

# **Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México. Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador**

Julio Juárez Gámiz  
y Emilio Buendía Díaz\*

## **Primeras interpretaciones del concepto de equidad en materia de cobertura informativa**

La manera de entender el papel de la comunicación política en los procesos electorales ha cambiado en México en los años recientes (a partir de la reforma constitucional de 2007-2008). Esa transformación paulatina se explica al menos por cuatro fenómenos dispares que permiten ubicar longitudinalmente la evolución de la comunicación política en el país. En primer lugar, la alternancia democrática que redistribuyó el poder político al iniciarse el nuevo milenio en prácticamente todos los ámbitos de gobierno. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, un incremento significativo de la competitividad electoral en los ámbitos municipal, estatal y federal. Tercer fenómeno, y no obstante el nuevo dinamismo de la vida electoral, la consolidación de un mercado mediático definido por la concentración comercial y la escasa calidad en la oferta de contenidos, lo que se ha traducido en una limitada diversidad de opciones informativas para el electorado. Por último, la fuerte

---

\* Julio Juárez Gámiz es investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Emilio Buendía Díaz es el coordinador de asesores de la presidencia del INE.

dependencia televisiva por parte de la clase política para apuntalar candidaturas y consolidar trayectorias políticas desde el congreso, oficinas de gobierno y órganos de dirección partidista en la década de los años noventa.

Los cambios en la regulación electoral que han modulado el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión pueden ser explicados en buena medida a partir de una contradicción sistémica. Por un lado, el incremento de la competitividad electoral en el ámbito nacional; por el otro, la ausencia de espacios en los medios masivos de comunicación en donde esta diversidad pueda recrearse discursivamente.

Esa inequidad informativa —histórica y bien documentada (Trejo 2001)— entre la cobertura de las actividades y opiniones de los candidatos del partido oficial, y la presencia limitada de la oposición en la radio y la televisión (pública y comercial), cimentó los primeros esfuerzos por garantizar que el espacio en los medios electrónicos no quedara supeditado únicamente a los criterios editoriales o empresariales de la industria.

Es por ello que el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión puede leerse como una medida de corrección a la inequidad informativa. El consenso político inicial parte de una premisa que define el objetivo de la propaganda electoral como el medio ideal para subsanar las deficiencias informativas y comunicacionales de un mercado mediático caracterizado más por la inequidad de su cobertura que por su capacidad para habilitar la libertad de expresión de quienes contendían en los procesos electorales.

El Cofipe ya contemplaba, desde 1990, la distribución de quince minutos mensuales del llamado tiempo estatal a cada partido político para producir dos programas transmitidos en periodo no electoral. Estaba contemplada también la distribución proporcional de 250 horas en radio y 200 en televisión durante la campaña presidencial entre todos los partidos políticos, sumada a la adquisición, por parte de la autoridad electoral, de 10 mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, de veinte segundos cada uno, para ser repartidos de manera similar.

La primera vez que los partidos políticos tuvieron acceso al mercado de la publicidad sin intervención de la autoridad electoral fue con la reforma electoral de 1993, que les permitía contratar tiempo aire con

sus prerrogativas. No obstante, bastaron tres elecciones presidenciales (1994, 2000 y 2006) y dos procesos federales intermedios (1997 y 2003) para constatar que la contratación de tiempo aire en las dos principales cadenas privadas de televisión acaparaba siete de cada diez pesos del gasto electoral de los partidos políticos. De modo paradójico, los esfuerzos por fortalecer financieramente a los partidos, aumentando sus ministraciones, los volvió más dependientes de las televisoras. Según datos del entonces IFE, en la elección presidencial de 2006 todos los partidos políticos destinaron poco más del 90% de su financiamiento público, es decir 2 mil millones de pesos, a la contratación de espacios publicitarios en la radio y la televisión (IFE 2006).

Ésa fue la antesala de la reforma electoral de 2007-2008, que prohibió formalmente adquirir o contratar tiempo aire a partidos, autoridades electorales y terceros, destinando en compensación los tiempos del Estado correspondientes a 48 minutos por estación de radio y canal de televisión. La implementación de la reforma llevó a un enfrentamiento con la industria de la radio y la televisión, así como a una consistente resistencia a aplicarla durante el proceso electoral 2009. La autoridad electoral se vio obligada a diseñar e instalar el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado para pautar y monitorear un considerable número de promocionales derivados de la distribución de los cuarenta y ocho minutos.

Sin embargo, a la par del despliegue tecnológico y humano de la autoridad electoral para administrar los tiempos del Estado, fueron identificados distintos subproductos de publicidad política que, violando las disposiciones legales, constituían una oferta comercial por parte de las televisoras para satisfacer la demanda de espacios publicitarios por parte de servidores públicos y partidos políticos. No pocos analistas coincidieron en calificar el fenómeno como un nuevo “mercado negro” de propaganda político-electoral. Numerosas quejas por la compra y adquisición de infomerciales, gacetillas y productos integrados han motivado amplias discusiones en el seno del Consejo General del INE y de la Sala Superior del TEPJE.

Poco a poco se fueron construyendo y homologando los criterios para sancionar este tipo de conductas, entrando a una nueva fase en la regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión que poco tenía que ver ya con el tiempo a distribuir, sino con el formato y

contenido de los mensajes que comenzaron a aparecer en los medios masivos de comunicación.

El propósito central de este capítulo es, precisamente, analizar la creciente tensión entre dos nociones sustantivas del derecho electoral: equidad de la contienda y libertad de expresión. Según distintos análisis, la reforma 2007-2008 significó, más allá de una restricción tácita a la libre contratación de espacio radioeléctrico, la consolidación de un “modelo” de comunicación político-electoral que pone por encima de la deliberación razonada la saturación publicitaria, y que obliga a una vigilancia obligada y constante de la autoridad administrativa sobre la naturaleza misma de los contenidos de los mensajes de los partidos (Arellano y Jara 2013; Juárez y Brambila 2013).

Si bien ninguna reforma electoral modificará la ecología mediática donde acontecen las campañas electorales, las disposiciones constitucionales posteriores a la elección de 2006 sí alteraron diametralmente las relaciones entre las autoridades electorales y los concesionarios de la radio y la televisión. Esos vínculos han adquirido una dimensión operativa significativa, así como política, dadas las características del mercado mexicano. Éste se caracteriza, en contraste con el modelo estadounidense de libre contratación, por mercados locales de televisión prácticamente inexistentes, lo que hace muy difícil la segmentación de mensajes en pequeños mercados y nichos de audiencia. En el distrito más remoto y en el municipio más marginal, los contenidos televisivos son prácticamente los mismos a los ofrecidos en los canales nacionales, y son producidos en la capital del país.

De ahí se desprende una de las grandes paradojas del actual esquema de administración de los tiempos del Estado, criticado por la *spotización* de la política. En cada proceso electoral federal, más de dos mil concesionarios de radio y televisión deben pautar miles de *spots* de treinta segundos; sin embargo, tan sólo cinco canales nacionales de televisión abierta (2, 5, 7, 9 y 13) alcanzan a más del 85% de la audiencia televisiva en todo el país. Los esfuerzos por incluir al 15% restante dan pie a un “desperdicio” publicitario, si se atienden las métricas que rigen la industria de la publicidad comercial, como los GRP (*Gross Rating Points*) y la *frecuencia* con la que un televidente está expuesto a una categoría de mensaje en la televisión.

A la par de administrar los tiempos del Estado, se encomendó a la autoridad administrativa hacer valer el principio de equidad en las contiendas electorales. Es cierto que, una vez resuelto el tema de la distribución de los tiempos entre partidos y autoridades electorales, el siguiente reto, quizá menos voluminoso operativamente hablando, pero de mayor trascendencia en el transcurso de las campañas, ha sido la facultad de sancionar los contenidos de la propaganda difundida por los partidos políticos. A continuación, se estudian esos mecanismos de regulación que han estrechado y, en ocasiones, enfrentado también el trabajo del INE y del Tribunal electoral en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.

## **Mecanismos históricos de garantía del principio de equidad de la contienda**

### **Justicia electoral administrativa**

La justicia electoral administrativa tiene un antes y después en la elección presidencial de 2006. La propaganda electoral negativa que partidos políticos y terceros contrataron en los medios de comunicación ese año, particularmente en radio y televisión, obligó al entonces IFE a ejercer su facultad sancionadora, no sólo para imponer castigos a quienes transgredieran el marco jurídico, sino también como mecanismo auxiliar en la depuración del proceso electoral.

En términos procedimentales, desde la promulgación del Cofipe en 1990 (Decreto 1990), ya había la posibilidad de que el IFE ejerciera mecanismos de control sobre distintos sujetos, esto es, partidos políticos, ciudadanos y notarios. Sin embargo, más que una verdadera facultad sancionadora, el Instituto se limitaba a integrar el expediente y remitirlo a la autoridad competente para que impusiera la sanción respectiva.

Cuando se trataba de partidos, el Código establecía que, una vez integrado el expediente, el Instituto lo remitía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para efectos de la imposición de la sanción. Por cierto, el artículo 342 del Cofipe de 1990 establecía que los

partidos políticos podrían ser sancionados con multa económica (de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente para el entonces DF) cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del IFE. Éste era entonces una autoridad administrativa que carecía de atribuciones para sancionar.

Lo anterior hace sentido si se considera que cuando surge la autoridad, el tema central de la institucionalidad electoral no era sancionar, sino construir confianza ciudadana en la organización de los procesos electorales. Incluso, dicha lógica continuó con la reforma de 1993 (Decreto 1993), pues si bien se amplió el catálogo de sanciones en el Cofipe, también lo es que la participación del IFE era de una mera autoridad instructora. No es sino hasta 1996 cuando el legislador otorga al IFE la facultad de sancionar a los partidos políticos que incumplan sus obligaciones, las resoluciones o acuerdos del propio IFE, o las reglas en materia de fiscalización (aportación de ente prohibido, no presentación de informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos por la norma, rebase de los topes a los gastos de campaña) (Decreto 1996).

El recuento legislativo sirve para tener claro que, durante más de diez años, la justicia administrativa electoral no tuvo como objetivo incidir directamente en las contiendas electorales, ni siquiera como preventivo. Ello fue así ya que las etapas del procedimiento administrativo sancionador eran bastante largas, lo que impedía que la autoridad resolviera a la brevedad cualquier queja que se presentara durante el desarrollo del proceso electoral.

Si bien la ley reconocía desde 1993 el derecho de los partidos políticos a contratar tiempos en radio y televisión en los procesos electorales, así como el derecho restringido de terceros a contratar propaganda en medios a favor o en contra de algún partido o candidato, lo cierto es que la conducta de varios actores durante el proceso electoral de 2006 llevó a reconsiderar los alcances y efectos de esos permisos. En efecto, partidos políticos y candidatos llevaron su estrategia propagandística en medios más allá de los límites establecidos en la norma. A dicho actuar se agregaron ciertos comportamientos de grupos empresariales (Consejo Coordinador Empresarial) y de un supuesto candidato independiente (Víctor González Torres), mediante la compra de tiempos en radio y televisión con contenido político-electoral a favor o en contra de un partido o candidato.

Esas conductas generaron diversos posicionamientos políticos que presionaron para que el IFE no sólo sancionara eficazmente a los actores involucrados, sino que detuviera los efectos de la conducta presuntamente ilegal. Esto significó un cambio radical en la concepción político-administrativa del IFE, planteando un dilema trascendental respecto a si era su obligación inhibir ciertas conductas durante el proceso electoral.

La disyuntiva de justicia administrativa estaba presente. Según las reglas vigentes en aquel momento, el procedimiento administrativo sancionador no era breve, ni mucho menos podía ordenar la suspensión provisional de la conducta denunciada. Haberlo realizado de manera discrecional hubiera generado un serio riesgo de faltar al principio de certeza que debe regir en los procesos electorales. Por ello, era necesario llevar el dilema ante el máximo órgano de dirección del IFE y, bajo las reglas existentes, que fuera susceptible de impugnación ante la instancia jurisdiccional.

Así, el 15 de marzo de 2006, el Consejo General del IFE analizó el proyecto de “Acuerdo por el que se ordena a la Coalición “Alianza Por México”, que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Fue la Coalición “Por el Bien de Todos”, que postulaba a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de la República, la que en un inicio solicitó el retiro de los promocionales. La petición se sustentaba en que los promocionales de Roberto Madrazo, candidato de la referida Alianza, no se identificaban con el partido o partidos que lo postulaban. Asimismo, se consideraba que el promocional denostaba al candidato de la coalición referida, esto es, a Andrés Manuel López Obrador.<sup>1</sup>

Los integrantes del Consejo General decidieron por unanimidad desear el proyecto de acuerdo. La razón esencial fue que la vía utilizada para presentar el asunto no era la adecuada, es decir, el procedimiento

<sup>1</sup> Para abundar se sugiere consultar el acta de la versión estenográfica de la sesión del 15 de marzo de 2006, correspondiente al punto 7 del orden del día en las fojas 366 y siguientes. Consultable en [http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura\\_IFE/CG/sesiones\\_CG/actas\\_CG/2006/actas\\_pdf/CGe150306.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf).

para tal efecto no era el procedente.<sup>2</sup> La Coalición impugnó la resolución ante la Sala Superior del TEPJF, mediante el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006.<sup>3</sup> La sentencia (se abundará en el apartado correspondiente a la autoridad jurisdiccional) revocó la determinación del Consejo General y ordenó que se atendiera la petición de la Coalición “Por el Bien de Todos” vía un procedimiento abreviado especializado, análogo al previsto en el entonces artículo 270 del Cofipe, esto es, al procedimiento ordinario sancionador.

Dicho recurso procedía cuando los partidos políticos o coaliciones presentaban inconformidades por actos que consideraban contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática. Asimismo, estaba compuesto por etapas que garantizaban el debido proceso legal, pero con plazos que aseguraran la emisión de una determinación por parte del Consejo General del IFE apegada a la celeridad en que se desarrollan los procesos electorales. El TEPJF consideró también en su sentencia al caso estudiado que el Consejo General contaba implícitamente con facultades para haber dictado medidas cautelares. Lo anterior, con fundamento en la obligación reglamentada para velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. A partir de esa sentencia, el Consejo General del IFE conoció sobre 22 procedimientos especializados y un incidente de inejecución cuya materia involucraba la presunta ilegalidad de diversos promocionales. Finalmente, se retiraron del aire veinte *spots* que violaban las normas de la contienda electoral.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Al respecto, el entonces consejero Virgilio Andrade Martínez, para declarar improcedente la petición, sostuvo: “En todo caso, las situaciones casuísticas o circunstanciales que se presenten pueden ser atendidas como han sido atendidas siempre en todos los procesos electorales, por la vía adecuada. Y la conclusión a la que se llega es que simplemente en esta ocasión no hay coincidencia en el procedimiento, y al no coincidir en el procedimiento y al asumir que la naturaleza de los actos que se pretende aprobar por Acuerdo son materialmente litigiosos y, además, también en el fondo conllevan pronunciamientos diferentes por parte de los tribunales jurisdiccionales, cuando han presentado casos similares, se llega a la conclusión y a la diferencia de que la vía de un acuerdo administrativo no es la idónea para atender este caso”.

<sup>3</sup> Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>.

<sup>4</sup> Para abundar respecto a los procedimientos especializados, la materia y sentido de los mismos se sugiere consultar: [http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/nota\\_procedimientos\\_especializados.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf).



A partir de la creación del procedimiento abreviado, en la reforma constitucional y legal de 2007 se incorporó al marco jurídico el procedimiento especial sancionador (PES), que se instruía y resolvía por el IFE cuando se denunciaba las siguientes conductas:

- Violación a lo establecido en el artículo 41, base III, de la Constitución (modelo de comunicación política electoral) o en el artículo 134 constitucional, párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos en medios de comunicación sociales).
- Contravención de normas sobre propaganda política o electoral.
- Realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, el Cofipe facultó al IFE a dictar medidas cautelares. Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia “Medidas cautelares. No constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de previa audiencia”<sup>5</sup> ha sostenido que aquéllas son resoluciones provisionales en las que, sin pronunciarse de manera definitiva sobre la calificación legal del procedimiento, se analiza en un breve plazo y de manera preliminar la conducta señalada como ilegal con el objeto de garantizar el derecho que se estima transgredido por alguna de las partes. En otras palabras, las medidas cautelares permiten detener o inhibir los efectos de conductas que probablemente vulneran la ley, con independencia del análisis y conclusión que resulte del procedimiento. Es decir, puede dictarse una medida cautelar por considerarse preliminarmente que la conducta es contraria a la norma, pero no estimarse al final de cuentas la responsabilidad de alguna de las partes, o viceversa.

Así, con la incorporación del PES a la legislación electoral, desde 2008 la justicia electoral administrativa se ha convertido en un elemento fundamental de las contiendas políticas. Esto es así ya que prohibir la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de los actores políticos, candidatos o personas físicas o morales en beneficio o contra algún candidato o partido político, se volvió, junto con las irregularidades en la propaganda electoral, no solo uno

<sup>5</sup> Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011508.pdf>.

de los temas relevantes de los procedimientos especiales sancionadores, sino también un aspecto de atención particular por parte de la autoridad administrativa.

De esta manera, el número de PES instaurados en los procesos electorales federales son bastantes, lo cual no sólo ha generado un incremento considerable en la cantidad de trabajo realizado por la autoridad administrativa, sino también la confrontación entre las fuerzas políticas representadas en el Consejo General y los propios consejeros electorales, pues las sanciones se dictan en sesiones públicas y ante la presencia de los partidos políticos.

Como puede apreciarse, en cada proceso electoral se incrementan el número de quejas que son tramitadas ante la autoridad administrativa federal como procedimientos especiales sancionadores. Sin embargo, no todos son conocidos y/o resueltos por el Consejo General. Ello es así, ya que por reglas de competencia corresponde a dicho órgano conocer de aquellos procedimientos especiales cuya vía sea el radio y la televisión para la comisión de conductas presuntamente ilegales. Corrobora lo anterior, la jurisprudencia del TEPJF del rubro “Radio y televisión. La comisión de quejas y denuncias del IFE está facultada para ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política electoral” (Jurisprudencia 24/2009).

**Tabla 1. Quejas tramitadas como Procedimientos Especiales Sancionadores**

2005-2006	2008-2009	2011-2012	2014-2015	2017-2018
22 <sup>1</sup>	1026 <sup>2</sup>	1371 <sup>3</sup>	1502 <sup>4</sup>	1261 <sup>5</sup>

Fuente: Elaboración propia.

1/ Disponible en: [http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/nota\\_procedimientos\\_especializados.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf).

2/ Consultable en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2008-2009/ProcesoElectoral2010.doc/LibroBlanco.pdf>.

3/ Ver en [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/documentos/LibroBlanco\\_PEF2011-2012.pdf](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf).

4/ Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, con fecha de corte al 20 de agosto de 2015. Dicho informe fue presentado a los integrantes del Consejo General del INE en la sesión ordinaria del 28 de agosto siguiente.

5/ Información obtenida del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del INE.

Si bien los partidos políticos tienen el derecho constitucional de tener acceso en todo momento a los medios de comunicación, lo cierto es que la propia Constitución regula ese mismo derecho. Esto es, la restricción referida en el párrafo anterior, así como la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral, implicó que la autoridad administrativa se volviera una verdadera autoridad revisora de contenidos en elecciones federales y locales por igual.

Ello coloca a los consejeros electorales como entes calificadores de contenidos de propaganda electoral. La experiencia muestra que la mayoría de los casos implica realizar un alto grado de valoración técnica y jurídica para concluir si la conducta denunciada vulnera el marco jurídico. Esto ha demostrado en varias ocasiones que, contrario al objetivo de juzgar con inmediatez la posible vulneración del principio de equidad en las contiendas electorales, los promocionales que mayor atención informativa generan son aquéllos cuyo contenido se presume contrario a la normatividad. Ello ha generado un incentivo para producir mensajes capaces de generar controversia y que atraigan la atención de los medios.

