que, además, contravienen los principios normativos que establecen un tiempo determinado para la realización de precampañas para quienes aspiran a ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular.
3. Finalmente, la incorporación de criterios que fortalezcan la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, sin que ello vulnere los principios de equidad, certeza y legalidad que deben normar el acceso al poder político de manera pacífica y ordenada.

VI. Fuentes consultadas

Caballero, José Luis y García Huerta, Daniel. 2018. Fidelidades democráticas. La participación política del servicio público en condiciones de democracia directa. En *Anuario mexicano de derecho internacional*, ed. Manuel Becerra, 371-407. México: IJ-UNAM.

Jurisprudencia 2/2016 Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%202-2016.pdf> consultado el 8 de octubre de 2023.

Martínez, F.2023. “Luz verde del TEPJF a las giras de 'corcholatas”” *La Jornada* 12 de Julio sección Política consultada el 10 de octubre en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/07/12/politica/luz-verde-del-tepjf-a-las-giras-de-corcholatas/>

Roldán Xopa, José. 2011. Libertad de expresión y equidad: ¿la Constitución contra sí misma? Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Sentencia. SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, acumulados. Actor: Alberto Anaya Gutiérrez y otros. Autoridad Responsable: Comité Organizador para la Selección de la Persona Responsable para la Construcción del Frente Amplio por México.
https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf