



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

“Las consecuencias políticas del uso de la propaganda gubernamental en la elección federal de 2012.”

**IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS
QUE EN LA MODALIDAD DE
REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN
P R E S E N T A**

Mauricio Adrián Gómez Hernández
Matrícula 2123802471

**PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
LINEA: PROCESOS POLÍTICOS**

DIRECTOR/A: Dra. Rosa Ynés Alacio García
JURADOS: Dra. Josefina Maldonado Montes
Y Dr. Steven I. Johansson Mondragón

IZTAPALAPA, D.F., A 10 DE JULIO DEL 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.	
1.1 Modelo de comunicación política	6
1.2 Propaganda gubernamental	9
1.2.1 Definición	11
1.2.2 Antecedentes empíricos	19
1.2.3 Equidad en la contienda electoral	23
CAPÍTULO II. MARCO LEGAL DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	
2.1 Antecedentes de la reforma electoral de 2007	29
2.2. La elección presidencial del 2006 y su impacto en el modelo de comunicación política	43
2.3 La reforma electoral de 2007 y el nuevo modelo de comunicación política	48
2.4 Reforma electoral de 2007 y los elementos que crearon el “nuevo modelo de comunicación política”	57
2.5 Marco jurídico de la propaganda gubernamental	64
CAPÍTULO 3.- LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2012, A PARTIR DE LOS ACUERDOS DEL IFE Y LAS RESOLUCIONES DEL TEPJF	
3.1 Contexto político del proceso electoral de 2012	72
3.2 La función del IFE como organismo administrativo	74

3.3 Las sentencias del TEPJF, en los casos en que se utilizó la propaganda gubernamental para la promoción de candidatos durante la elección federal de 2011-2012	77
3.4 Panorama general de la propaganda gubernamental reflejada en los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas en el proceso electoral de 2012	78
3.5 El tratado metodológico de los casos	80
3.5.1 Consecuencias políticas del uso de la propaganda gubernamental	83
3.5.2 Caso 1. PAN vs Enrique Peña y PRI por difusión y uso de propaganda gubernamental como propaganda personalizada	85
3.5.3 Caso 2. El PRD vs PVEM por difusión de propaganda gubernamental en periodo electoral	92
3.5.4 Caso 3. El PRI vs Ernesto Cordero, Alonso Lujambio, Javier Lozano, Josefina Vázquez y el PAN por presunta propaganda gubernamental y actos anticipados de campaña	98
3.5.5 Caso 4. PRD vs Felipe Calderón por difundir encuesta electoral donde afirma que Josefina Vázquez Mota va a cuatro puntos del puntero Enrique Peña	110
3.5.6 Caso 5. PRI vs Felipe Calderón por uso de propaganda gubernamental como propaganda personalizada en cartas enviadas a los ciudadanos con membrete del SAT	118
3.5.7 Caso 6. PRI contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de Ernesto Javier Cordero Arroyo, así como del PAN	124
3.5.8 Caso 7. PAN vs El jefe de gobierno capitalino de la Ciudad de México (Marcelo Ebrard).	129
3.5.9 Caso 8. PRI vs Felipe Calderón por difusión de propaganda gubernamental durante el periodo del proceso electoral federal de 2012	133

3.5.10 Caso 9. PVEM vs Javier Corral Jurado candidato a Senador de la república 136

3.5.11 Caso 10. PRD vs Enrique Peña Nieto quien en su calidad de gobernador del Estado de México transgredió la propaganda gubernamental usándola como propaganda personalizada con miras a la elección federal de 2011-2012. 138

Conclusiones 143

Bibliografía 154

Dedico este trabajo a mi esposa *Martha* por su inquebrantable paciencia a lo largo de dos complicados y hermosos años.

A mis hijos *Leonardo* y *Adriana* por ser la fuerza que me mueve.

Agradecimientos:

A la Dra. Rosa Ynés Alacio, por su dedicación al trabajo desde el primer momento en que la conocí, por el apoyo que siempre me brindó y por su guía invaluable sin la cual, el presente trabajo sería otro. Especialmente agradezco la confianza depositada en mí para lograr los retos que a lo largo de la investigación surgieron.

A la Dra. Josefina Maldonado, por sus muy valiosas observaciones, por la dedicación que demostró como mi profesora durante la maestría, pero fundamentalmente, porque nos permitió ver su grandeza como persona y como académica. Agradezco sus observaciones como lectora, las cuales contribuyeron enormemente para concluir un trabajo de calidad.

Al Dr. Steven Johansson, por la calidad humana que demostró desde los primeros trimestres hasta la conclusión del trabajo, agradezco su tiempo, paciencia y la cordialidad con la que siempre supo hacer observaciones a la investigación, mismas que fueron muy valiosas para el desarrollo del trabajo.

Gracias a CONACYT, por otorgar una beca de manutención por el tiempo que duró la maestría, sin la cual no me hubiese sido posible realizar el posgrado.

LAS CONSECUENCIAS POLITICAS
DEL USO DE LA PROPAGANDA
GUBERNAMENTAL EN LA ELECCION
DE 2012.

En México, D.F., se presentaron a las 15:00 horas del día
10 del mes de julio del año 2014 en la Unidad Iztapalapa
de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos
miembros del jurado:

DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES
DR. STEVEN IVAN JOHANSSON MONDRAGON
DRA. ROSA YNES ALACIO GARCIA



MAURICIO ADRIAN GOMEZ HERNANDEZ
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de
Secretaría la última, se reunieron para proceder al Examen
de Grado cuya denominación aparece al margen, para la
obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: MAURICIO ADRIAN GOMEZ HERNANDEZ

y de acuerdo con el artículo 74 fracción III del
Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad
Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado
resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al
interesado el resultado de la evaluación y, en caso
aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE JANA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISION DE CSH

DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTA

DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES

VOCAL

DR. STEVEN IVAN JOHANSSON
MONDRAGON

SECRETARIA

DRA. ROSA YNES ALACIO GARCIA

INTRODUCCIÓN

Hasta antes de la reforma electoral de 2007 no se había legislado sobre el uso de la propaganda gubernamental¹ para sancionar a funcionarios que hicieran uso de ella para promocionar su imagen a fin de obtener un número mayor de votos en las elecciones. Aunque la reforma electoral de ese año introdujo un apartado en el que se prohibía la difusión de propaganda gubernamental en periodos electorales (a excepción de cuestiones de salud, educación, turismo y, eventualmente protección civil), se dejó un hueco jurídico que hizo posible que funcionarios públicos, interesados en postularse para ocupar cargos de elección popular, continuaran haciendo uso de ella para promocionarse, alterando con ello el modelo de comunicación política.²

Los espacios en los medios de comunicación que originalmente han sido destinados a la comunicación social y la propaganda gubernamental, continúan siendo usados por determinados funcionarios públicos con fines político-electorales. Tal problema se ha hecho evidente durante los comicios electorales, pese a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) lo ha calificado como una violación constitucional. En este sentido, ha señalado que “La inducción al voto a través de la propaganda con referencia a programas sociales, transgrede la normativa constitucional y legal.”³ Pese a este señalamiento, actores de diversos partidos políticos

¹Se entiende por propaganda gubernamental a la información en cuanto a programas sociales y servicios públicos que el gobierno y los funcionarios públicos ofrecen a la ciudadanía con el propósito de mantenerlos al tanto del quehacer gubernamental. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

² Para Bobbio la comunicación política puede definirse como “el conjunto de los mensajes que circulan en el interior de un sistema político y que condicionan su entera actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión a las respuestas del propio sistema... donde la comunicación política es el sistema nervioso de toda unidad política” (Bobbio, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1983 p. 264).

³(SUP-RAP-103/2009).

continúan haciendo uso de la propaganda gubernamental para la promoción personalizada o la inducción del voto, en razón de que, la normativa electoral únicamente limita la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales.

La búsqueda de la equidad democrática en las contiendas electorales es uno de los problemas actuales de la democracia mexicana, y ello le convierte en un asunto de estudio. Pese a la considerable producción escrita sobre el modelo de comunicación política en México, ha sido poco estudiado el impacto que puede generar en él el uso indebido de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales.

La presente investigación se justifica a partir de la necesidad de investigar, analizar y explicar un aspecto aún conflictivo para el modelo de comunicación política, como lo es la propaganda gubernamental.

El uso indebido de la propaganda gubernamental con fines electorales transgrede uno de los principios fundamentales de la democracia: la equidad en la contienda electoral. Según Giovanni Sartori, uno de los requisitos para que ésta pueda darse es la posibilidad real de que todos los contendientes puedan tener acceso igualitario a los medios de comunicación. Debido al tránsito a la democracia por el que atraviesa México, resulta de suma importancia poder estudiar el papel que juega la propaganda electoral en la equidad de las contiendas electorales, en este sentido, la pregunta que guiará la investigación es ¿cuáles son las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental en el modelo de comunicación política así como en la equidad en las contiendas electorales?

El hecho de que la legislación electoral vigente permite que funcionarios públicos realicen propaganda gubernamental, aunque sea limitada, ha permitido que determinados actores políticos hagan uso de esa permisividad para promocionarse y en este sentido, se tiene la hipótesis de que las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental han reconfigurado el modelo de comunicación política, igualmente ha obstruido la equidad en la contienda electoral al permitir que determinados actores políticos, que tienen la posibilidad de hacer uso de la propaganda gubernamental, tengan ventaja sobre aquellos que no tienen tal posibilidad.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores el objetivo principal de la presente investigación es analizar y explicar las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental y cómo se ha reconfigurado el modelo de comunicación política e inhibido la equidad en la contienda electoral.

Para alcanzar el objetivo trazado, el trabajo se divide en tres capítulos. El primero está dedicado a la revisión teórica de tres conceptos que servirán para abordar nuestro objeto de estudio: el modelo de comunicación política, la propaganda gubernamental y la equidad en la contienda político-electoral.

En el segundo capítulo se analizan los antecedentes de la reforma electoral de 2007; se explica el impacto de la elección presidencial de 2006 en el diseño del nuevo modelo de comunicación política; asimismo, se examina el marco jurídico de la propaganda gubernamental.

El capítulo tercero, que lleva por título “Las consecuencias políticas de la propaganda gubernamental en el proceso electoral federal de 2012, a partir de los acuerdos del IFE y las resoluciones del TEPJF” se inicia con una descripción del contexto político del proceso electoral federal del año de 2012. Posteriormente, se analiza la función del IFE en tanto organismo administrativo. Después se expone un panorama general de la propaganda gubernamental reflejada en los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas durante el proceso electoral federal de 2011-2012.

El tercer capítulo cierra con el estudio de diez casos de violación a la ley por el uso de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada o partidaria por parte de funcionarios y actores políticos de los principales partidos políticos. Con ello se pretende explicar las consecuencias políticas, la actuación de las autoridades electorales y el impacto de todo ello en la equidad de la contienda político-electoral.

Debe señalarse que para abordar el capítulo tres se hizo uso de los acuerdos del Consejo General del IFE y las sentencias del TEPJF, que son analizados y evaluados a partir de la observación de diez casos acontecidos durante el proceso electoral federal de 2011-2012, la investigación aporta explicaciones sobre la actuación de los funcionarios públicos, partidos políticos y actores políticos involucrados en el problema de la propaganda gubernamental. Las sentencias analizadas ofrecen un panorama de cómo actuaron las autoridades electorales, ante los casos donde se transgredió la propaganda gubernamental, y sus posibles consecuencias en la contienda electoral de 2011-2012.

CAPÍTULO 1: CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.

En este capítulo se analizarán los tres conceptos centrales de la investigación: el modelo de comunicación política, la propaganda gubernamental y la equidad en la contienda. Se parte de su etimología, se hace una revisión en torno a las distintas posturas teóricas y, en algunos casos, se exponen las definiciones institucionales más representativas.

En el caso de la propaganda gubernamental, se presentan los primeros casos en donde la *Litis* fue la de la propaganda gubernamental, exponiendo los casos paradigmáticos que han dado origen a plantear el tema de la propaganda gubernamental como un tema pendiente del modelo de comunicación política en México.

En las principales concepciones de la democracia se encuentra un elemento importante, que es la equidad en la contienda electoral; por tanto, es fundamental para el desarrollo del trabajo ofrecer una discusión y análisis sobre el papel de la equidad en la contienda, en relación al uso de la propaganda gubernamental.

En este sentido, el término de propaganda gubernamental no puede ser absolutamente arbitrario, en razón de que, contiene un conjunto estable de ideas, elementos y características planteadas desde distintas perspectivas que por principio contribuirán a construir una concepción de propaganda gubernamental y, en un segundo momento, a puntualizar los términos de

propaganda disfrazada y propaganda personalizada, puesto que, estos dos tipos de propaganda constituyen la transgresión a la propaganda gubernamental.

1.1 El modelo de comunicación política.

El presente apartado tiene como objetivo hacer una revisión conceptual de comunicación política y, en concreto, establecer el concepto de modelo de comunicación política que está presente a lo largo de la investigación.

Para cumplir con este propósito, se someten a revisión algunas de las acepciones sobre comunicación política como la de Wolton quien define a la comunicación política como el espacio donde se intercambian los discursos políticos contradictorios de los tres actores que cuentan con la legitimidad de expresarse públicamente sobre política. Estos actores son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos.”⁴ La acepción de Wolton ilustra que la comunicación política está conformada por tres elementos importantes: los políticos, los periodistas y la opinión pública, todos ellos difunden y expresan sus opiniones políticas ante un público que eventualmente es electorado. Igualmente sostiene que son discursos con carácter político, es decir, aquellos discursos que tienen que ver con el ejercicio de la política y fundamentalmente son expresiones persuasivas.

Para la presente investigación, la acepción más completa sobre modelo de comunicación es la que ofrece Bobbio quien lo define como “el conjunto de los mensajes que circulan en el interior de un sistema político y que

⁴Dominique Wolton, “La comunicación política: construcción de un modelo” en Ferry, Jean-Marc y Dominique Wolton. *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, pp. 28-46.

condicionan su entera actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión a las respuestas del propio sistema (...) donde la comunicación política es el sistema nervioso de toda unidad política.”⁵ Lo trascendente de la definición consiste en que Bobbio introduce elementos como: sistema político, proceso de demanda y respuesta, y a la comunicación política como eje transversal de los mismos.

En México el modelo de comunicación política ha sido conformado a partir de una serie de reformas que han regulado la relación entre los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía. Dicho modelo de comunicación política se encuentra regulado por la Constitución Política y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde se establecen las leyes que rigen el modelo de comunicación política.

El modelo de comunicación política en México se encuentra definido por la normativa constitucional y electoral que regula la relación entre partidos, medios y ciudadanía, los dos primeros funcionan como emisores en el modelo de comunicación y la ciudadanía o electorado funge como receptor.

Para muchos estudiosos del modelo de comunicación política, la reforma electoral de 2007-2008 creó un nuevo modelo de comunicación política, en razón de que modificó las leyes que regulaban el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Fundamentalmente en lo que tiene que ver con la restricción de que los partidos políticos contrataran tiempo en radio y televisión para emitir su propaganda política.

⁵Noberto Bobbio, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1983 pp. 264-266.

Dicha reforma electoral buscaba corregir los defectos surgidos durante el proceso electoral 2005- 2006, en consecuencia, para distintos sectores y académicos se gestaba un nuevo modelo de comunicación política; al respecto, Leonardo Valdés planteó: “La reforma constitucional y legal de 2007 presenta avances democráticos tangibles. Uno de ellos es la reglamentación de las campañas y precampañas electorales (...) En suma, se creó un nuevo paradigma de comunicación social y política entre los partidos políticos y el Estado, que busca dar mayor equidad y transparencia a los procesos electorales federales”⁶

Como se analiza en el marco jurídico, el modelo de comunicación política en México cambió ampliamente la relación entre las empresas privadas de comunicación y los partidos políticos, además, generó un cambio en el desarrollo de las campañas políticas pues se prohíbe la publicidad que denigre o calumnie a los candidatos.

Dentro del modelo de comunicación política en México uno de los elementos es la propaganda gubernamental, pues se trata de propaganda que tiene el objetivo específico de difundir información sobre programas sociales, logros de gobierno, obra pública y comunicación social. Como se analiza en el siguiente capítulo el uso de la propaganda gubernamental, con fines político-electorales, viola la normativa electoral, transgrede el modelo de comunicación política y con ello genera inequidad en la contienda electoral.

⁶Leonardo Valdés Zurita “La reforma Electoral de 2007” *La reforma electoral 2007: sus efectos e implicaciones procedimentales*, FEPADE Difunde núm. 15, México, 2007 p. 16.

1.2 Propaganda gubernamental

El significado más conocido de propaganda en la actualidad está vinculado a la propagación de ideas, como se puede observar en su definición más simple, que la establece como “acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores.”⁷ Por principio, es importante señalar que dicho concepto tiene de fondo una intención comunicativa y apelativa, puesto que, no implica únicamente dar a conocer algo, sino persuadir y atraer al receptor.

Otra de las acepciones que existen al respecto de la propaganda, es la que se establece en el diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación que define a la propaganda como “el cúmulo de acciones que se organizan con el objetivo de defender y difundir algo”.⁸

En el instituto para el estudio de la propaganda de la universidad de Yale los sociólogos desarrollaron un análisis de contenido de frases repetitivas y términos simbólicos, particularmente estudiaron el cambio de actitudes provocado por las campañas mediáticas, especialmente durante las elecciones. En consecuencia, propaganda es definida como “información completamente sesgada con la que se pretende conformar las perspectivas y actitudes de pueblos enteros.”⁹

⁷ Cfr. El *Diccionario de la lengua española (DRAE)* es la obra de referencia de la Academia. La edición actual —la 22.ª, publicada en 2001—

⁸ Cfr. Diccionario de ciencias y técnicas de la comunicación. Autor: Benito - Ángel (Dir.) -. Año Edición: 1991 Páginas: 1376 - Vols.: 1 - 1ª edición.

⁹ Cfr. Diccionario de ciencia política. Autor Frank W. Bealey 2003 España

Otra de las referencias importantes para definir el concepto de propaganda, es la que se establece por Giacomo Sani en el diccionario de política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, quien ofrece una definición y el desarrollo histórico del concepto de propaganda, sin embargo, para los fines del apartado se retoma exclusivamente la definición precisa, que se encuentra puntualizada como: “la difusión deliberada y sistemática de mensajes destinados a un determinado auditorio y que apuntan a crear una imagen positiva o negativa de determinados fenómenos (personas, movimientos, acontecimientos, instituciones, etc.) y a estimular determinados comportamientos.”¹⁰

La palabra propaganda ha sido utilizada en distintos países del mundo, por su parte, los ingleses adoptaron también una acepción de ese término: “Cualquier asociación, plan sistemático o movimiento concertado para la propagación de una práctica o doctrina particular.”¹¹ Las distintas acepciones hasta este momento planteadas coinciden en el punto de que toda propaganda tiene como finalidad difundir y propagar información con fines persuasivos.

Por último, una de las definiciones más recientes es la que se encuentra en el *Oxford Dictionary*, que define propaganda en los términos siguientes: “La propagación sistemática de información o ideas por un partido interesado, especialmente: de modo tendencioso, a fin de animar o instar a actitudes o

¹⁰ Cfr. Diccionario de política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Ed. Siglo veintiuno, México 1982 p 1333.

¹¹ Arthur Aspinall, *Correspondence of George, Prince of Wales: 1770-1812*, Cassell & Co., 2 tomos, London, 1963 p 98.

respuestas particulares. También las ideas, doctrinas, etc. así propagadas; y el vehículo de esa propagación.”¹²

1.2.1 Definición

Más allá de ofrecer conceptualizaciones que pudieran resultar incompletas y polémicas, lo importante es, aspirar a la construcción de un indicador para el presente trabajo, por tanto, se define a la propaganda como: la difusión de ideas y mensajes en forma deliberada y sistemática destinados a un determinado auditorio, con el objetivo de difundir algo y que apuntan a crear una imagen positiva o negativa de un determinado fenómeno.

Una vez establecidas las definiciones más importantes de propaganda es preciso conceptualizar la propaganda gubernamental¹³ sin embargo, su acepción etimológica no se analiza a profundidad, puesto que se usa como un adjetivo de la propaganda, es decir, cuando se plantea la cuestión de propaganda, pero, ¿de qué tipo de propaganda se habla?

Con el objetivo de ofrecer un indicador claro y preciso de propaganda gubernamental se retomaran las definiciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, a partir de las sentencias y tesis emitidas, ha definido los distintos tipos de propaganda que acontecen en el sistema político mexicano.

En concreto, el TEPJF define propaganda gubernamental como: “el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales

¹² Oxford English Dictionary (1989): Oxford, Clarendon Press, 2ª Ed, XX

¹³ En el diccionario de la Real Academia de Lengua se establece gubernamental como adjetivo perteneciente o relativo al gobierno del Estado.

por parte de los entes públicos responsables de su prestación,”¹⁴ Por otro lado, en nuestra Constitución (Art. 41) se establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los poderes, con el objetivo de evitar que su difusión intervenga en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Dicha restricción no es absoluta, ya que admite como excepciones la posibilidad de que se continúen difundiendo las campañas de información de las autoridades electorales; las relativas a servicios educativos; las atinentes a los servicios de salud; las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Las excepciones mencionadas están sujetas a dos principios fundamentales de la democracia: la equidad e imparcialidad que se encuentran establecidos en la tesis XXI/2011 de rubro “Propaganda Gubernamental. Los supuestos de excepción a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal, deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad.”¹⁵ En consecuencia, para el Tribunal los conceptos de propaganda gubernamental y propaganda institucional tienen el mismo significado.

Los poderes públicos que se contemplan expresamente en los poderes ejecutivos (Presidente y Gobernadores), legislativos (Cámaras y Congresos) y

¹⁴ (SUP-RAP-117/2010 y acumulados).

¹⁵ Tesis aprobada el 13 de julio de 2011, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

judiciales, tanto federales como de cada estado. Los legisladores (federales y estatales) están incluidos en los sujetos obligados a respetar los límites establecidos en el artículo 134 relativos a la difusión de la propaganda gubernamental.¹⁶ Asimismo, los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental.

Es importante destacar que el Presidente de la República “está obligado a respetar los límites previstos en el artículo 134 constitucional en cuanto a la difusión de la propaganda gubernamental.”¹⁷ Este artículo es de suma importancia para el tema de la propaganda gubernamental pues como se notará en el apartado dedicado a los antecedentes empíricos, se han dado casos de intervención del Poder Ejecutivo en las contiendas electorales como son los casos de los expresidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, quienes en su momento usaron recursos públicos y los medios de comunicación de los que disponían para involucrarse en la contienda electoral y con ello desequilibraron la equidad en el proceso electoral de 2006 y 2012 respectivamente.

¿Por qué definir la propaganda política? Es muy común la confusión terminológica entre los conceptos de propaganda gubernamental y propaganda política. Pero la razón principal de puntualizarla, es que la propaganda gubernamental cuando se usa con fines distintos a los establecidos se convierte en propaganda política o propaganda disfrazada. Por lo tanto, resulta fundamental ofrecer una diferenciación y puntualización de dichos términos.

¹⁶ (SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, 145/2009 y SUP-RAP-159/2009)

¹⁷ (SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010, acumulados).

La propaganda política es definida por el TEPJF como el “Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía las distintas candidaturas.”¹⁸ Las dependencias y entidades de la administración pública en los distintos ámbitos: federal, estatal y municipal deberán permanecer al margen de las contiendas electorales asimismo, están obligadas a suspender la comunicación social sobre programas sociales, logros de gobierno y obra pública.

Asimismo se especifica qué tipo de difusión o publicidad es considerada como propaganda política, establece que “todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, independientemente del ámbito de promoción, cuando se muestre objetivamente la intención de promover una candidatura o partido ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican”¹⁹. Claramente se establece que toda promoción que contenga elementos políticos que son identificados por la ciudadanía, se considera propaganda política.

El problema entre la propaganda gubernamental y la propaganda política se efectúa justamente cuando existen actos de difusión, por parte del gobierno, entendidos como propaganda gubernamental sea local o federal pero, con la intención de promover una candidatura o partido ante los ciudadanos. Esto se convierte así en propaganda política.

¹⁸ (Jurisprudencia 37/2010).

¹⁹ *Ibid.*, p. 97.

Un elemento sumamente importante de subrayar es que “la naturaleza de la conducta calificada como propaganda electoral es independiente del efecto que pueda tener, o de que efectivamente el sujeto logre mediante la acción que realiza, el fin que persigue con ella.”²⁰

Lo anterior, resulta fundamental para sostener que el tema de fondo, no es si el emisor o transgresor a la normativa logra su objetivo de convencer, o persuadir a los ciudadanos o votantes de otorgar el sufragio hacia determinado candidato o partido, sino que la transgresión a la propaganda gubernamental consiste en usar los recursos del gobierno para promover algún candidato o partido político. Y con ello se vulnera el principio de la equidad en la contienda electoral.

Un elemento más de suma importancia establecido por el Tribunal Electoral es que “la inducción al voto a través de la propaganda con referencia a programas sociales, transgrede la normativa constitucional y legal.” Es decir, se considera violación a la ley cuando determinando candidato en campaña política haga referencia algún programa social del gobierno en turno de forma positiva o negativa, tal acción constituye una forma de transgresión a la normativa.

De acuerdo a la normativa establecida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el TEPJF “Cualquier persona física o moral; Ciudadanos y sus organizaciones; Aspirantes, precandidatos, y candidatos; Partidos políticos; Agrupaciones políticas; Observadores y sus organizaciones; Servidores públicos y autoridades;

²⁰ (SUP-RAP-234/2009).

Notarios públicos; Extranjeros; Concesionarios y permisionarios; Organizaciones sindicales, laborales o patronales o con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes; Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.”²¹

Lo anterior resulta importante en razón de que, algunos de los casos en los que se transgrede la normativa de la propaganda gubernamental o electoral tienen su origen en la falta de claridad en establecer quién es el actor responsable de la transgresión, por citar un ejemplo, el caso de Demetrio Sodi candidato a la Jefatura delegacional en 2009 de la delegación Miguel Hidalgo, apareció en un partido de futbol transmitido por la empresa televisa justo en periodo electoral, violando dos disposiciones legales: uno la equidad en la contienda y dos, la normativa de contratación de tiempo por parte de los candidatos. La justificación que el actor dio fue que él no compró tiempo en televisión, sino que fue la empresa quien le hizo una entrevista.

Casos como el citado, dieron origen a que el tribunal emitiera sentencias al respecto de los concesionarios estableciendo que “Los sujetos obligados a cumplir con la normatividad electoral, en los términos precisados, son tanto el concesionario de televisión abierta como el concesionario de televisión restringida”²²

El tema de los concesionarios, es un asunto importante para la propaganda gubernamental en razón que, son los concesionarios quienes

²¹ (SUP-RAP-148/2009, artículo 6 del COFIPE)

²² SUP-RAP-111/2011 y acumulado.

emiten o mejor dicho, el medio de difusión tanto de la propaganda gubernamental, como la propaganda político-electoral, y pese a ser medios privados juegan un papel muy importante en las contiendas electorales. En consecuencia, se establece que “los concesionarios de los medios de comunicación están obligados a no vulnerar el orden constitucional y legal, en virtud de la obligación de no transmitir propaganda que vulnere el orden constitucional y legal”²³

Como se verá en el análisis de los casos, pese a la existencia de dicha normativa que constituye un avance democrático con la finalidad de garantizar la equidad en la contienda, persisten los casos donde se hace uso indebido de la propaganda gubernamental.

El TEPJF estableció en la sentencia SUP-RAP-43/2009 que la “promoción personalizada se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, al servidor público²⁴ la propaganda gubernamental se transgrede cuando es usada como propaganda personalizada, tal cual como se establece en la línea anterior. Justamente la forma en la que se han registrado más impugnaciones al tribunal electoral por transgredir la normativa de la propaganda gubernamental es por usar dicha propaganda como propaganda personalizada; por tanto, la importancia de esclarecerla y definirla en razón de que se encontrará a lo largo del análisis de los casos de investigación, que se presentan en los capítulos siguientes.

²³ SUP-RAP-126/2011.

²⁴ SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-150/2009.

En la misma sentencia se establece de forma más específica que se considera “promoción personalizada cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.”²⁵

Pese a la reforma electoral de 2007-2008, el uso de la propaganda gubernamental, como propaganda personalizada, se observó en el proceso electoral de 2011-2012. Tal situación abrió el debate y colocó el tema de la propaganda gubernamental en la mesa de análisis y en la agenda legislativa.

Asimismo, el TEPJF ha establecido que la promoción personalizada del servidor público se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate del propio servidor, de un tercero o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.²⁶

Por último, se establece que “la utilización de los recursos públicos para que los servidores públicos realicen propaganda no institucional y que tenga carácter de promoción personalizada constituye una violación a la normatividad electoral” este último elemento ha sido un lastre históricamente

²⁵ SUP-RAP-43/2009.

²⁶ *Idem.*

para los comicios electorales en México, pues forma parte de la regla informal que el gobierno en turno asigne recursos público para el apoyo del candidato de su partido en la elección siguiente, vulnerando el principio de equidad.

1.2.2 Antecedentes empíricos

El primer registro que se tiene sobre el uso de la propaganda gubernamental con fines electorales aconteció en el año de 1999 cuando Roberto Madrazo Pintado, entonces gobernador, difundió en los horarios de mayor rating y en las dos televisoras de mayor audiencia, promocionales supuestamente del estado de Tabasco con los logros del gobierno en materia de educación, de salud y en actividades económicas, y al final de cada uno de ellos terminaba con el slogan “Quién dice que no se puede.”

En el último *spot* de esa serie, Madrazo terminó diciéndonos a los mexicanos: “yo estoy listo para ser candidato presidencial del PRI, ustedes ordenan”, lo que evidenció claramente el uso de recursos públicos para promoverse electoralmente en lo personal.

Por otro lado, Vicente Fox acudió en exceso al *spot* para hacer presencia en los medios de comunicación social, “el mayor problema que enfrentó el Instituto Federal Electoral al organizar los comicios de diputados federales de ese año fueron los *spots* del presidente de la República, supuestamente promoviendo el voto, pero con mensajes que tendían a favorecer al partido en el poder, Acción Nacional. Tan fue así, que el IFE había hecho un acuerdo con

recomendación para que la propaganda gubernamental se retirara veinte días antes de la jornada electoral.”²⁷

Los añadidos del artículo 134 constitucional²⁸ lo que han buscado fundamentalmente es impedir la inequidad en la contienda, vía el uso de recursos públicos, y evitar que la propaganda gubernamental se utilice para aventajar en las encuestas sobre preferencias electorales, o para ubicarse como el candidato que más se conozca a la hora de una elección partidista o constitucional.

Derivado de las reformas, se estableció que usar los recursos públicos de gobierno con fines político-electorales constituye peculado. De igual forma, ya está tipificado en el Código Penal Federal como parte de los delitos de los servidores públicos; también constituye falta administrativa contemplado en la Ley de Responsabilidades Administrativas.

Otra forma transgresión a la propaganda política se observó el 28 de junio de 2006, a pocos días de la elección Presidencial, en la telenovela “La Fea más Bella” con altos puntos de rating en Televisa, incluyó un diálogo²⁹ entre dos personajes (Paco y Celso), uno de ellos expresa que votara por el entonces candidato presidencial Felipe Calderón.

²⁷ Arturo Núñez Jiménez en “Propaganda gubernamental y la necesaria reglamentación del artículo 134 constitucional”, en el Marco del “Seminario Elecciones 2012: en Busca de Equidad y Legalidad” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012 p. 2.

²⁸ En el art. 134 penúltimo párrafo se señala que “los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del distrito federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”

²⁹ En el programa se efectúa un dialogo donde explícitamente uno de los personajes dice que votara por Felipe Calderón el presidente del empleo, dicho programa en cadena nacional y con un alto *rating*.

Puesto que el mencionado promocional incorporado en la novela no fue reportado a la autoridad electoral, el Partido Acción Nacional (PAN) fue sancionado con una multa derivada de un procedimiento de fiscalización el 16 de diciembre de 2009, donde el IFE concluyó que el partido no había reportado el gasto en su informe de campaña de 2006.

Durante el proceso electoral 2008-2009 fue violada la normativa electoral por parte del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), lo cual constituyó una transgresión al modelo de comunicación política, en razón de que realizó una serie de promocionales, que evidentemente eran propaganda política, por ejemplo en la revista *TV y Novelas* Raúl Araiza expresaba su opinión a favor de las propuestas del bono educativo, la pena de muerte a secuestradores y los vales para medicina.

Paralelamente se mostraba en el artículo de la mencionada revista una secuencia de imágenes que ilustraban el contenido de la entrevista a Raúl Araiza en las que se apreciaba las inserciones de propaganda del PVEM así como su emblema.

Posteriormente, en la mencionada revista se publicó una entrevista con la actriz Maite Perroni, en la cual narra su experiencia sobre liberar tortugas y la importancia de conservar el santuario de la mariposa monarca; al mismo tiempo, expresaba estar convencida de que el Partido Verde, sí trabaja por el medio ambiente.

Sin embargo, pese a la transgresión al entonces reciente modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral de 2007-2008,

la resolución TEPJF fue de revocar una de las más altas multas registradas por la autoridad electoral que sumaba más de 194 millones de pesos impuesta al Partido Verde Ecologista de México.

La determinación del Tribunal Electoral resultó “inexplicable” y “preocupante”, para el entonces Consejero Electoral Alfredo Figueroa, quien advirtió que en esa decisión posibilitaba el riesgo de que otras empresas y personas otorguen recursos a los partidos políticos fuera de toda fiscalización.³⁰ Evidentemente se violó la normativa electoral y se generó inequidad en la contienda puesto que, el PVEM usó medios como la entrevista, para hacer propaganda política en la revista antes mencionada.

Por su parte el entonces Consejero Electoral refirió en torno a esa decisión del TEPJF, que era “falso” el argumento del Tribunal de que el IFE tuvo errores en el procedimiento de sanción a los partidos durante el proceso electoral 2008-2009, específicamente en el caso donde PVEM difundió propaganda electoral disfrazada en las revistas *Vértigo* y *Tv y Novelas* y una telenovela de Televisa.

Más allá de los casos mencionados, existe una multiplicidad de asuntos tanto en el ámbito estatal, local y federal, sin embargo, no es este el espacio para señalarlos todos, por el momento los casos mencionados sirven para documentar la existencia de un problema del modelo de comunicación política que se ha venido registrando en distintos procesos electorales.

³⁰Cfr. <http://aristeginoticias.com/1202/mexico/revocacion-de-multa-al-partido-verde-inexplicable-y-preocupante-figueroa/>

1.2.3 Equidad en la contienda electoral

Como se ha señalado antes, la propaganda gubernamental se delimita como el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación, ante esta acotación surge la pregunta de ¿cuál es el vínculo entre propaganda gubernamental y equidad en la contienda electoral?

Uno de los conceptos teóricos que está en el centro de la investigación es la equidad en la contienda, en razón de que los funcionarios públicos al utilizar los recursos públicos y la propaganda gubernamental para la propaganda personalizada vulneran la equidad en la contienda electoral.

Respecto al concepto de la equidad en la contienda, en el ámbito de los sistemas electorales, para Sartori una condición necesaria cuando se disputan los escaños entre los distintos candidatos, es la “igualdad de derechos”. En consecuencia, el autor plantea que, “cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y no la competencia comienza, en donde a los adversarios y los oponentes [del partido en el gobierno], se les priva de la igualdad de derechos.”³¹ De igual forma, ofrece una diferenciación de los conceptos de competencia y competitividad, siendo el primero “una estructura o una regla del juego”, mientras que el segundo concepto refiere a “un estado concreto del juego”, por lo que puede verse como “una de las propiedades, o uno de los atributos, de la competencia.

³¹Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2009, pp. 263-265.

Por tal razón, una de las preocupaciones centrales dentro de los procesos de elaboración de la legislación electoral es, justamente, “la de procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral”, en las cuales tienen lugar “dos conjuntos de disposiciones fundamentales para cumplir con ese objetivo: las garantías y condiciones de acceso a los medios de comunicación y el establecimiento de límites de gastos de campaña”,³² que forman parte fundamental en el desarrollo de la investigación.

Un autor que ha contribuido a la construcción de la teoría democrática es Philippe C. Schmitter quien, dentro de los indicadores para evaluar a una democracia, considera múltiples indicadores de los cuales rescato los dos primeros, que son: “1. Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y los territorios; 2. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.”³³

Por su parte, Daniel Zovatto plantea que el acceso a los medios de comunicación tiene variables o requisitos mínimos indispensables, fundamentalmente en el acceso a la televisión, donde los partidos y sus candidatos pueden llevar a cabo su propaganda:

“a) franja diaria y gratuita [...]; b) sistema mixto, donde existe acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados [...]; c) acceso plural y permanente, gratuito o pagado, pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación

³² Instituto Federal Electoral, “Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral”, pp. 12-13. Véase: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/regimen-juridico-financiero.pdf.

³³Philippe Schmitter, —*Calidad de la democracia*: “Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en *Metapolítica*, Núm. 39, enero-febrero 2005, p 67.

de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional [...]; *d*) acceso pagado sin topes [...]; y *e*) acceso pagado con topes máximos...”³⁴

Justamente establecer los límites de la propaganda gubernamental plantea un reto para legisladores y autoridades electorales, particularmente para el IFE y el TEPJF, en un escenario que actualmente parece ofrecer mayores incentivos para transgredir la normativa y vulnerar la equidad en las contiendas electorales.

En ese orden de ideas, la equidad en la contienda electoral requiere de un árbitro fuerte e imparcial para que “las condiciones necesarias de esa competencia sean la imparcialidad del árbitro y una situación de equidad que permitan que no haya un partido o partidos con mejores y mayores elementos en la competencia (...) Por ello, un factor determinante para que la condición de imparcialidad se cumpla es el acceso equitativo de todos los partidos políticos a los medios de comunicación.”³⁵

El problema de la equidad en la contienda se presenta cuando los responsables de la información pública emplean los recursos destinados originalmente para la comunicación social y gubernamental en la promoción de un partido o persona. En tal caso, al Instituto Federal Electoral (IFE) le corresponde conocer de cualquier propaganda que utilicen los servidores públicos con el objeto de promocionar su imagen con fines electorales, toda

³⁴Daniel Zovatto, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, pp. 754-758.

³⁵Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2009, pp. 23.

vez que podría traducirse en actos anticipados de precampaña o campaña que pudieran vulnerar el principio de equidad en la contienda.³⁶

La equidad en la contienda en el ámbito de la democracia, según Giovanni Sartori requiere una condición necesaria que es la “igualdad de derechos”. En consecuencia, el autor plantea que, cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y no la competencia comienza, en donde a los adversarios y los oponentes [del partido en el gobierno], se les priva de la igualdad de derechos. De igual forma, ofrece una diferenciación de los conceptos de competencia y competitividad, siendo el primero “una estructura o una regla del juego”, mientras que el segundo concepto refiere a “un estado concreto del juego”, por lo que puede verse como “una de las propiedades, o uno de los atributos, de la competencia.”³⁷

Por lo tanto, como se analiza en el siguiente capítulo del marco legal, una de las preocupaciones centrales dentro de los procesos de elaboración de la legislación electoral es, justamente la de procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral.

En suma, la propaganda gubernamental y la equidad en la contienda electoral están estrechamente vinculadas en razón de que, cuando la propaganda gubernamental es usada con fines de promover propuestas políticas en campañas electorales o como propaganda disfrazada, se pervierte el fin de la propaganda gubernamental como lo señala Citlali Villafranco:

³⁶ (SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008 y SUP-RAP-25/2009, SUP-RAP-106/2009).

³⁷ *Ibid.*, p. 267.

“Evidentemente, la información y la propaganda que los medios de comunicación difunden tienen el propósito de obtener un impacto en los resultados electorales. Justamente por eso, es fundamental que los medios de comunicación conduzcan sus actividades con imparcialidad y equidad. De otro modo, la relación se pervierte y genera resultados que se alejan de su sentido democrático.”³⁸

El elemento central de la equidad en las contiendas electorales y la propaganda gubernamental radica en que la coincidencia de la llamada publicidad oficial antes y especialmente en momento de la contienda electoral propicia desequilibrios e inequidad en la contienda electoral como, Adrián Gimate lo plantea:

“la comunicación política emitida al mismo tiempo por el ejecutivo y por el partido en el gobierno, en la medida en que corre de manera paralela, produce un efecto positivo hacia el contenido del mensaje y negativo en términos del oponente. Por otro lado, la presencia de los promocionales del gobierno en materia de rendición de cuentas, en tiempos electorales, produce una sobrerrepresentación del partido oficial, violentando, de esta manera el principio de equidad en la contienda”³⁹

En consecuencia, el tema de la propaganda gubernamental está vinculado directamente al de la equidad de tal manera que, sin ser éste el espacio para el análisis es importante señalar que los añadidos del artículo 134 constitucional⁴⁰ lo que han buscado fundamentalmente es generar condiciones de equidad en la contienda, evitando que los recursos públicos y la

³⁸ Citlali Villafranco Robles, *La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2007, p. 23.

³⁹ Adrián Gimate –Welsh, “Comunicación política, sistema electoral y equidad en las elecciones de 2006 y 2009”, en *Justicia electoral*, vol. 1 núm. 5, México, TEPJF, 2010, p. 149.

⁴⁰ En el art. 134 se señala que “los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del distrito federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”

propaganda gubernamental sean utilizados para aventajar en las encuestas sobre preferencias electorales, o para posicionarse como un candidato.

CAPÍTULO II. MARCO LEGAL DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

La reforma electoral de 2007, supuso la creación de un nuevo modelo de comunicación política en México, sin embargo, a cinco años de su vigencia resulta fundamental analizar si en efecto, dicha reforma generó un nuevo modelo de comunicación política.

El cambio en la legislación fue producto, en buena medida, de los conflictos pos electorales de la elección federal del 2006, en la cual se clarificó que persistían enormes problemas en cuanto a la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos, los observables de dichos conflictos fueron las impugnaciones de algunos partidos políticos.

La reforma implicó una reconfiguración del modelo de comunicación política, sin embargo, es preciso analizar qué tan nuevo resultó el modelo de comunicación política derivado de dicha reforma, y en consecuencia, si lo novedoso del modelo de comunicación ha contribuido a disminuir uno de los problemas por la cual fue diseñado, que es la equidad en los procesos electorales.

En el presente capítulo se revisa el marco legal que regula el modelo de comunicación política en México, con la finalidad de analizar y explicar el llamado “nuevo modelo de comunicación”, y la reconfiguración del modelo

de comunicación política a partir de la reforma electoral de 2007-2008. De igual manera, se hace un breve recuento de los antecedentes de la reforma de 2007, con el objetivo de evidenciar que el modelo de comunicación política derivado de la reforma 2007, marcó un punto clave de un proceso de que se ha venido construyendo, desde una década atrás y estableciendo; que en la política nada es definitivo, dejando abierta la posibilidad de la existencia de una nueva reforma constitucional que aspire a corregir los problemas persistentes en cuanto a la equidad en los procesos electorales.

2.1 Antecedentes de la reforma electoral de 2007

México ha venido cambiando a partir de diferentes reformas electorales, iniciadas desde 1973 que han contribuido al proceso de democratización y en consecuencia, al debilitamiento y sustitución de poder, del partido hegemónico en el año 2000; con la llamada alternancia política, como lo aseveran Woldenberg y Becerra: “A raíz de las sucesivas reformas que iniciaron en el año 1977, se gestaron las condiciones que paulatinamente condujeron a un nuevo orden de cosas en el sistema político-electoral mexicano y propiciaron el tránsito hacia el pluralismo político pasando por la reforma de 1987.”⁴¹

La reforma electoral de 2007 se circunscribe en una larga trayectoria de reformas que se han desarrollado a lo largo de más de tres décadas la llamada liberalización política, es producto de la voluntad de los actores políticos que se manifestó en una serie de reformas que paulatinamente cambiaron las

⁴¹José Woldenberg y Ricardo Becerra, *La transición democrática en México*. COLMEX, México, 2012 pp. 42- 43.

reglas del juego en busca de la construcción de una democracia real. En ese orden de ideas, para José Woldenberg:

La pieza faltante para desplegar la democracia era, precisamente, la pieza electoral en todos sus aspectos: la organización, el marco jurídico, la institución reguladora. Se trataba en principio de desterrar las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera la emergencia, sin restricciones artificiales, de la verdadera pluralidad política de la nación(...) Por eso lo electoral fue el tema número uno de la agenda política a lo largo de casi veinte años y para eso el país se embarcó en seis reformas electorales: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 hasta llegar a la más abarcadora, consensuada y profunda: la de 1996.⁴²

Las reformas electorales marcaron el inicio de un largo proceso de democratización que mostraba sus logros en 2000 con la alternancia política, sin embargo, dicho sea de paso, el proceso de democratización vino a erosionar al poder ejecutivo no sólo despojándolo de su predominio, sino a colocarlo como un poder con contrapesos reales como lo apunta Ricardo Espinoza:

“La Institución presidencial mexicana está desadaptada porque el pluralismo político la ha erosionado. Lo ganado en la competencia de partidos y de democratización se ha perdido en la eficacia en el desempeño del Poder Ejecutivo. La diversificación del Congreso plural ha dejado al partido del Presidente en minoría. Aunque el Presidente conserva lo fundamental del arsenal de facultades constitucionales desde 1997 no dispone del respaldo político organizado necesario para hacerlas efectivas(...)La desadaptación del presidencialismo se debe a que la institución concentra tareas que corresponden al Estado, los presidentes han carecido de vocación de estadistas tratando de mantener intacta la estructura

⁴² José Woldenberg Karakowsky, *Código federal de instituciones y procedimientos electorales, Comentario*, IFE, 2003, p. 10.

autoritaria del poder, a enfrentamientos con los partidos políticos opositores y al desprestigio de la institución presidencial.”⁴³

En México, la primera vez que se introduce una normativa en cuanto a los medios de comunicación, es en la Ley Electoral de 1973 donde se establecen las prerrogativas para los partidos políticos en lo que se refiere a espacios de transmisión en radio y televisión, que sumaban en promedio 10 minutos quincenales, limitados a la jornada electoral y en programas colectivos.

Dicha reforma, modificó el espectro de partidos y la competencia electoral, asimismo, buscaba reconstruir las elecciones como la fuente de legitimidad del sistema político; fomentar la participación de los ciudadanos a través de canales legítimos y pacíficos, así como estimular la participación política de la izquierda. Dos aspectos que se destacan de dicha reforma; el primero es que desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal. El segundo es el que se refiere a los estímulos económicos, que otorgan por primera vez el uso gratuito de la radio y televisión para propaganda durante las campañas electorales.

La reforma de 1973, además de haber sido la primera en incluir una regulación con respecto al acceso a radio y televisión para los partidos políticos, es de gran importancia puesto que, es el antecedente inmediato de la

⁴³Ricardo Espinoza Toledo, “El presidencialismo desadaptado”, en *30 años de cambios políticos en México*, México: Porrúa-UAM-Cámara de Diputados, México, 2006, p. 75.

reforma de 1977, en la que existe un acuerdo más o menos generalizado de ser la reforma con la que se inicia la liberalización política en México.

La reforma de 1977, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales introdujo en la fracción primera del artículo 18, que es prerrogativa de los partidos políticos “tener acceso en forma permanente a la radio y televisión”, en el Reglamento de radio y televisión se estableció que “el tiempo que la Comisión Federal Electoral determine a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales.”

A esta reforma le antecede la candidatura única de José López Portillo en 1976, quien ya en el cargo del poder Ejecutivo instruyó al secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Jesús Reyes Heróles para la elaboración de una reforma política. Algunos de los aspectos de mayor relevancia de la reforma de 1977 son los que exponen Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg:

1. Le concedía a los partidos políticos el carácter de institución de “interés público” y de carácter “nacional”;
2. Se proponía el registro “condicionado”; es decir, el requisito primordial para que la organización permaneciera, obtener 1.5 por ciento de la votación de los comicios;
3. Se establecía un número de 400 diputados, 300 en distritos electorales y otros 100 a la representación proporcional;
4. Se estableció un régimen de nulidades y recursos como la inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión.
5. A los partidos políticos nacionales se les reconocía el derecho de participar en comicios locales sin ningún otro requisito más que el de contar con un registro nacional;
6. Se establecía como prerrogativa de los partidos políticos, el acceso a medios de comunicación y otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso.
7. Se elevaba a rango de ley federal el acceso a los diputados de minoría y a los regidores de

representación proporcional en ayuntamientos pertenecientes a municipios cuya población fuera mayor de 300,000 habitantes; 8. Conservaba el principio de autocalificación, pero preveía la integración de un colegio electoral conformado por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados de representación proporcional, y 9. La autoridad electoral se modificó en su estructura y funciones.⁴⁴

Sin ser este el lugar para la discusión y análisis profundo de la reforma de 1977, lo que sí se destaca en los elementos citados es que significó un cambio importante en las reglas del juego político electoral, en razón de que ofrecía otro escenario que permitía el acceso y la pluralidad de la representación política, de igual forma, se establecía el tiempo de acceso a radio y televisión y un reglamento que lo regulaba, entre otros puntos señalados.

Existe un acuerdo más o menos generalizado de que el IFE, es el más grande avance de la reforma electoral de 1989-90, fue una respuesta amplia y significativa en la búsqueda de la imparcialidad y la necesidad de contar con una sólida base de confianza en torno a los procesos electorales. Dicho en palabras de Ricardo Espinoza el IFE “es una gran obra de diseño institucional.”⁴⁵

Paralelo a las reformas político-electorales, el pluralismo partidista y la construcción de un andamiaje institucional, para fortalecer a la democracia, se gestaba el ascenso de una sociedad cada vez más interesada en la política, más informada, que exigía prácticas democráticas como lo afirma Espinoza

⁴⁴Ricardo Becerra *et al*, *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, pp. 103-107.

⁴⁵El Dr. Ricardo Espinoza Toledo hizo referencia a la creación del IFE como una gran obra de diseño institucional, en el curso que imparte de Ingeniería Institucional Mexicana, en el posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I.

“una sociedad cada vez más diversificada y fuerte, mejor organizada y autónoma del Estado, con partidos también autónomos y en un sistema electoral en el que el poder se encuentra en juego en elecciones más libres, equitativas y transparentes, con un sector privado desarrollado y una prensa independiente.”⁴⁶

En suma, el proceso de liberalización política fortaleció el pluralismo político y a la democracia, dejando atrás el viejo sistema de partido hegemónico, dando paso a un sistema de contrapesos, que se mostró con mayor intensidad en los gobiernos del PAN, a partir del 2000, donde no contaron con mayoría en el Congreso y se vieron obligados a un proceso de negociación constante con el Legislativo, lo cual, modificó sustancialmente las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo marcado una diferencia con el viejo predominio del poder Ejecutivo.

Ya para 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)⁴⁷ amplía las prerrogativas de los partidos al permitirles la transmisión de programas en cobertura regional y en su artículo 48 estipulaba que la dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) solicitara a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las tarifas de publicidad en radio y televisión para fijar topes a las tarifas publicitarias, al eliminar la diferencia entre publicidad política y comercial.

En 1993 en el COFIPE, se consagró y reglamentó como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en radio y televisión

⁴⁶ Ricardo Espinoza Toledo, “El fin del súper-presidencialismo mexicano” en *Nexos*, 01 de abril de 1999, Véase: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100932>

⁴⁷ Código expedido oficialmente el 15 de agosto de 1990.

para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales (artículos 42 y 44, punto 3). Se estableció que en periodos electorales, los 15 minutos de transmisiones de que dispone de manera permanente cada partido político en las frecuencias de radio y canales de televisión, se incrementarían de manera proporcional a su fuerza electoral (artículos 44, puntos 1 y 2, y 45).

También se dispuso que los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del IFE, tendrían preferencia dentro de la programación general del tiempo estatal en la radio y la televisión, cuidándose que fuesen transmitidos en cobertura nacional (artículos 46 y 47).

Asimismo, se establecía que el IFE debe solicitar a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entreguen un catálogo de horarios y tarifas, mismo que será puesto a disposición de los partidos; así, éstos podrán acceder a la publicidad sin ningún tipo de exclusión ni discriminación (artículo 48).

El IFE sugirió a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos. Los partidos políticos deberán informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sobre las estaciones, canales, horarios y tiempos que deseen contratar. En el caso de dos o más partidos políticos manifestaran interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos definirá el procedimiento que se habría de seguir (artículo 48).⁴⁸

En 1994, los medios de difusión masiva fueron materia de novedades para la contienda electoral así, el 28 de abril de 1995, la Secretaría de Gobernación convocó a los “Foros de consulta Popular sobre Estado, Democracia y Medios de Comunicación” para elaborar el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. Uno de los temas relevantes fue “La Comunicación Social y la reforma Política del Estado.” En las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, llevadas a cabo el 3 de junio de 1994, se incorporó el actual párrafo 10 al artículo 48, que establece la obligación del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de reunirse a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a fin de sugerir los lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.⁴⁹

El año de 1996 fue un año paradigmático puesto que se establecieron nuevas reglas en materia de financiamiento público y se determinó que éste debería prevalecer sobre el privado, con la intención de que los partidos no quedaran subordinados al capital de origen empresarial. En el COFIPE se estableció que los partidos políticos y las coaliciones podrían acceder a la

⁴⁸*Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos* es una publicación del Instituto Federal Electoral. El texto fue elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, 2008, pp22.

⁴⁹*Ibíd.* p. 300.

radio y la televisión durante las campañas electorales a través de cinco rutas: 1. Programas permanentes; 2. Programas especiales; 3. Tiempos complementarios; 4. Spots de 20 segundos con cargo al presupuesto del IFE; y 5. Compra de espacios en radio y televisión por parte de los partidos políticos y coaliciones.

El marco jurídico de 1996 puntualizaba con más precisión el *acceso gratuito* de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación, a través de los tiempos oficiales del Estado, como se puede observar en los siguientes artículos:

Artículo 43, párrafo 1: "La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los términos de los artículos 44 al 47 de este Código".

Artículo 46, párrafo 2: "Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia". Artículo 47, párrafo 1, inciso a): "En el proceso electoral en que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión."⁵⁰

En cuanto al acceso de los partidos políticos y coaliciones a los medios electrónicos de comunicación vía *compra de espacios*, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996 establecía que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión y

⁵⁰Véase: artículos 43 y 46 del COFIPE del año de 1996.

que deberán informar al Instituto Federal Electoral sus instituciones de compra (artículo 48, párrafos 1 y 4).

Es preciso señalar, que en el caso de las coaliciones, los tiempos en radio y televisión se otorgaban como si se tratara de un partido político. Cuando se requiriera tomar en cuenta la fuerza electoral, se tomaba la del partido coaligado con mayor porcentaje de votación (artículo 59, párrafo 1, inciso c).

La reforma electoral de 1996, implicó un cambio significativo de lo que hasta ese momento se tenía en las reglas del juego electoral, en razón de darle un papel más dinámico a las autoridades electorales y permitir la representación de manera más plural incluso al interior del propio IFE, al respecto de dicha reforma Woldenberg planteó que:

1. Definió que la autoridad más confiable para organizar y arbitrar una competencia cada vez más intensa debía ser una institución de Estado autónoma, puesto que dejó de existir un representante del poder Ejecutivo en el del Consejo General. Por lo que respecta a los representantes del poder Legislativo, su participación se redujo sólo al derecho a voz. 2. Estableció que los derechos políticos de ciudadanos y partidos estarían protegidos por un Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación. 3. Contribuyó a crear condiciones equitativas de la competencia. Garantizó que el financiamiento público a los partidos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, fijó límites a los flujos privados de recursos para atribuciones de fiscalización a la autoridad electoral. Además, multiplicó el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas. 4. Refrendó una composición del Congreso de la Unión que combina el principio de mayoría relativa con la proporcionalidad. 5. Se acordó que la

arena electoral seguiría siendo un espacio con acceso abierto para nuevas organizaciones⁵¹

En ese contexto, el sistema político mexicano ha evolucionado notablemente a partir de mil novecientos noventa y seis con procesos de cambio, que han involucrado a todos los actores relevantes. Las sucesivas reformas constitucionales y electorales fueron destinadas a fortalecer e institucionalizar un nuevo sistema de partidos al tiempo que otorgaban mayor transparencia al proceso electoral.

El reformismo incremental a partir de la década del noventa ha tenido efectos contundentes en el sistema democrático, puesto que, estimuló la alternancia efectiva en el poder mediante elecciones gestionadas por organismos de nueva creación como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Se asignó un financiamiento público de los partidos políticos que permitía a la oposición una posibilidad para difundir adecuadamente sus programas; en busca de proveer de una equidad básica al sistema electoral. En suma, el camino de las reformas electorales ha buscado limitar los gastos partidarios, como medio para evitar que se destinen excesivos recursos del Estado en el uso masivo de los medios de comunicación.

Pese al trayecto de reformas que buscaron limitar el uso excesivo de recursos en medios masivos de comunicación en el año 2002, el expresidente Vicente Fox jugó un papel muy influyente en el tema de los medios de

⁵¹José Woldenberg “La próxima reforma electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, UNAM-International IDEA, 2007, p. 80.

comunicación al mantener una elevada inversión publicitaria en radio y televisión, durante ese año el gobierno gastó en medios de comunicación privados \$571,340,000.00, al año siguiente –año de elecciones intermedias– el gasto se elevó a \$1,239,390,000.00, aunque tuvo una ligera reducción en 2004 (\$894,850,000.00) para 2005 volvió a aumentar (\$971,383,000.00).⁵²

No conforme con el gasto excesivo en comunicación, Vicente Fox modificó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 para otorgar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial. Los concesionarios fueron favorecidos ya que se dejó fuera del tiempo que se les autoriza para transmitir publicidad –18 por ciento del tiempo total de transmisión para televisión y 40 por ciento del tiempo total para la radio– la programación que se transmite entre las 24:00 horas y las 5:59 de la mañana.⁵³

Este hecho se consideró un estancamiento a la transición democrática o bien, para algunos, una regresión, ya que se invirtió la rectoría estatal a favor del capital y a expensas de las instituciones.⁵⁴ Pues se aumentaba el tiempo de comercialización de las empresas. Otra acción que beneficiaba a los empresarios de la comunicación, fue la aprobación, ocurrida en julio de 2004, del acuerdo sobre la implementación de la televisión digital, la cual favoreció el refrendo de las concesiones, quedando este procedimiento hasta el año 2021, mismo año en el que está contemplado el “apagón digital” que pondrá fin a las

⁵² Alejandro Manuel Guerrero, “Los medios de comunicación y el régimen político”, en Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, México, 2010, p. 276.

⁵³ “Se pone fin al régimen que obligaba a concesionarios a otorgar 12.5% de su tiempo”, *La jornada*, viernes 11 de octubre de 2002. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2002/10/11/009n1pol.php?origen=index.html>

⁵⁴ José Carreño Carlón, “Comunicación política: bloqueos y desbloqueos de la transición”, *Configuraciones*, núm. 10-11, 2002-2003, pp. 142-149.

transmisiones en televisión analógica, para que toda la televisión abierta que se difunda en México sea de carácter digital. Actualmente, las concesiones de las principales televisoras mexicanas, se encuentran refrendadas hasta ese año.⁵⁵

El 11 de abril, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, sin ningún cambio a lo propuesto por las comisiones de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos del Senado, a pesar de la advertencia de la SCT y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) sobre las deficiencias legales que tenía y la disminución de facultades del Estado en materia de espectro radioeléctrico⁵⁶

Los actos del expresidente Fox se explican a partir de un observable muy claro, que tiene que ver con que, Vicente Fox inició su lucha por la candidatura presidencial del PAN de manera muy temprana. Siempre apegado a los estudios de opinión pública como lo señalan Roy Campos y León Felipe Maldonado: “el caso de Vicente Fox, sabía que tenía que convencer en su partido para lograr la candidatura y remar contracorriente contra el partido hegemónico. Cuando Fox obtuvo la candidatura presidencial, lo que le valió el reconocimiento de los panistas y la identificación de su nombre por buena

⁵⁵Gabriel Sosa Plata, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, en *El Cotidiano*, núm. 155, México, 2009, p. 16.

⁵⁶*Diario Oficial de la Federación Op. cit.* p. 16.

parte de la población nacional fue, más que los cargos públicos desempeñados, todo el tiempo que duró su precampaña.”⁵⁷

Dicho en otros términos la alternancia lograda en el año 2000 por Vicente Fox, se debió en gran medida, al uso recurrente de los medios de comunicación del entonces candidato Vicente Fox, en consecuencia, una vez en el poder Ejecutivo tenía que pagar el costo del beneficio que los medios ya le habían otorgado.

La llamada ley “Televisa” permitía a los candidatos –y no a los partidos políticos– contratar directamente mensajes publicitarios con las televisoras, en evidente contradicción con lo estipulado en la ley electoral federal. Esto ocasionaría la “hipermercantilización” de las campañas y dejaría a los candidatos como rehenes del *poder* televisivo y de las condiciones y precios que éste imponga para aparecer en pantalla.⁵⁸ Lo que Javier Corral llamó el negocio redondo: “regalarle al duopolio de TV cientos de millones de dólares en espectro radioeléctrico para la comercialización de servicios de telecomunicaciones, vía la adjudicación directa del espectro sobrante gracias a la comprensión digital de los canales adicionales –denominados “espejo”–, que el gobierno federal asignó a las televisoras para el tránsito del sistema analógico al digital”⁵⁹

⁵⁷Roy Campos y León Felipe Maldonado “La opinión pública en la gestión de gobierno: el caso de Vicente Fox”, en, *Comunicación política y democracia*, IEDF, México, 2011, pp. 34-35.

⁵⁸Jenaro Villamil, “Poder-dinero-medios y elecciones en México”, en VV. AA., *El Triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2007, p. 7.

⁵⁹Javier Corral Jurado, “Negocio redondo”, *El Universal*, México, 10 de enero de 2006. Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/32938.html>

La ley televisa podría ser analizada como la ley consensuada, en razón de que, fue aprobada con rapidez y falta de debate, pues en la Cámara de Diputados en unos cuantos minutos, sin discusión alguna y con ningún voto en contra, se aceptaron las modificaciones y, en el Senado, pese a que algunos legisladores expusieron una polémica interesante en la tribuna de la Cámara Alta, la mayoría de ellos aprobaron las reformas sin razones convincentes.

En suma, el sexenio de Fox estableció las condiciones en las que se habría de jugar en la elección inmediata del año 2006, su actuación con respecto a los dueños de los medios de comunicación, sumado a una regulación que daba mayor margen de acción y discrecionalidad a los actores políticos y que hasta ese momento daba a los partidos políticos la oportunidad de tener un vínculo directo con los medios de comunicación masiva.

2.2. La elección presidencial del 2006 y su impacto en el modelo de comunicación política.

Las elección presidencial en México, celebrada en julio del 2006, ha sido una de las más reñidas en la historia de este país. Los resultados de la elección, así como el proceso electoral, han sido objeto de cuestionamientos bajo el alegato de un posible fraude electoral.⁶⁰

Dicha elección ha sido la de mayor competencia y confrontación, no solamente entre los actores políticos, sino también entre la sociedad, que ha tenido lugar en la historia reciente. Los candidatos que participaron en la

⁶⁰En la presentación del libro *La cocina del diablo: el fraude de 2006 y los intelectuales* Héctor Díaz Polanco, John Ackerman, Paco Ignacio Taibo II y Julio Boltvinik, afirman que “Sí hubo fraude en las elecciones presidenciales de 2006 y se realizó a dos niveles: con acciones ilegales a ras de casilla y mediante sofisticadas maniobras cibernéticas” Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/02/cultura/a06n1cul>

contienda fueron Felipe Calderón Hinojosa (PAN), Roberto Madrazo Pintado (Alianza Primero México [PRI-PVEM]), Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos [PRD-PT-Convergencia]), Patricia Mercado (Alternativa Socialdemócrata y Campesina) y Roberto Campa Cifrián (Nueva Alianza).

En esa elección México experimentó una nueva forma de campañas electorales, en las cuales se hizo uso excesivo de los medios de comunicación y se apreció lo que llamaron la “guerra mediática.”⁶¹

Así, en ése nuevo contexto se escenificó en *El Privilegio de Mandar*, novela cómica que personificaba a los entonces candidatos a la presidencia, donde México asistía de manera clara y abierta a la trivialización de la política, donde sin afirmar que hubo un impacto, lo cierto es que los televidentes eran al mismo tiempo electores, y la parodia sesgada, sin duda contribuyó a la imagen que los ciudadanos se formaban de los políticos personificados al respecto Bárbara Origilio planteó que dicha parodia pudo actuar “como información sobre los candidatos y los partidos políticos lo que pudo afectar la percepción política de los televidentes.”⁶²

Durante el proceso electoral presidencial de 2006, los ciudadanos tuvieron que escuchar y ver una campaña política, en la cual los spots tanto en radio, como en televisión los candidatos a la Presidencia lanzaron difamaciones. Dicha campaña fue calificada como “una guerra

⁶¹El término de guerra sucia se usó por distintos medios de comunicación, académicos e incluso entre los propios actores del proceso electoral como Andrés Manuel López Obrador.

⁶²Bárbara Origilio, “Info-ficción: la construcción de un género híbrido en la parodia mexicana”, en Escudero Chaunel, Lucrecia y García Rubio, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujía Ediciones, 2007, p. 250.

mediática”⁶³ Pese a que, los partidos políticos que participaron en ese proceso electoral firmaron un pacto de civilidad y neutralidad, las descalificaciones y acusaciones permanecieron antes, durante y después.

Con respecto a los elementos que formaron parte de la llamada guerra sucia acontecida durante el proceso electoral de 2006, hubo quien consideró que era necesario, puesto que, forma parte de la competencia política y su prohibición es algo antinatural. Por ejemplo, John Geer, plantea que “los mensajes negativos no influyen poderosamente en la decisión electoral, y no existe un vínculo entre la reducción de la confianza y la participación ciudadana con el aumento de la negatividad en las campañas.”⁶⁴

Por otro lado, existen otras posturas que plantean que las campañas negativas son altamente nocivas para una democracia, en razón de que, condensan la opinión y reducen el razonamiento del elector; la denigración tiene efectos asimétricos, y la descomposición y encono que dejan son heridas profundas que destruyen personalidades y ponen en acción una mecánica de venganza.⁶⁵

Sin embargo, más allá de juicios axiológicos sobre la campaña, lo cierto es que, resultó ser la primera competencia presidencial después de la alternancia que demostró la importancia de las campañas, y que lo que se diga o deje de decir o hacer por parte de los actores políticos puede ser decisivo. De

⁶³Rodrigo Alonso “Así vivió México la campaña de 2006 en spots” en *El universal*, 21 de marzo de 2012, Véase:<http://www.redpolitica.mx/node/6013>

⁶⁴John Geer, “In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns, Chicago”, Chicago University Press, 2006, pp. 116.

⁶⁵Becerra Laguna, Ricardo, “2007: La reforma de lademocracia”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, Cal y Arena, México, 2008, pp. 185-186.

esta manera, el voto refleja no sólo los condicionamientos del ambiente económico, político o social, sino también el ambiente informativo.

En ese contexto, a principios de marzo, López Obrador confrontó públicamente al presidente Fox, al que acusaba de intervenir en la campaña con declaraciones a favor de la continuidad. De igual forma, Vicente Fox aprovechó algunas apariciones públicas para defender su proyecto de gobierno, al mismo tiempo que una intensa propaganda gubernamental hablaba de los logros del gobierno federal.

En consecuencia el candidato de la Coalición por el Bien de Todos agredió verbalmente a Fox, lanzándole durante un mitin la frase “¡cállate chachalaca!”⁶⁶ Por otro lado, diversos spots salieron al aire por parte del equipo panista mostrando a López Obrador como alguien que podía terminar con la estabilidad económica merced a sus propuestas populistas y de difícil viabilidad. Estos anuncios remataban con una frase a la que le sobraba contundencia: “López Obrador, un peligro para México”, mensaje que tuvo un enorme impacto entre los electores antes de que el Instituto Federal Electoral (IFE) obligara al PAN a retirarla de su publicidad el 19 de abril.

Por un lado, Andrés Manuel López Obrador aspiró a la discusión en el terreno de la lucha de clases y un discurso sobre la pobreza, por el otro, los analistas del equipo de Calderón planteaban crear su propia cancha, una que

⁶⁶Mayolo López, “Llama chachalaca mayora perredista al Presidente”, en *Reforma*, 1 de marzo de 2006. Las chachalacas son aves galliformes y especialmente escandalosas.

planteara que el bienestar de la mayoría de los mexicanos sería posible sólo si se generaban empleos.⁶⁷

Otro actor ajeno a la contienda electoral, pero que fue relevante en las campañas sucias fue el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que pagó dos *spots* aparecidos en mayo de 2006. Donde no se referían de manera explícita a ningún candidato, pero advertían el mensaje de mantener el rumbo y del peligro de cambiar.

Otras organizaciones se sumaron a la campaña como “Ármate de valor y vota” pagaron anuncios televisivos en contra de López Obrador y con ello violaron los artículos 38 y 48, fracción 13 del COFIPE, entonces vigente; sin embargo, no hubo una sanción debido a que la legislación de entonces no contemplaba mecanismos para tal efecto.

Otro elemento que jugó un papel muy importante en el proceso electoral de 2006 fueron las encuestas electorales. El 19 de enero arrancó formalmente la campaña presidencial. De acuerdo con las encuestas de opinión, durante los tres primeros meses de campaña el candidato de la Coalición por el Bien de Todos se mantuvo en el primer lugar de las preferencias.

Un posible escenario es, que esa ventaja, luego transformada en confianza, a tal nivel de afirmar públicamente que “cuando uno tiene principios e ideales, cuando a uno no lo mueve la ambición, el poder o el dinero, uno se vuelve políticamente invulnerable (...) y por qué no decirlo:

⁶⁷Alejandro Moreno y María Antonia Mancillas, “Afianza Fox popularidad”, en *Reforma*, 1 de marzo de 2006.

indestructible.”⁶⁸ Entre los análisis posteriores al proceso electoral se planteó que la confianza motivó al entonces candidato Andrés Manuel a rechazar invitaciones a foros y diálogos con diversos sectores.

Al final del proceso electoral, Andrés Manuel López Obrador no aceptó los resultados de la elección alegando la existencia de un fraude electoral e inició una resistencia poselectoral, que incluyó el bloqueo de Avenida Reforma y las principales calles y el Zócalo del centro histórico de la Ciudad de México durante varias semanas, él, simpatizantes y militantes pedían que se llevara a cabo un conteo “voto por voto” y “casilla por casilla”; en consecuencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió abrir sólo una fracción del total de las casillas –alrededor de 9%–, que no cambiaron el sentido de la elección y fueron congruentes con los resultados preliminares y los aparecidos en actas.

El impacto más significativo del proceso electoral federal de 2006 fue que llevo a buena parte de los actores políticos involucrados en dichos comicios a reconocer los excesos cometidos en la búsqueda del sufragio popular y en consecuencia a impulsar una reforma de grandes dimensiones para la vida política electoral del país.

2.3 La reforma electoral de 2007 y el nuevo modelo de comunicación política.

Las reformas políticas que se han gestado a partir de la década del noventa han tenido efectos para la construcción de un sistema que aspira a ser más

⁶⁸Jorge Ramos y Justino Miranda “AMLO se define otra vez como ‘indestructible’”, *El Universal*, México, 13 de marzo de 2006. Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136141.html>

democrático. Por una parte, se produjo la alternancia efectiva en el poder, mediante elecciones gestionadas por organismos de nueva creación como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otra, el otorgamiento de financiamiento público para los partidos políticos ha garantizado a la oposición una posibilidad para difundir adecuadamente sus ideas y programas; intentado proveer de una equidad básica al sistema electoral.

Sin embargo, el proceso electoral federal de 2006 evidenció que las campañas electorales tuvieron impactos en las preferencias de los electores, las cuales fueron variando durante los meses de la contienda. Asimismo puso en evidencia una crisis institucional por parte de las autoridades electorales. El IFE se mostró incapaz de ofrecer certidumbre en los resultados electorales. Múltiples voces políticas y académicas se pronunciaron al respecto de la controvertida elección de 2006 como Jaime Cárdenas para quien la elección presidencial de 2006 ha sido:

La más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue de poco más de 233,000 votos y favoreció formalmente al candidato Calderón del PAN (Partido Acción Nacional), partido de centro derecha, sobre Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos) partido de centro izquierda. Votaron más de 41 millones de mexicanos que son parte de un padrón electoral de más de 72 millones (...) el proceso electoral en su conjunto fue puesto en duda por el candidato perdedor, quien pidió la apertura de todas las mesas de votación (más de 130 mil) y el recuento de "voto por voto, casilla por casilla", además de insistir en un buen número de irregularidades acaecidas durante el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la Presidencia de la República que gastó más de 1,700 millones de pesos en una campaña paralela, el desvío de recursos públicos hacia la campaña de Calderón, la inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial

y de la iglesia católica, entre otras, mismas que el Tribunal Electoral, máxima instancia judicial en la materia reconoció y admitió en su resolución del 5 de septiembre de 2006, pero que no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular los comicios.⁶⁹

En suma, lo que quedó claro en el proceso electoral de ese año fue que las instituciones encargadas de organizar y validar el proceso, como el IFE y el TEPJF, no tuvieron la capacidad para procesar las distintas demandas que se produjeron en un proceso tan debatido y beligerante. De igual forma dichas instituciones evidenciaron las muchas imperfecciones que muestran, no estar preparadas para los retos de una democracia de calidad.⁷⁰

El contexto de incertidumbre y el conflicto post electoral de la elección presidencial de 2006, no son datos menores en un sistema que se plantea como democrático, como plantean Linz y Valenzuela al respecto: “La diferencia más importante entre los regímenes democráticos está en cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad.”⁷¹

Pese a la llegada al poder Ejecutivo en un contexto de incertidumbre e incluso para muchos de ilegitimidad, Felipe Caderón convocó a los poderes de la Unión, a los actores políticos y a la sociedad, a un esfuerzo de deliberación para tratar temas de la reforma del Estado. Este nuevo intento reformista contaba, al menos, con tres rasgos característicos planteados por Jesús Orozco:

⁶⁹Jaime Cárdenas, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2011, pp.58.

⁷⁰Sin ser este el espacio para la discusión de la democracia de calidad, es necesario precisar lo que se entiende como tal, para ello Leonardo Morlino define que una democracia de calidad, es aquella que presenta “una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Véase: Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, Núm.39, enero-febrero de 2005.

⁷¹Arturo Valenzuela y Juan, Linz, *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Alianza, Madrid, 1997, p. 27.

“1. La urgencia, presentada a partir de la disputa electoral en 2006; 2. La potencialidad de un alto grado de acuerdo entre los partidos políticos, si se considera que la incertidumbre no beneficia a ninguna de las fuerzas partidistas existentes, y 3. La aceptación de la sociedad, en general, para que se tomaran medidas precautorias ante cualquier posible situación de riesgo institucional.”⁷²

El polémico proceso electoral, iniciado en octubre de 2005 y terminado el 5 de septiembre de 2006 en el momento en que la Sala Superior del TEPJF emitió el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Éste determinó la validez de la elección y declaró Presidente electo al candidato ganador Felipe Calderón Hinojosa, quien tomó posesión el primero de diciembre de 2006.

Como consecuencia de dicho proceso electoral tan debatido y polémico, se creó la reforma electoral de 2007-2008, que se incorpora a las distintas reformas electorales iniciadas desde 1977. Como se expuso en párrafos anteriores, se inició desde la apertura al pluralismo, la creación de autoridades electorales como el IFE y judiciales como el TEPJF, hasta llegar al consenso de una reforma electoral que tuviera como referentes inmediatos a la equidad, la transparencia y fiscalización con la finalidad de contar con instrumentos para legitimar los procesos electorales.

La reforma electoral constitucional y legal fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007 y publicada en el Diario Oficial de la

⁷²Jesús Orozco Henríquez, “Medios y elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011, p. 273.

Federación el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008. Las modificaciones Constitucionales realizadas a partir de la reforma de 2007 son las que se derivan del Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134 y deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al año siguiente se realizaron las modificaciones legales correspondientes, a fin de ajustar las disposiciones a las reformas constitucionales e implementar los cambios para hacerlas operativas. El 14 de enero se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el 1º de julio se publicó el Decreto Legislativo por el que se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

La reforma constitucional fue aprobada por un amplio consenso en ambas cámaras, y en 30 de las 31 legislaturas locales que componen el constituyente permanente. Ésta entró en vigor el 14 de noviembre de 2007 y el nuevo COFIPE el 15 de enero de 2008.

En el conjunto de las modificaciones constitucionales “esencialmente la reforma electoral de 2007 comprende cuatro vertientes: 1) fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 2) reducción del financiamiento público y de los plazos para las campañas electorales; 3) nuevo régimen para el acceso a radio

y televisión; y 4) reestructuración administrativa, procedimientos del Registro Federal de Electores (RFE) y organización electoral.”⁷³

En la literatura al respecto de la reforma electoral de 2007, poco se habla del papel que desempeñó del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el diseño de dicha reforma. En consecuencia antes de adentrarse a la descripción y análisis de la misma es importante destacar el papel del Tribunal.

A partir de la reforma de 1996, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En consecuencia, el TEPJF fue constituido como la autoridad electoral jurisdiccional responsable de resolver las controversias entre los partidos políticos y el IFE, resolver las impugnaciones interpuestas en las elecciones federales de diputados y senadores, calificar la elección presidencial y declarar al ganador, así como vigilar que las decisiones de las autoridades electorales, federales y locales, se apeguen a la Constitución y a las leyes.

Justamente el carácter de órgano jurisdiccional terminal federal, con jurisdicción constitucional, ha permitido al Tribunal Electoral resolver de manera concluyente e inatacable los medios de impugnación sometidos a su potestad, que constriñen a las autoridades legislativas, administrativas o

⁷³Leonardo Valdés Zurita “La reforma Electoral de 2007”, en *La reforma electoral 2007: sus efectos e implicaciones procedimentales*, FEPADE Difunde núm. 15, México, 2007, p. 19.

ejecutivas de todos los órdenes de gobierno a convenir sus actuaciones al orden jurídico.

De allí que, la reforma electoral de 2007 atravesó por un proceso de “reestructuración y adecuación del orden jurídico electoral federal tuvo incidencia importante la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque buena parte de las modificaciones están estrechamente vinculadas con los criterios jurídicos sostenidos en las resoluciones o jurisprudencias emanadas del órgano jurisdiccional.”⁷⁴ La reforma no es únicamente producto del proceso electoral de 2006, también resultó de un proceso jurisdiccional a lo largo de una serie de sentencias del tribunal que fueron el antecedente jurídico de la mencionada reforma. Para la presente investigación únicamente destacaré los que tienen que ver con los el acceso medios de comunicación como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. Temas de la reforma constitucional en materia electoral 2007 que encontraron precedente en la jurisprudencia y criterios emanados del TEPJF.

<p>Artículo 41, Base III</p> <p>Acceso a medios de comunicación</p>	<p>jurisprudencia 12/2007</p> <p>Jurisprudencia 11/2008 (conformada en 2008, pero los primeros precedentes son anteriores a la reforma constitucional).</p> <p>Sentencia del 1 de noviembre del</p>
---	---

⁷⁴María del Carmen Alanís Figueroa, “La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008”, en, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pp. 10.

	2007, expediente SUP-JRC-375/2007, ⁷⁵ de la cual derivó la Tesis XXIII/2008
Artículo 134 Propaganda oficial	En la sentencia del 29 de diciembre de 2000 dictada en el expediente SUP-JRC-487/2000 ⁷⁶ y acumulado, se declaró la nulidad de la elección de gobernador del Estado de Tabasco, por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador. De ahí se derivó la jurisprudencia S3ELJ 23/2004.

Fuente: Extracto de la tabla ofrecida por María del Carmen Alanís Figueroa, en *La jurisprudencia del TEPJF*

Como se puede observar en la tabla detrás de la reforma electoral de 2007, se tuvo como precedente una serie de sentencias que dieron luz al legislador a la hora del diseño de la reforma electoral en función de la actuación y resolución del TEPJF. Los argumentos jurídicos expresados por el tribunal sirvieron de base para la reforma, en este caso del art. 41 y 134.

En el caso particular del artículo 41 la jurisprudencia explicó que la propaganda política debe cumplir los objetivos fijados en la ley, por lo que no debe contener expresión alguna que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.

⁷⁵Véase: <http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-375-2007.pdf>

⁷⁶ Véase: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Comentario_39_SUP-JRC-487-2000-1_3.pdf

Se determinó, además, que el IFE está facultado para adoptar medidas urgentes para retirar dichos mensajes, a efecto de garantizar comicios limpios, salvaguardar los principios de equidad y legalidad del proceso electoral en la Constitución ⁷⁷se establece que “la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”

El artículo 134 reformado encuentra su antecedente en la jurisprudencia S3ELJ 23/2004, en ella se inicia haciendo mención a los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en la cual se establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral.

En suma, tanto en la jurisprudencia mencionada, como en la Constitución Política se plantea el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad.

Derivado de la sentencia SUP-JRC-487/2000 en la cual se manifiestan irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador, con uso de propaganda gubernamental para favorecer al candidato que resultó ganador,

⁷⁷Artículo 41, fracción III, apartados C y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

derivado del análisis del tribunal y de la tesis mencionada se declaró la nulidad de la elección por violentar los principios de equidad en el acceso a medios, en razón de que, una de los candidatos se vio favorecido con el apoyo del gobierno estatal.

En suma, el papel del Tribunal Electoral en el diseño de la reforma electoral ha sido determinante, en razón de que, su actuación sirvió como antecedente de lo que en la reforma electoral se plasmaría en las modificaciones a los artículos antes mencionados y otros que tienen que ver con el financiamiento, derecho de réplica, partidos políticos, regulación de campaña, precampaña y en todos los artículos reformados en 2007, se encuentra una sentencia o una tesis del Tribunal Electoral que sirvió como fundamento de dicha reforma.

2.4 Reforma electoral de 2007 y los elementos que crearon el “nuevo modelo de comunicación política.”

De acuerdo con la Constitución Política y el COFIPE, el acceso a radio y televisión queda restringido a las prerrogativas otorgadas por el IFE a los partidos políticos. Por tanto, partidos políticos, precandidatos y candidatos no pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. Tampoco pueden contratar tiempos: dirigentes o afiliados a un partido, o personas (físicas o morales) para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.⁷⁸

⁷⁸De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, Base III. Apartado A, penúltimo párrafo. En el COFIPE, artículo 49. 2 al 4.

Antes de esa reforma era derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y sólo prohibía la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.⁷⁹

Con la finalidad de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, así como los demás asuntos que en la materia conciernen a los partidos políticos, se creó el Comité de Radio y Televisión del IFE. Por su parte el Consejo General (CG) puede atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran. Los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos sean transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el mencionado Comité de Radio y Televisión.⁸⁰

Previo a la reforma electoral de 2007-2008, se disponía de una Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del IFE, que tenía bajo su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos.⁸¹

Después de la mencionada reforma electoral, se estableció que el IFE es la única autoridad para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que corresponda a otras autoridades electorales y las prerrogativas de los partidos políticos. Por lo tanto, el IFE debe garantizar a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y televisión, establecer las pautas para la

⁷⁹Este asunto no estaba elevado a nivel Constitucional, únicamente en el COFIPE, Art. 48 del 1 y 13.

⁸⁰Posterior a la reforma de 2007 se crea el Comité de Radio y Televisión del IFE y se regula en el COFIPE, en los artículos 59.2, 65.3 y 76.

⁸¹Artículos anteriores a la reforma electoral, que regulaban el Comité de Radio y Televisión en el COFIPE, artículos 43; 45; 47. 6 y 48 .12.

asignación de los mensajes, atender quejas, denuncias y determinar sanciones aplicables.⁸²

Otro elemento que forma parte del denominado nuevo modelo de comunicación política es que, desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispone de 48 minutos diarios en medios que debe distribuir en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El horario de programación es el comprendido entre las seis y las 24 horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE tiene la facultad para destinar a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes pueden ser utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades.⁸³

Previo a la reforma electoral el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de Presidente de la República era de 250 horas en radio y 200 en televisión, el 50% de este tiempo se asignaba cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados. En el primer caso, el IFE compraba además hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.⁸⁴

⁸²Posterior a la reforma se establece al IFE como única administrador del tiempo en los medios de comunicación quedo establecido en la Constitución, artículo 41, Base III, Apartado a COFIPE, artículo 49.5 y 49.6.

⁸³Derivado de la reforma, las mencionadas disposiciones se establecen en el COFIPE, artículo 51.

⁸⁴Previo a la reforma electoral de 2007 no había ninguna disposición que regulara los tiempos de forma precisa.

Durante precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, debe ser convertido a número de mensajes, la forma establecida para la distribución es: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales, inmediata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir, las unidades de medida son: 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.⁸⁵

Un elemento del modelo de comunicación política, que resulta de interés para la presente investigación es que cuando no sea periodo de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta el 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión. Del tiempo asignado, el IFE distribuirá a los partidos políticos nacionales un 50% en forma igualitaria, que éstos utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio y canal de televisión, transmitido en el horario comprendido entre las seis y las 24 horas; el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de 20 segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprobará semestralmente las pautas respectivas.⁸⁶

Antes de la reforma los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual de 15 minutos en radio y televisión en dos programas semanales y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEP y PP) gestionaba el tiempo necesario en los medios para la difusión de las actividades de los partidos.⁸⁷

⁸⁵Constitución vigente, artículo 41, Base III, Apartado A, a), e) y f).

⁸⁶Constitución vigente después de la reforma, artículo 41, Base III, Apartado A. En el COFIPE, artículo 71.

⁸⁷No tenía un artículo en la Constitución, únicamente se encontraba en el COFIPE, artículos 44 y 45.1.

Otro elemento de suma importancia para la investigación, es que el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas, accederán a la radio y televisión a través del tiempo que el IFE dispone en dichos medios. Por tanto, las autoridades administrativas electorales locales deberán solicitar al IFE el tiempo que requieran para el cumplimiento de sus fines. El IFE resolverá lo conducente.⁸⁸

Otro aspecto del modelo de comunicación política que resulta muy importante para la investigación es que las transmisiones en los servicios de televisión restringida deberán suprimir, durante los periodos de campaña federales y locales, los mensajes de propaganda gubernamental. “No se podrán alterar los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales que se difundan en los servicios de televisión restringida.”⁸⁹

Y como el último elemento se establece que el Consejo General a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, “podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que sea violatoria al COFIPE, sin perjuicio de las sanciones adicionales que deban aplicarse a los infractores.”⁹⁰

A partir del análisis de los cambios realizados al modelo de comunicación política, antes y después de la reforma electoral y con la finalidad de responder a la pregunta de si la reforma electoral de 2007 generó un nuevo modelo de comunicación política se pueden hacer las siguientes consideraciones.

⁸⁸Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículo 50 y 54.1. Previo a la reforma electoral no se contaba con ningún reglamento o disposición al respecto.

⁸⁹COFIPE, artículo 75.

⁹⁰Constitución, artículo 41, Base III, Apartado D. COFIPE, artículo 52.

La reforma electoral si modificó el modelo de comunicación política, fundamentalmente en la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, en razón de que, la regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, contenida en el nuevo COFIPE, promueve la realización de campañas electorales basadas en la presentación de propuestas y en el acercamiento a los ciudadanos. Asimismo, establece reglas de civilidad para el contenido de los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos.

De acuerdo con la reforma, en el IFE se concentra la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales (federales y locales) y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera de periodo de precampañas y campañas.

Un cambio central propiciado por la reforma electoral de 2007-2008 fue la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para sí mismos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general. Queda entonces prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato.

En consecuencia, rompió con la relación directa que antes de la reforma electoral tenían partidos y medios de comunicación, relación que generaba mucha incertidumbre, puesto que, presentaba altos incentivos para la opacidad y la corrupción.

Por otro lado, para atender las quejas y denuncias referentes a presuntas infracciones a las disposiciones en materia de propaganda político-electoral en radio y televisión mediante el procedimiento sancionador correspondiente, el IFE tiene la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que puedan afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas.

Pese a los avances significativos en materia, del modelo de comunicación política en México, una vez aprobada la reforma de 2007 se hicieron escuchar las voces de los actores políticos como lo señala Woldenberg:

Casi de inmediato se escuchan voces diciendo que entonces los “precandidatos” en connivencia con los concesionarios de radio y TV intentarán darle la vuelta a la ley (...) 2008. La Cámara de Senadores da a conocer los resultados de un estudio sobre la cobertura de los noticieros de TV Azteca y Televisa en el lapso que va del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2007. Enrique Peña, gobernador del Estado de México, tuvo 700 menciones; Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del D.F., 449, mientras el senador más nombrado, Manlio Fabio Beltrones sólo salió en 29 notas. “En promedio Peña Nieto apareció en ocho notas informativas por día en los noticieros de ambas empresas (y) Ebrard en cinco ¿Estamos ante una profecía auto cumplida? ¿Se está acaso vendiendo el tiempo de los noticieros? ¿Será esta la nueva fórmula para dinamitar el esfuerzo por mantener condiciones de la competencia medianamente equitativas?”⁹¹

En concreto, la reforma si se generó un nuevo modelo de comunicación política, que es perfectible y que tiene pendientes, para aspirar a ser un modelo

⁹¹José Woldenberg, “Estampas de la Reforma”, en, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 38.

de comunicación que garantice la equidad en las contiendas electorales; se reguló de manera muy escueta la propaganda política, sólo cuando ésta difame o calumnie, además las sanciones que se establecen, ofrecen mayores incentivos para violar la normativa.

La reforma electoral de 2007-2008 sí creó un nuevo modelo de comunicación, pero no suficiente. Puesto que, uno de los grandes temas pendientes que el legislador no resolvió en la reforma de 2007, fue el uso de la propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada, de igual forma, tampoco resuelve el problema de la equidad, en razón de que, los actores políticos recurren a los privados (usualmente las televisoras) para transgredir la ley, y de esta forma obtener ventajas en los medios de comunicación.

2.5 Marco jurídico de la propaganda gubernamental

Como ya lo hemos apuntado antes, la reforma electoral de 2007, efectivamente modificó el modelo de comunicación política en México, cambiando algunos de los elementos que generaban inequidad en la contienda, en este último apartado se analiza el marco normativo de la propaganda gubernamental.

Previo a la reforma electoral de 2007 la ley establecía que “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el

incumplimiento de estas disposiciones.”⁹² Como se puede observar la normativa en la Constitución únicamente establecía los términos a las erogaciones de los partidos en las contiendas electorales; de igual forma se establecían el tope de los montos que tenían las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los ordenamientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos.

Derivado de la reforma de 2007 se agregaron algunas disposiciones en materia de propaganda gubernamental. Una de ellas es que el IFE sea la única autoridad que competente para conocer y sancionar el incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 41⁹³ de la Constitución, según la cual:

“durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

La normativa establece la suspensión de la propaganda gubernamental durante las contiendas electorales federales y locales hasta el final de la jornada, excluyendo de dicha suspensión la información de servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Al inicio del apartado C se establece que en “la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que

⁹²Art. 41 base II, apartado C, segundo párrafo de la Constitución

⁹³Art. 41 base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución.

denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”

La anterior disposición derivada de la llamada “guerra sucia” en los medios de comunicación en la elección presidencial de 2006, donde la propaganda política era altamente agresiva, girando un ambiente de calumnias, mentiras, insultos durante la campaña.

El análisis del marco jurídico de la propaganda gubernamental es necesario en razón de que en la reforma electoral de 2007, que para muchos modificó drásticamente el modelo de comunicación política en México, dejó un gran hueco en cuanto al uso de la propaganda gubernamental, puesto que las normativas como lo acabamos de apuntar se restringen a dos elementos: prohibición de la difusión de comunicación social (con las excepciones señaladas) y la prohibición de expresiones que denigren o calumnien a los actores políticos.

En consecuencia, se puede sostener que el modelo de comunicación política en México, si bien modificó algunos elementos que generaban inequidad en la contienda, lo cierto es, que en materia de propaganda gubernamental no contempló actos como la propaganda personalizada, propaganda disfrazada o la propaganda política permanente.

En razón de que los legisladores en la reforma de 2007 dejaron el mencionado hueco jurídico, los actores políticos lo han aprovechado para maximizar su difusión en los medios transgrediendo el modelo de comunicación política, como los casos señalados en los antecedentes empíricos antes desarrollados.

Puesto que algunos actores políticos han abusado de la propaganda antes y durante las contiendas electorales, el TEPJF, ha jugado un papel importante, no únicamente para sancionar sino para definir las transgresiones al modelo de comunicación política como lo señalaremos a continuación.

Con respecto a la propaganda política, el TEPJF la ha definido como “Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía las distintas candidaturas”⁹⁴ Las definiciones del Tribunal han jugado un papel muy importante en el modelo de comunicación política, puesto que fungen como la delimitación jurídica con respecto a la propaganda.

De igual forma el TEPJF ha establecido todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, independientemente del ámbito de promoción, cuando se muestre objetivamente la intención de promover una candidatura o partido ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, sea que estos elementos se encuentren marginal o circunstancialmente.

Con respecto a la propaganda gubernamental el TEPJF ha resuelto en las tesis y jurisprudencias que “Propaganda gubernamental es el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación”⁹⁵

⁹⁴ Jurisprudencia 37/2010

⁹⁵ SUP-RAP-117/2010 y acumulados

Un elemento de gran importancia y que marca un punto de coincidencia entre lo que se estableció en el “nuevo modelo de comunicación política y las definiciones del Tribunal es que, éste último ha definido con claridad lo que constituye una trasgresión a la propaganda gubernamental señalando que “La inducción al voto a través de la propaganda con referencia a programas sociales, transgrede la normativa constitucional y legal”⁹⁶

Sin ser reiterativos en la discusión terminológica, que ya fue desarrollada en el marco teórico conceptual, es fundamental cerrar el presente apartado con una observación muy interesante. Pese al esfuerzo de la reforma electoral de 2007 por corregir los elementos que generaban inequidad, en lo referente a la propaganda gubernamental y política ha resultado insuficiente para generar condiciones de equidad en la contienda electoral.

En consecuencia, se le ha dejado al tribunal la responsabilidad de definir y resolver los problemas derivados del hueco que la mencionada reforma dejó en materia de propaganda gubernamental y política.

⁹⁶ SUP-RAP-103/2009

CAPÍTULO 3.- CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2012, A PARTIR DE LOS ACUERDOS DEL IFE Y LAS RESOLUCIONES DEL TEPJF.

Este capítulo tiene como objetivo describir, explicar y analizar las consecuencias políticas y jurídicas del uso de la propaganda gubernamental, durante el proceso electoral de 2012, los observables de la investigación, son los acuerdos y las sentencias emitidas tanto por el IFE como el TEPJF, en los casos donde la propaganda gubernamental se usó como propaganda política o personalizada, transgrediendo el denominado modelo de comunicación.

Para cumplir con el objetivo del capítulo, se procede a explicar y analizar el comportamiento de la propaganda gubernamental durante el proceso electoral federal de 2012; asimismo, se examinan las consecuencias políticas de los casos donde se transgredió la propaganda gubernamental. Los observables de la investigación son los acuerdos y las sentencias emitidas tanto por el IFE como por el TEPJF, en donde la propaganda gubernamental, se usó como propaganda política o personalizada con la finalidad de obtener una ventaja en la competencia electoral.

Durante el proceso electoral de 2012 se registraron casos de uso de la propaganda gubernamental, lo cual, permite caracterizar y analizar el comportamiento y las consecuencias políticas de dicha propaganda, en razón de que, es justamente en dicho proceso donde se somete a una prueba rígida el modelo de comunicación política, después de la reforma electoral de 2007-2008.

Si bien en el año 2009 se realizaron elecciones federales para renovar diputados por ambos principios, no se registraron casos donde se haya hecho uso la propaganda gubernamental para promocionar alguno de los candidatos. Por otro lado, para la elección federal de 2012 donde se renovó el poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, se volvió⁹⁷ a observar como en la elección de 2006, un contexto de incertidumbre y desconocimiento de los resultados, ahora por parte de la coalición “Movimiento Progresista”, en consecuencia, se volvió a colocar en el centro del análisis, al denominado a modelo de comunicación política.

El tema de la propaganda gubernamental ha sido poco explorado, se encuentran pocos estudios al respecto, por ejemplo, el texto de Patricia Villa Berger publicado en el número 45 de la serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, donde la autora inicia el análisis a partir de ley que prohíbe la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, analiza las llamadas excepciones a dicha restricción, examina los contenidos sobre qué comprenden y las características que deben poseer, con la finalidad de verificar lo que significan con lo que la autoridad electoral define al momento de emitir un fallo.

La autora somete a valoración el contenido en las definiciones que el TEPJF ha establecido, al emitir un fallo en los casos relacionados con las

⁹⁷En los comicios presidenciales de 2006, el PRD, Andrés Manuel López Obrador; fue superado por Felipe Calderón del PAN apenas por el por el 0.58% de los votos emitidos. López Obrador acusó al PAN y al gobierno federal, entonces a cargo del panista Vicente Fox, de cometer fraude electoral. Además de impugnar la elección. El candidato perredista instauró un plantón en una de las principales avenidas de la Ciudad de México, y exigió un nuevo conteo “voto por voto, casilla por casilla”. Las autoridades electorales del país rechazaron los recursos interpuestos por el PRD y dieron por ganador de la elección presidencial a Felipe Calderón para el periodo 2006-2012. Consultado en:

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/15/la-eleccion-presidencial-de-2006> el 18 de mayo de 2014.

excepciones tales como: 1. La promoción nacional de México y sus centros turísticos; 2. Las campañas de educación para el pago de impuestos; 3. Las campañas de comunicación social del Banco de México, y 4. La campaña de comunicación social.⁹⁸

Villa Berger, por un lado, reconoce el deber estatal de mantener informada a la población de manera permanente porque la propaganda gubernamental tiene como objetivo central mantener informados a los ciudadanos de las actividades del Estado. Y por otro lado, la autora resalta que dicha propaganda mal utilizada, manipulada o censurada por parte del gobierno crea condiciones de parcialidad.

Otra referencia importante sobre el tema de la propaganda gubernamental, es el texto “Publicidad Gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del presidente Felipe Calderón en 2010”, de Ciro Murayama, donde plantea que un problema central de las elecciones en México es la búsqueda de la equidad en la contienda electoral, en consecuencia, proyecta dos elementos clave para la equidad en la contienda: los recursos económicos y el acceso a los medios de comunicación.

El análisis de Murayama se contextualiza en el marco de la reforma de 2007-2008, donde expresa su desacuerdo sobre lo que considera una restricción “exagerada” a la libertad de expresión de los funcionarios públicos.⁹⁹

⁹⁸Patricia Villa, *La propaganda gubernamental durante campañas electorales*, TEPJF, México, 2012, p. 37.

⁹⁹Ciro Murayama, *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. los mensajes del presidente Felipe Calderón en 2010*, TEPJF, México, 2013, p. 47.

El tema de la propaganda no ha tenido la suficiente atención académica pero, los escasos textos existentes colocan el tema como un problema del modelo de comunicación política, que no ha sido suficientemente atendido, y en ese sentido, podrá tener consecuencias directas a dicho modelo y fundamentalmente a la equidad en la contienda electoral.

Por tanto, el presente apartado se suma al análisis y problematización del tema de la propaganda gubernamental, teniendo como base para el estudio los acuerdos y las resoluciones, con el objetivo de explicar y describir las consecuencias políticas de la propaganda gubernamental, generadas cuando se pervierte el objetivo original, y es usada por algunos funcionarios para la promoción personalizada o partidaria, con miras hacia una futura elección.

Asimismo, se ofrece un panorama del papel del IFE como órgano encargado de organizar elecciones, y la función del TEPJF como la institución jurisdiccional encargada de sancionar las trasgresiones a la ley electoral.

3.1 Contexto político del proceso electoral de 2012.

Para algunos actores y analistas la elección de 2012 se caracterizó por desarrollarse y concluir en un contexto de incertidumbre debido a las violaciones señaladas anteriormente. En este sentido distintos actores concluían en ese momento que: “el sesgo que significó la compra y manipulación de millones de votos, no permiten dar certeza a ningún resultado ni al proceso electoral en su conjunto”¹⁰⁰

¹⁰⁰Alma E. Muñoz y Roberto Garduño, “Confabulación y compra de votos invalidan las elecciones: AMLO”, en La jornada, 13 de julio de 2012, p. 5. Consultado el 5 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Debido a que en la reforma de 2007-2008 se prohibió la contratación de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos políticos, en la elección de 2012, algunos funcionarios y candidatos encontraron en la propaganda gubernamental una alternativa para promoverse, o hacer propaganda política en favor de su candidato o partido.