A partir de la reforma de 2014, se modificaron de fondo las reglas del PES. Ahora le corresponde al INE admitir la queja, investigar sobre la conducta denunciada y llevar a cabo la audiencia de ley de pruebas y alegatos para integrar el expediente que será remitido después a la Sala Regional Especializada del TEPJF para que resuelva sobre la responsabilidad del sujeto denunciado.

Pese al nuevo esquema para resolver los PES, la autoridad administrativa siguió teniendo la atribución de dictar medidas cautelares, esto es, la posibilidad de detener los efectos de conductas que presuntamente son ilegales.

Para los autores, dicha atribución es la más importante de todo el procedimiento especial sancionador, pues es el medio mediante el cual la autoridad administrativa depura en verdad las irregularidades en que incurren los actores políticos o terceros respecto a la propaganda político electoral durante el desarrollo de los procesos electorales. Esto es, al dictar una medida cautelar se garantiza que el proceso electoral se dé en condiciones de legalidad y dé certeza a los participantes sobre las conductas que, desde un punto de vista administrativo, se insertan en el marco jurídico.

Lo anterior no implica desconocer que las resoluciones que se dictan en dichos procedimientos son efectivas y, en consecuencia, son importantes para el desarrollo del proceso electoral; sin embargo, imponer sanciones no busca, como en cualquier sistema punitivo, restituir el derecho posiblemente violado, sino disuadir que se vuelvan a cometer dichas conductas.

### **Justicia electoral jurisdiccional**

La existencia de mecanismos de acceso a tribunales electorales complementa a la democracia mexicana. La inclusión del sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como la creación de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación a partir de la reforma constitucional de 1996 al artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, implicó el inicio de la consolidación del sistema electoral mexicano.

Sin duda, las actividades del TEPJF fortalecen las de la autoridad administrativa, pues del análisis del artículo 99 de la Constitución puede advertirse que no existe ningún acto en materia administrativa electoral, tanto federal como local, que no pueda ser objeto de impugnación ante el órgano jurisdiccional federal.

En otras palabras, todo acto de autoridad administrativa se encuentra en posibilidad de ser revisado por un órgano jurisdiccional especializado cuyo objetivo es garantizar que la decisión sea constitucional y legal.

La participación del tribunal en el sistema electoral mexicano ha sido de mucha importancia. La impugnación de los resultados de la elección presidencial de 2006 centró la atención de los actores políticos y de la sociedad en general sobre la actividad del TEPJF; sin embargo, existen actuaciones previas que valen la pena ser referidas.

Previo a dicha elección, la actividad del TEPJF, como instancia revisora de los actos del IFE, estuvo enfocada esencialmente a aspectos relacionados con asuntos de credencial para votar con fotografía; impugnaciones a acuerdos vinculados con la organización de la elección; y sanciones a partidos políticos por contravenir sus obligaciones establecidas en el Cofipe.

Dentro de los asuntos de mayor relevancia en materia administrativa previo a 2006, se encuentran los procedimientos sancionadores que derivaron de quejas en materia de fiscalización. Los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, más allá del monto involucrado en las sanciones (las más altas en la historia electoral del país), el tribunal reconoció criterios que permitieron a la autoridad administrativa arribar a la conclusión en el sentido que lo hizo, esto es, validó la eliminación de secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Adicionalmente, tratándose de elecciones, otras resoluciones que fueron fundamentales para la construcción de credibilidad del TEPJF previo a 2006 fueron diversas declaraciones de nulidad de elección de gobernadores. Destacan la relativa al proceso electoral de Tabasco en 2000 (SUP-JRC-487/2000) y de Colima en 2003 (SUP-JRC-221/2003 y Acumulados).

Respecto a la elección de Tabasco, el órgano jurisdiccional federal en la materia electoral estableció que durante el proceso electoral no habían existido condiciones que permitieran advertir el cumplimiento a los principios rectores de las elecciones. Esto es, a partir de la intervención de servidores públicos y de terceros en el proceso electoral y tomando en consideración el margen cerrado en los resultados, se consideró que debía anularse la elección de gobernador. Dentro del análisis realizado por la Sala Superior se advirtió que los medios de comunicación habían jugado un rol fundamental en la elección.

Tratándose de la elección del gobernador de Colima en 2003, el tribunal consideró que se actualizaba la causal de nulidad expresamente establecida en la legislación local consistente en la prohibición de intervención directa del titular del poder ejecutivo local o mediante terceros en el proceso electoral respectivo.

Dentro del análisis realizado por la Sala Superior para verificar las condiciones sobre las cuales se había desarrollado el proceso electoral, se consideró que el acceso a los medios de comunicación no se había realizado de manera equitativa.

Como puede advertirse, en las sentencias señaladas se valoró la conducta de los medios de comunicación como un elemento adicional para concluir si las condiciones sobre las cuales se desarrolló la contienda electoral estuvieron apegadas a los principios de equidad y legalidad.

En otras palabras, si bien el análisis hecho por la Sala Superior respecto a la conducta de los medios de comunicación dentro de un proceso electoral es necesario para determinar si en el mismo existió un respeto al principio de equidad en la contienda, también lo es que éste no es suficiente para declarar la nulidad de la elección.

Ahora bien, la elección del 2006 como se ha expresado a lo largo del presente capítulo constituyó la razón sobre la cual se edificó la reforma constitucional de 2007 respecto al modelo de comunicación política y sobre su control.

La sentencia que da origen al procedimiento especializado o abreviado, y que posteriormente fue reconocido legalmente como PES, tuvo como objetivo resolver en poco tiempo sobre la legalidad de las conductas realizadas por los actores políticos y terceros, no solo dentro del proceso electoral, sino incluso previo a éste.

Desde la perspectiva de los autores, el procedimiento administrativo creado jurisdiccionalmente en modo alguno tuvo como fin convertir a la autoridad administrativa como un generador de valoraciones de contenidos en los promocionales de los partidos políticos, sino cumplir con los fines que persigue como autoridad encargada de la organización de los procesos electorales: equidad, legalidad, certeza.

Con la reforma constitucional de 2007 se estableció un modelo en el que se restringe la compra y adquisición para propaganda política y convierte a la autoridad administrativa en la única administradora de los tiempos en radio y televisión, esto es, el IFE (hoy INE) es quien asigna los tiempos de acceso de los partidos políticos a dichos medios de comunicación.

A partir de dichas reglas, el tribunal electoral fue resolviendo impugnaciones a diversos PES, delineando una línea de criterios obligatorios sobre el papel que debía seguir el IFE, atendiendo la naturaleza del procedimiento administrativo especial sancionador.

Pese a ello, los autores consideran que los criterios desvirtuaron el objetivo de la creación del procedimiento y, en consecuencia, le restó eficacia jurídica y aumentó la carga política, y mediática, a las decisiones de la autoridad administrativa.

El procedimiento especial sancionador, desde que fue incorporado a la legislación electoral en 2008, fue reconocido jurisdiccionalmente como un instrumento para detener y sancionar los efectos negativos

que tenía una conducta realizada por cualquier actor político dentro del proceso electoral.

Sin embargo, el tribunal consideró que la posible vulneración de las nuevas reglas de acceso a radio y televisión no está circunscrita a una temporalidad, es decir, pueden analizarse conductas fuera de un proceso electoral. Al respecto, la Sala Superior en la resolución SUP-RAP-58/2008 sostuvo lo siguiente:

La reseña de las disposiciones atinentes a los procedimientos sancionatorios y cuadro comparativo precedentes, permiten concluir que el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está limitado a conocer actos y conductos relacionadas con: violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Si bien el precepto en comento, alude a que esas irregularidades tengan lugar durante el desarrollo de un proceso comicial federal, ello no significa que las irregularidades en materia de radio y televisión, queden excluidas del procedimiento especial en análisis. Lo anterior es así, **en virtud de que el derecho de acceder a los medios de comunicación social otorgado a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución General de la República y 49 del código electoral federal, es permanente, y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales, por lo que de esa manera, es también permanente la posibilidad de que se cometan violaciones a las normas que regulan dicha prerrogativa, así como la afectación que puede ocasionarse con la difusión de promocionales propagandísticos de la naturaleza apuntada.** Por ende, una interpretación funcional de las normas señaladas, conduce a sostener que en tratándose de propaganda electoral o política difundida en medios de comunicación social como es la radio y la televisión, el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas denunciadas en esa materia, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal.

Situación similar ocurrió con los plazos. En la resolución antes referida se reconoce que el procedimiento está diseñado para ser breve, particularmente si se consideran los plazos que rigen al procedimiento ordinario sancionador.

Sin embargo, a partir de dos criterios obligatorios para la autoridad administrativa, se fue eliminando en la práctica la brevedad en el des-

ahogo del procedimiento. Por una parte, se estableció la obligación de llamar a procedimiento a todos los sujetos denunciados y, por la otra, la obligación de la autoridad administrativa de investigar para determinar si se había transgredido la ley.

Si bien dichos criterios obedecen a una mayor exhaustividad en el análisis que debe hacer la autoridad, debe reconocerse que los mismos fueron desvirtuando la naturaleza del procedimiento tal como se concibió en 2006, en la resolución SUP-RAP-17/2006. Ahí se consideró que el procedimiento debía tomar en cuenta:

las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

Así, es evidente que cualquier determinación o criterio de interpretación que se aleje de la celeridad, permite apartarse de la lógica sobre la cual se concibió un procedimiento cuyo objetivo fue el de restablecer eficazmente el desarrollo de un proceso electoral.

A partir de la reforma constitucional y legal de 2014, el procedimiento sigue vigente en la legislación electoral, aunque ahora se desarrolla con la participación de dos autoridades. El INE es la autoridad instructora (admite la denuncia, hace las investigaciones y desahoga la audiencia de pruebas y alegatos) y el TEPJF, vía la Sala Regional Especializada, resuelve el procedimiento.

Respecto al dictado de las medidas cautelares, éstas son concedidas o no por el INE y su revisión corre a cargo de la Sala Superior del TEPJF. De esta forma, detener la conducta y sus efectos es responsabilidad de una autoridad que no resuelve el PES.

### **Ventajas y desventajas del actual modelo de comunicación política-electoral**

En 2019 habían transcurrido doce años desde la reforma electoral que prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión, y llevó al IFE, ahora INE, a ser la única institución del Estado mexicano facultada



garantizar la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la radio y la televisión. Son varias las lecciones que se desprenden de las medidas que han dado resultado y las que representan importantes áreas de oportunidad.

La principal crítica al esquema de distribución de tiempo en radio y televisión ha sido la saturación publicitaria mediante *spots* de 30 segundos. Aunque esta saturación está documentada, ni los tiempos que duran las campañas, (sesenta días para la elección federal intermedia y noventa para la presidencial), ni la cantidad de tiempo disponible para los partidos políticos y autoridades electorales, han sufrido modificación alguna tras la reforma electoral de 2014. Al contrario, para las campañas electorales locales los partidos políticos pasaron de tener 18 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, a tener 41. En el caso de las precampañas federales, ahora cuentan con treinta minutos en lugar de los dieciocho que establecía el Cofipe y, para el caso de las precampañas locales, los partidos políticos pasaron de 12 a 30 minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

Una de las principales ventajas del actual esquema de distribución de tiempos en la radio y la televisión es la garantía de un acceso equitativo (siguiendo la regla 30-70 que distribuye 30% del tiempo entre todos los partidos de manera igualitaria y el 70% de acuerdo a la proporción de votos obtenidos en la elección para diputados inmediata anterior) mediante un sistema bastante eficaz de pautado diseñado por la autoridad electoral. Como en el caso de otras etapas de la vida electoral, estos procesos prácticamente han dejado de ser objeto de quejas y sanciones, pues concesionarios y partidos reconocen la eficiencia del pautado y el monitoreo de *spots* realizada por el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) que alcanza niveles por encima del 95% en cada proceso federal.

No obstante, esta eficiencia no debe confundirse con la racionalidad funcional del esquema establecido en el artículo 41 de la Constitución. Es decir, el resultado de administrar oportunamente cuarenta y ocho minutos de tiempo aire diariamente tiene un resultado adverso en el volumen de mensajes que son pautados diariamente durante los procesos electorales. Haber llevado a la Constitución la reglamentación específica para implementar el pautado le ha hecho más rígido, dificultando, en parte, la posibilidad de segmentar el público objetivo de manera directa.

Un segundo logro, al menos parcial, fue reducir la influencia de los concesionarios de la radio y la televisión, al eliminar la venta de publicidad y erradicar un uso discrecional de tarifas publicitarias para la venta de tiempo aire durante las campañas electorales. Sin embargo, el verdadero punto de influencia e interacción entre las televisoras y la política se haya todavía en la figura de la publicidad gubernamental que excede por mucho la temporalidad electoral y que representa un creciente gasto en todos los ámbitos de gobierno. De acuerdo con el portal de publicidad oficial de Fundar (<http://publicidadoficial.com.mx/>), en el presupuesto anual que ejercieron 27 entidades en 2013 se destinaron más de 5,600 millones de pesos al gasto en publicidad oficial. Muchos de estos recursos incluyen no solamente compra de espacios publicitarios sino también todo tipo de contenidos como infomerciales, co-conducción o auspicio de iniciativas de las televisoras, menciones mediante la figura de producto integrado y un largo etcétera.

Un estudio publicado en 2013 ofrece evidencia del crecimiento en la exposición de los candidatos presidenciales en las últimas tres elecciones (Jara y Garnica 2013). Tal y como se puede apreciar en la tabla 2, tomando una muestra de diez canales de televisión, en 2012 se aprecia un aumento del 700% en el número de mensajes de 30 segundos pautados por cada candidato a la presidencia al tiempo que se observa una disminución en el número de versiones originales grabadas por todos los contendientes en conjunto. Esto significa que en 2012 se repitieron muchas más veces menos versiones originales de mensajes producidos por los partidos políticos.

Tabla 2. Número de inserciones y versiones originales de spots políticos

Año	Número de inserciones <sup>6</sup>	Versiones de spots de candidatos
2000	9,137	161
2006	10,045	245
2012	70,277	172

Fuente: Jara y Garnica (2013).

<sup>6</sup> La cobertura incluyó diez canales de televisión abierta. Los cinco canales nacionales (2, 5, 7, 9 y 13), y cinco que se transmiten en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (4, 11, 22, 28 y 40).

Los autores concluyeron que la propaganda de los partidos políticos superó en más de 3,000% el número de *spots* que difunde una marca comercial. Al comparar los cinco productos comerciales que tuvieron un mayor alcance en el *target* de dieciocho y más años de edad, durante el mismo periodo de tiempo en el que se realizaron las campañas presidenciales de 2012, se observó que la publicidad de esas cinco marcas no superó los mil *spots* y alcanzó niveles de penetración de 85% y una curva de frecuencia de veintitrés repeticiones. Este resultado muestra un criterio de efectividad importante para las marcas comerciales respecto a los partidos políticos. La clave de ello está en la segmentación y un pautado más racional al momento de establecer objetivos de comunicación (Jara y Garnica 2013).

En un estudio complementario realizado por Millward Brown, agencia de publicidad, se encontró que los *spots* electorales de 2012 tuvieron cuatro veces más asociaciones negativas que los *spots* de marcas de consumo (Martínez, Cárdenas y Barrueta 2013), tal y como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 3. Comparación de la recepción de inserciones publicitarias en televisión

Característica del spot	Spots electorales en 2012 (61 spots)	Norma Millward Brown comerciales en México (base histórica de 1,200+ spots)
Molesto	22%	1%
Desagradable	21%	1%
Perturbador	12%	0%

Fuente: Estudio Delphos (2013).

Base: 61 spots electorales en 2012, 1,200+ anuncios comerciales a lo largo de varios años.

En síntesis, el modelo de administración del tiempo aire del Estado enfrenta retos que, paradójicamente, no dependen directamente de su implementación técnica y del cumplimiento de los sujetos regulados. Intervienen de manera decisiva la forma en la que los partidos políticos despliegan sus estrategias de campaña aprovechando, o no, herramientas de comunicación para incidir en los procesos de comunicación que definen a una campaña electoral.

El fondo del asunto recae en la aun prevaleciente concepción instrumental de la comunicación por parte de todos los partidos políticos que continúan privilegiando la cantidad por encima de la calidad. Toda la evidencia empírica apunta hacia un ciudadano menos informado y más saturado de información publicitaria carente de utilidad informativa para tomar decisiones político-electorales.

## **Retos interpretativos entre la autoridad administrativa y jurisdiccional electoral en materia de radio y televisión**

### **Dilemas jurídicos en la instrucción y análisis del procedimiento especial sancionador**

El PES fue pensado como un mecanismo preventivo y sancionador respecto de conductas que tenían una repercusión directa en el desarrollo de un proceso electoral. Desde la implementación del procedimiento (a partir de la resolución SUP-RAP-17/2006 emitida por el TEPJF) la lógica que imperaba era conocer y sancionar aquellas conductas realizadas por partidos políticos o coaliciones que ponían en riesgo el correcto desarrollo del proceso electoral.

Asimismo, se establecía que el procedimiento especializado o abreviado debe garantizar el principio de concentración, que se refiere a que, dentro de un procedimiento o medio de impugnación, quien conoce de la materia del asunto le corresponde imponer la sanción respectiva, o bien, resolver el fondo del tema. Desde esa perspectiva, los dilemas que se presentan en el desarrollo del procedimiento especial sancionador tienen que ver claramente con los ámbitos temporal y competencial.

La reforma legal de 2008 al Cofipe estableció expresamente que los PES solamente podían ser objeto de conocimiento del IFE durante el desarrollo del proceso electoral federal. En opinión de los autores, esa disposición entendía el objetivo jurídico y político en la instauración del procedimiento. Sin embargo, a partir de una serie de impugnaciones se

generaron criterios que se fueron alejando de la verdadera naturaleza de la reforma.

Considerar que la vigilancia del nuevo modelo de comunicación política por parte de la autoridad administrativa (mediante el PES) es permanente, resulta desproporcionado pues existe el riesgo de sobre interpretar las normas y considerar que toda conducta necesariamente tiene un posible impacto en un proceso electoral.

Las reglas de acceso a los medios de comunicación, particularmente a la radio y televisión, son de naturaleza restrictiva; es decir, la imposibilidad de contratación y adquisición para la difusión de propaganda política de los partidos políticos y candidatos, y mantener la asignación de los tiempos para tal efecto en radio y televisión en manos de la autoridad administrativa, cumple el propósito de garantizar el principio de equidad de la contienda electoral.

En efecto, el control del acceso a los medios de comunicación por parte de la autoridad administrativa contribuye a evitar que se los utilice con ventaja para acceder al poder, aunque no es posible obviar la fuerza que tienen los medios de comunicación, particularmente de la radio y la televisión, en el desarrollo de un proceso electoral, previo y durante al mismo. Sin embargo, considerar que el control del acceso a los medios de comunicación en materia electoral deba ser permanente, es ajeno a una lógica de depuración y control de un proceso electoral. Incluso, puede afirmarse que el ejercicio de la facultad sancionadora inhibe el ejercicio de libertades de expresión y de información.

Por lo que hace al aspecto competencial, se debe indicar que, desde la reforma de 2014, el PES es resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJF. Sin embargo, la autoridad administrativa electoral nacional es la encargada de realizar las investigaciones y la instrucción del procedimiento.

De esta manera, el INE se convierte esencialmente en una autoridad instructora y otorga a la autoridad jurisdiccional la competencia para resolver el fondo del asunto: deliberar si, efectivamente, algún actor político cometió una ilegalidad.

Dentro del procedimiento existe la posibilidad de que el INE dicte medidas cautelares, al determinar que la conducta de algún partido político es presuntamente contraria a la ley, aunque ello no se traduzca

inmediatamente en responsabilidad y, en consecuencia, en objeto de sanción. Por otra parte, contra el dictado de medidas cautelares, procede un medio de impugnación cuya autoridad responsable es la Sala Superior del TEPJF.

Lo anterior muestra que hay tres autoridades distintas encargadas de realizar actuaciones dentro de un procedimiento que idealmente se incluyó en el sistema jurídico electoral mexicano para ser desarrollado de manera breve.

Es convicción de los autores que, además de vulnerar el referido principio de concentración, la nueva lógica de desarrollo del PES abona a la posibilidad de existencia de resoluciones contradictorias entre autoridades. Ejemplo: Se denuncia un promocional en televisión por hacer referencia a que el candidato de un partido político ha cometido robo. El INE después de investigar de manera breve sobre la existencia del promocional determina que el contenido del mismo es contrario a la ley bajo el argumento de calumnia y, en consecuencia, se ordena bajar el promocional. Dicha decisión es impugnada por el partido político y la Sala Superior considera que no hay elementos para considerar que el contenido del promocional vulnera la norma y ordena su reinserción en la televisión. Finalmente, después de que el INE termina de hacer las investigaciones, desarrolla el procedimiento y la Sala Regional Especializada del TEPJF determina que efectivamente es contrario a la ley el promocional y sanciona al partido político. Contra dicha determinación, la Sala Superior revoca y concluye que no ha lugar a imponer una sanción y, en consecuencia, declara que el contenido del promocional se ajusta al marco jurídico.

Como puede analizarse, hipotéticamente existe un sinnúmero de posibilidades sobre la legalidad de un promocional en radio o televisión y ello va en detrimento de la celeridad con la que debe desarrollarse un procedimiento administrativo.

No se ignora que involucrar a una autoridad jurisdiccional para la resolución del PES eliminó la confrontación en la mesa del Consejo General entre el INE y los partidos políticos; sin embargo, el elemento que verdaderamente genera un desgaste político y jurídico frente a partidos políticos y candidatos es el dictado de las medidas cautelares. Adicionalmente, esos mensajes terminan acaparando la atención de la agenda informativa.

Que una misma autoridad esté encargada de resolver en su totalidad el procedimiento, facilita la toma de decisiones y genera certeza a los actores políticos. Además, elimina un foco de tensión a la autoridad administrativa muy importante durante el desarrollo de un proceso electoral, que conforme pasan los años se vuelven más complejos.

### **Dilemas para actos anticipados de campaña**

Los criterios que ha adoptado la autoridad administrativa y jurisdiccional respecto a la realización de actos anticipados de campaña han sido congruentes y han marcado una línea clara que genera certeza a los actores políticos; sin embargo, ello en modo alguno sugiere facilidad en cuanto a determinar si se actualiza la falta o no. En principio, para tener por actualizada la falta es necesario que concurren tres elementos: personal, temporal y subjetivo. Lo anterior, se obtiene de hacer una interpretación de lo establecido en los artículos el 3, 211 y 242, primer párrafo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a los primeros, evidentemente no hay mucha complejidad. Tratándose del elemento personal, éste se tiene por acreditado si se identifica a la persona, partido político o candidato que presuntamente realiza el acto anticipado. El elemento temporal, se tiene por actualizado si efectivamente la persona que realiza la conducta se ubica en un momento del tiempo en que todavía no inicia el plazo que la ley determina para realizar la campaña, esto es, una vez que es autorizado por la autoridad administrativa el registro de candidaturas para un proceso electoral.

El elemento subjetivo es el más complicado para considerarlo por colmado, pues es necesario analizar detenidamente el contenido del mensaje para determinar si efectivamente la persona involucrada se ha posicionado en la ciudadanía en general para difundir la plataforma electoral de su partido y, en consecuencia, promoverse para obtener su voto y no solamente la preferencia electoral de la militancia de su partido político.

Si la petición es expresa, evidentemente no hay tema de discusión. La complejidad para tenerlo por actualizado se ubica cuando no existe una declaración, pues ahí lo importante es analizar adecuadamente, con

el material probatorio existente, el contexto de la situación en la que se ve involucrado quien es denunciado.

Para las precandidaturas únicas también hay criterios jurisdiccionales que han abonado a generar certeza. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 relacionada con la legislación del Estado de Baja California, consideró que los actos proselitistas de precampaña están condicionados a que existan dos o más precandidatos para un mismo cargo de elección popular.

En conformidad con dicho criterio, el TEPJF ha sostenido que quienes se ostentan con dicha calidad solamente pueden dirigirse a la militancia, pues hacer pronunciamientos a la ciudadanía en general puede constituir actos anticipados de campaña. El criterio es el siguiente:

Precandidato único. Puede interactuar con la militancia de su partido político, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, 7º, 9º, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21 y 22, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15 y 16, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 211 y 212, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego /al principio de equidad y que los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. En ese contexto, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

Respecto al acceso a radio y televisión por parte de los precandidatos únicos, debe tenerse en cuenta que el criterio atiende a condiciones específicas de cada caso en particular. Ejemplo de ello, es el juicio de revisión constitucional 169/2011, donde el órgano jurisdiccional



consideró que los precandidatos únicos no pueden promocionar su calidad en radio y televisión cuando estén sujetos a procedimientos de ratificación por parte de órganos partidarios. En otras palabras, el uso de dichos medios de comunicación no es proporcional al beneficio que se busca, precisamente respecto del universo sobre el cual recae la responsabilidad de ratificación.

Dicho criterio ha sido reiterado al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-13/2016, al establecer lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior no deja de reconocer la facultad establecida en ley, en calidad de precandidato único en radio y televisión, sin embargo tal prerrogativa no puede ir más allá de la salvaguarda del principio de equidad que deben regir todos los procesos electorales.

Esto es así, en la medida que los elementos y particularidades de los promocionales denunciados, no se encuentra dentro del supuesto de que el mensaje sea únicamente dirigido al proceso interno, esto es que el mismo, dado su mecanismo de difusión, lo que realmente hace es posicionar al precandidato único de cara al electorado en general como una opción viable de gobernar, toda vez que no presenta, ni difunde un programa de trabajo al interior del instituto político que pertenece; ni se advierte que la idea o mensaje de los promocionales se encamine a evidenciar la idoneidad de su perfil para ser candidato de su partido político, dado que, como se ha señalado las virtudes exaltadas pueden entenderse de manera general de cara a una elección abierta a toda la ciudadanía.

Respecto a quienes aspiran al registro de una candidatura independiente, debe señalarse que el derecho que se tiene al uso de los tiempos en radio y televisión se presenta una vez que la autoridad administrativa les otorga el registro.

De ahí que cualquier mensaje que se presente en radio y televisión respecto a la aspiración de la candidatura independiente, con independencia que se trata de compra o adquisición en radio y televisión lo cual se encuentra constitucionalmente prohibido, implicaría actualizar automáticamente la realización de actos anticipados de campaña.

Si se analizan conductas cuyo medio comisivo no es radio o televisión, entonces es primordial establecer si efectivamente se actualizan los supuestos para considerar la existencia de actos anticipados, pues

de otra forma se está en presencia del ejercicio de la libertad de expresión. Situación ante la cual no es posible establecer una sanción al medio de comunicación por dichas declaraciones.

Durante el proceso electoral federal 2017-2018, el TEPJF resolvió (SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016) confirmar la negativa de dictar medidas cautelares respecto a la participación de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales, pero ordenó al INE emitir criterios sobre el debido uso de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

Para dicho órgano jurisdiccional, la participación exclusiva de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales no está justificado, particularmente de cara al inicio de los procesos electorales. Ello, ya que puede generar la presunción de que se busca posicionar anticipadamente su candidatura.

Por último, debe señalarse que la legislación es clara al establecer que la realización de actos anticipados de campaña genera como sanción la negativa de registro. Por ello, el análisis de la falta y su acreditación no debe dejar lugar a dudas. De ahí que no puedan estar sustentadas las resoluciones en criterios políticos.

Las quejas o denuncias que se presentan en el proceso electoral son tramitadas como PES y corresponde a la Sala Regional Especializada del TEPJF pronunciarse sobre la posible sanción.

### **Dilemas para contenidos calumniosos**

El ejercicio de la libertad de expresión es básico para considerar que se está en un régimen democrático. Sin embargo, en el contexto de una contienda electoral ésta debe tener ciertos límites constitucional y legalmente previstos.

El reconocimiento que la propia Constitución otorga al ejercicio de dicho derecho fundamental (artículo 6, primer párrafo) es claro al establecer: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

El TEPJF ha establecido claramente que la libertad de expresión, en un contexto de contienda política, debe ser amplia y no puede ser reducida bajo una aplicación estrictamente gramatical de la citada disposición constitucional. En otras palabras, tal como lo establece el órgano jurisdiccional ésta debe “maximizarse” (Jurisprudencia 11/2008 del TEPJF) durante el desarrollo de un proceso electoral.

Sin embargo, esa libertad de expresión ampliada en el contexto de un proceso electoral, en modo alguno supone permisibilidad para que los actores políticos puedan establecer en los contenidos de sus promocionales cualquier elemento, pues si bien es cierto que se está en presencia del ejercicio de un derecho por parte de los partidos políticos —como es el acceso a los medios de comunicación— también es cierto que éste debe estar apegado a las reglas o límites que constitucional y legalmente están establecidos en el marco jurídico mexicano.

La jurisprudencia 31/2016 del TEPJF establece que la libertad de expresión

es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas.

De esta manera, el análisis sobre el contenido de los promocionales tratándose de calumnia no puede partir del amparo de la libertad de expresión únicamente y debe considerar derechos que son exclusivos del ámbito electoral. Sin embargo, debe ponderarse si un candidato, como personaje que se somete al escrutinio público, puede tener un mayor grado de tolerancia a las declaraciones en el contexto de un debate público y político.

## Conclusión

La intención de este capítulo fue dilucidar la tensión jurídica y comunicacional que deriva de la regulación de dos conceptos como la equidad y la libertad de expresión, indisolubles en el panorama de la comunicación política en México. Este trabajo, por tanto, ha abordado las características que definen la estructura y contexto de esa comunicación; además de la magnitud de la difusión que caracteriza el modelo de publicidad política que definió la reforma electoral 2007-2008. Para realizar este análisis, se han considerado los principales dilemas jurídicos vinculados con las funciones y responsabilidades de las autoridades electorales respecto a los contenidos de la propaganda electoral.

Primera conclusión del estudio: el tiempo y el espacio en la comunicación político-electoral tienen una configuración legal específica y cada vez más detallada en la ley electoral. Algunos pueden considerarlo un “modelo” como tal, o incluso, como se ha definido aquí, un esquema regulatorio que permite administrar una cantidad considerable de tiempo mediante un universo voluminoso de concesionarios de radio y televisión a escala nacional. Ello significa que la naturaleza de la comunicación, sus flujos, tiempo y espacio, son marcadamente más rígidos que en otros casos en donde las fuerzas políticas tienen un acceso considerable a los mismos medios durante un periodo de tiempo relativamente más largo que en el caso mexicano.

Segunda conclusión: es necesario recalibrar el volumen de información que ocupa el tiempo del Estado para fines político-electorales. Si bien es difícil en extremo establecer una cantidad de tiempo óptima para la propaganda electoral, la evidencia empírica sugiere que la cantidad de tiempo disponible ahora supera el óptimo.

Tercera conclusión, y el punto central del capítulo: la impartición de justicia electoral ha originado numerosas imprecisiones al momento de intentar salvaguardar la equidad de la contienda, a la luz de otros derechos como la libertad de expresión. A la finalidad expedita de impartir justicia depositada en el proceso especial sancionador y en el dictado de medidas cautelares, le ha acompañado la visibilidad, gratuita, que un promocional obtiene al ser motivo del procedimiento mismo que busca inhibir su impacto en la campaña.

Esta paradoja no es menor en el ámbito de la justicia electoral y requiere de un análisis más profundo. No obstante, puede afirmarse que un nuevo esquema de comunicación requiere alterar dos premisas hasta ahora incuestionables. Primero, que la libertad para juzgar la probidad y/o permisibilidad de una acusación o ataque atañe, en primera instancia, a las instituciones del Estado mexicano. Segundo, que la equidad en la contienda es un techo que limita y constriñe el debate, en lugar de ser un piso de arranque que defina bases parejas, de inicio, para todos los contendientes.

Es convicción de los autores que la comunicación política es un proceso dinámico cuyas consecuencias pueden decidir el resultado de una elección. Para ello se requieren instituciones electorales confiables y, sobre todo, ciudadanos capaces de ponderar información y actuar electoralmente en consecuencia. Sería un despropósito proponer la liberalización absoluta en la materia; no obstante, un esquema de comunicación política en un contexto mediático radicalmente distinto al de hace diez años (2009) requiere, en principio, confiar de mayores responsabilidades a un electorado cada vez más empoderado en cuanto a sus hábitos de consumo de información político-electoral. Es necesario que la dependencia televisiva de nuestra concepción de la comunicación político-electoral dé paso a una lectura más sofisticada del derecho electoral frente a nociones fundamentales como lo son la equidad y la libertad de expresión.

Por ello, es fundamental retomar el debate sobre qué tipo de modelo de acceso a la radio y la televisión se quiere en México a la luz de los cambios que ha experimentado la ecología mediática en los últimos diez años (2009-2019). La creciente fragmentación de la audiencia televisiva hacia sistemas y dispositivos de paga, así como el papel que han adquirido las redes sociales, hacen necesario discutir los alcances regulatorios en materia electoral tanto desde el punto de vista administrativo como jurisdiccional. ¶