En suma, la elección de 2012 generó opiniones encontradas: una conformada por algunos académicos y la otra representada por la parte institucional. Para el primer grupo, se volvió imperativo hablar de una nueva reforma como lo señalan Víctor Alarcón y Pablo Javier Becerra: “Parece inevitable discutir una nueva reforma electoral para corregir tales problemas, de la misma manera que la presunción de ilegalidad e inequidad en las elecciones del año 2006 dio pauta a los cambios generados en 2007-2008”¹⁰¹

Entre los problemas que se suscitaron en el proceso electoral 2011-2012, destacaron: el exceso de gasto de campaña por parte de Enrique Peña, la entrega de monederos electrónicos a cambio del voto, el uso de propaganda gubernamental con fines político electorales y actos anticipados de campaña, entre otros.

Por la parte institucional, se transmitió en cadena nacional el mensaje del entonces Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, quien comunicó a los mexicanos que México tuvo unas elecciones ejemplares, al respecto expresó: “México tuvo una jornada electoral ejemplar, participativa, pacífica y

¹⁰¹ Víctor Alarcón *et al.* *Elecciones 2012 Evaluación e Implicaciones políticas*, UAM-I, México, 2012, p. 11.

realmente excepcional. Hoy vivimos la democracia con absoluta normalidad y tranquilidad. Hemos consolidado nuestra democracia electoral.”¹⁰²

Independientemente de las posturas encontradas lo cierto es que la elección de 2012 arrojó casos donde la propaganda gubernamental se usó como propaganda política, personalizada y partidaria, en consecuencia, se vuelve ineludible el análisis y el conocimiento de dicha transgresión, así como sus consecuencias políticas.

Durante el proceso electoral 2011-2012, se presentaron diversas quejas en materia de propaganda-político electoral que denunciaban los hechos de inconformidad, en el presente estudio se retoman únicamente los agravios relacionados con el uso indebido de la propaganda gubernamental, entre los que se encuentran las múltiples quejas en contra de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto, al PVEM, Manuel Velasco Coello, entre otros, por abuso de propaganda gubernamental como propaganda personalizada y partidaria.

Bajo el contexto de la elección de 2012, el analizar la propaganda gubernamental que ha sido usada como propaganda política, permite reconocer las consecuencias político-electorales, y la forma en la que se resolvieron dichos agravios presentados por los distintos actores políticos.

3.2 La función del IFE como organismo administrativo.

La reforma electoral de 2007-2008 dotó de mayores atribuciones y responsabilidades al IFE, al facultarla como administrador único de los tiempos de Estado mexicano tanto en radio como en televisión, para que los

¹⁰² Leonardo Valdés Zurita (2012, 2 de julio). Mensaje íntegro de Leonardo Valdés Zurita. Consultado el 4 de abril de 2014 en la WWW: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/856811.html>

partidos y autoridades puedan difundir sus campañas sin costo, así como monitorear el contenido de la propaganda, desde el ámbito local hasta federal.

Entre las funciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) le atribuye al IFE destacan las siguientes:

1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 3) Integrar el Registro Federal de Electores; 4) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; 7) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.¹⁰³

En el COFIPE se establecen como principios rectores de las actividades del IFE: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad; en consecuencia, el IFE se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales establecidas en el COFIPE.¹⁰⁴

Puesto que las funciones centrales del IFE son las de organizar los comicios electorales y vigilar los principios rectores como la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, a dicho organismo le corresponde conocer y resolver todas las quejas referentes a los comicios electorales y, en consecuencia, las trasgresiones o quejas relativas a

¹⁰³COFIPE artículo 69.

¹⁰⁴El COFIPE retoma el texto constitucional, lo enfoca a la actuación de la autoridad administrativa electoral y señala que todas las actividades del IFE deben regirse por los principios rectores. (Artículos 105.2 y 109.1).

la propaganda gubernamental, puesto que transgreden la normativa establecida en el COFIPE.

Para conocer y resolver las transgresiones al modelo de comunicación el IFE dispone de elementos para determinar la sanción, que fundamentalmente consiste en la imputación o atribución a una persona o ente jurídico de un hecho determinado y sancionado normativamente.¹⁰⁵ Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva (conducta y situación del infractor en la comisión de la falta), la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si ésta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

En consecuencia, los casos relacionados con el uso indebido de la propaganda gubernamental son conocidos por el IFE, en su carácter de órgano administrativo, y puede solicitar la aplicación de medidas cautelares si, en algún caso, el quejoso o el actor demandado no está de acuerdo con la resolución o acuerdo emitido y, en consecuencia, impugna dicha resolución ante el Tribunal Electoral.

En resumen, para responder a la pregunta de ¿por qué el IFE emite acuerdos y no sentencias con respecto a la propaganda gubernamental? Porque la función central de dicho instituto es planear y desarrollar las elecciones federales. Fundamentalmente, cumple una función administrativa, por medio de acuerdos que emite el Consejo General, mediante un procedimiento establecido, en el cual conoce las quejas de primera instancia y de ser impugnadas será el Tribunal Electoral quien resuelva la inconformidad.

¹⁰⁵ SUP-RAP-188/2008.

3.3 Las sentencias del TEPJF, en los casos en que se utilizó la propaganda gubernamental para la promoción de candidatos durante la elección federal de 2011-2012.

La función principal del Tribunal Electoral es resolver las impugnaciones de los procesos electorales que se desarrollan en México. El Tribunal, resuelve las impugnaciones por faltas cometidas y denunciadas por parte de: partidos políticos, candidatos, funcionarios y otros actores que intervienen en algún proceso electoral donde se efectúen elecciones para renovar distintos poderes como: Presidente de la República, diputados federales y senadores, así como para elecciones donde se renueva a gobernadores y al jefe de gobierno. En el apartado del análisis de los casos, se observa de cerca cómo actuó en su calidad de órgano jurisdiccional el Tribunal, con respecto a las demandas en contra de quienes usaron la propaganda gubernamental para promocionarse o promocionar algún determinado partido político.

Para cumplir con su función primordial el Tribunal dispone de medios de impugnación,¹⁰⁶ que son un mecanismo jurídico para modificar, revocar, confirmar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho, el sistema de medios de impugnación se integra por:

El Recurso de Apelación (RAP); el Juicio de Inconformidad (JIN) y el Recurso de Reconsideración (REC), garantizan la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. El Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales del ciudadano (JDC) El Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC), garantiza la

¹⁰⁶El fundamento de los medios de impugnación se encuentra en la Carta Magna y su ordenamiento secundario (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

constitucionalidad de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de la República Mexicana para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos. El Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus Servidores (JLI). Se señala que corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el Recurso de Revisión y Verificación (RRV), en tanto que, el Tribunal Electoral los demás medios citados.¹⁰⁷

En razón de que el TEPJF es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en la materia electoral, así como de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; y su función es impartir justicia en el ámbito electoral y su propósito fundamental es actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, precisamente por tales razones, es quien resuelve los casos de propaganda gubernamental. En el análisis de los casos se analiza la actuación del IFE como órgano administrativo, y la actuación del TEPJF como organismo jurisdiccional.

3.4 Panorama general de la propaganda gubernamental reflejada en los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas en el proceso electoral de 2012.

La reforma electoral aprobada por el Congreso de la Unión durante el año 2007 adicionó tres párrafos al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Ahora los servidores públicos de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de aplicar con imparcialidad

¹⁰⁷Véase: Guía para impugnar del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación consultado el 7 de abril de 2014 en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/guia-para-impugnar>

los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda cualquier ente público, deberá tener carácter institucional y fines de carácter informativo, educativo o de orientación social. En ningún caso esta propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos. Finalmente, el artículo 134 constitucional estableció que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, además de garantizar el cumplimiento de estas nuevas disposiciones, deberán establecer el régimen de sanciones correspondiente.

Posterior a la reforma electoral de 2007-2008 se adicionó un artículo donde se establece la prohibición de la propaganda gubernamental, sin embargo, en el proceso electoral 2011-2012, se presentaron casos de inconformidad debido a la violación a dicha normatividad.

El proceso electoral de 2011-2012 no sólo se observaron los casos de propaganda gubernamental, sino que se registró ante las autoridades electorales un total de 456 denuncias relacionadas al modelo de comunicación política, como se puede ver en los datos que ofrecen Citlali Villafranco y Luis Medina quienes exponen que, en el proceso electoral federal de 2012, que inició el primero de octubre de 2011 y concluyó el 28 de agosto de 2012, fecha de la calificación de la elección presidencial y final del proceso electoral federal, el IFE y el TEPJF emitieron 456 acuerdos, resoluciones y sentencias relacionados con los medios de comunicación. El IFE concentró 69% y el TEPJF emitió 30%.” Como se puede observar en la tabla 2:

Tabla 2.- Acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas por el IFE y el TEPJF, relacionadas con el modelo de comunicación política.		
Órgano	Número	Porcentaje
TEPJF	138	30.26
IFE	318	69.74
Total	456	100

Fuente: Citilali Villafranco y Luis E. Medina (Coords.) *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información: Las elecciones de 2012 en México*, IEEM, México, .44.

El IFE emitió el 69.74% entre acuerdos y resoluciones con 318 quejas turnadas a dicho instituto, por su parte el TEPJF emitió el 30.26% con 138 casos resueltos, los datos que se presentan corresponden a todo el proceso electoral de 2012, desde las precampañas, hasta la calificación de las elecciones, la cobertura geográfica incluye todo el país, es decir los 300 consejos distritales, los 32 Consejos Locales, el Consejo General, las cinco salas regionales y la sala Superior.

3.5 El tratado metodológico de los casos

De los casos tipificados por el TEPJF y el IFE, 21 casos están relacionados con propaganda gubernamental. De ellos, únicamente diez son exclusivos de la elección federal de 2011-2012 y cumplieron con los criterios siguientes:

- 1) Demanda sobre uso indebido de propaganda gubernamental durante el periodo de precampaña del proceso electoral federal de 2011-2012.

- 2) Demanda sobre uso indebido de propaganda gubernamental durante el proceso federal de 2011-2012.

Criterio de selección de los casos con respecto a los actores:

- 1) Funcionarios federales
- 2) Funcionarios estatales o candidatos a ocupar un cargo de representación durante el proceso federal 2011-2012.
- 3) Funcionarios municipales o candidatos a ocupar un cargo de representación federal durante el proceso federal 2011-2012.

El proceso electoral federal de 2011-2012 mostró que ante la prohibición de contratar tiempo en Radio y Televisión, los actores políticos tanto federales como locales han encontrado en la propaganda gubernamental un recurso para maximizar su presencia en los medios de comunicación, como lo muestra la investigación¹⁰⁸ de Villafranco, quien al respecto sostuvo: “Un dato alarmante es que 22% de los reclamos fueron por propaganda gubernamental. Alarmante, pues habla de la probable intención del gobierno y de los funcionarios públicos por intervenir y desequilibrar las condiciones de competencia, pese a la estricta prohibición establecida en la Ley.”¹⁰⁹

Cuando algún funcionario público usa la propaganda gubernamental para promover su imagen, la de algún candidato o partido, se genera una desconfiguración del modelo de comunicación política, cuyo sustento

¹⁰⁸Puesto que, los datos de toda la elección citados, son el producto de una investigación compuesta por 16 asistentes de investigación entre politólogos y abogados así como maestros y doctores en ciencia política.

¹⁰⁹*Ibidem*, p. 49.

descansa en la legislación electoral; ahora bien, esa desconfiguración influye en la inequidad y desequilibrio en la contienda electoral.

A continuación, se presentan los acuerdos y resoluciones que emitió el IFE, en cuanto a las quejas sobre propaganda gubernamental en el proceso electoral federal de 2011- 2012¹¹⁰. Así, de los casos sobre propaganda gubernamental, que se registraron durante la elección federal y coincidente de 2012, veintiuno fueron de quejas turnadas al IFE relacionadas única y exclusivamente con la elección federal, y setenta y nueve en el ámbito local y estatal; si bien, los últimos no son objeto de estudio en la presente investigación, lo cierto, es que existe evidencia empírica como para sostener que en el ámbito local los actores tienen incentivos para transgredir la propaganda gubernamental, como se puede ver en la tabla siguiente:

Tabla 3. Casos de uso de propaganda gubernamental por tipo de elección

Tipo de elección	Número	Porcentaje
Local y estatal	79	79
Federal	21	21
Total	100	100

¹¹⁰En el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en México, fueron electos los siguientes cargos a nivel federal: Presidente de la República, electo para un periodo de seis años sin posibilidad de reelección, que comenzaría su gobierno el 1 de diciembre de 2012, 128 Senadores, miembros de la cámara alta del Congreso de la Unión, 3 por cada estado de la federación y por el Distrito Federal (2 correspondientes a la mayoría relativa y 1 otorgado a la primera minoría), electos de manera directa y 32 por una lista nacional, todos ellos por un periodo de seis años que comenzó el 1 de septiembre de 2012 y 500 Diputados Federales, miembros de la cámara baja del Congreso de la Unión, 300 elegidos por mayoría en cada distrito uninominal y 200 elegidos por un sistema de 5 listas nacionales, una por cada una de las 5 circunscripciones en las que se divide el país; todos para un periodo de tres años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la búsqueda de acuerdos y resoluciones en la página oficial del IFE.

Como se observa en la tabla 3, se registraron 21 quejas turnadas ante la autoridad electoral derivadas de la elección federal y 79 quejas en cinco entidades de la República (Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán), donde se renovaron los poderes ejecutivos locales y estatales.

3.5.1 Consecuencias políticas del uso de la propaganda gubernamental

El objetivo del presente apartado consiste en realizar una revisión de los antecedentes, los agravios y los argumentos tanto del IFE, como del Tribunal Electoral esgrimidos en los acuerdos y sentencias que conocieron ambos organismos electorales.

Para desarrollar dicho objetivo, se explican los argumentos principales tanto de quien emite la queja, como de las autoridades que emiten el fallo y, particularmente, se analiza la argumentación de dicho fallo, es decir, se analiza en qué se fundamentan las determinaciones de las autoridades electorales.

Por último, se analiza el razonamiento jurídico, y se explica cómo a partir de un mismo marco legal, las autoridades electorales difieren en el momento de emitir un fallo, puesto que parten de una consideración e interpretación de la ley distinta ante un mismo hecho.

Para comenzar el apartado, es de utilidad recordar que uno de los elementos de la reforma electoral de 2007-2008 fue regular la propaganda gubernamental, con la finalidad de evitar que actores externos a las contiendas puedan participar en favor de algún candidato o partido dicha reforma

electoral, plantea que se persigue “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.”¹¹¹

El proceso electoral federal y coincidente de 2011-2012, arrojó evidencia empírica de los actores políticos, quienes pese a la normativa electoral, transgredieron el modelo de comunicación política de distintas formas, tales, como: actos anticipados de campaña en los medios de comunicación, actividades de gobernadores que usaron la propaganda gubernamental para su propia difusión o para apoyar algún partido; diputados y senadores que rindieron informe de labores en periodo electoral y el Presidente de la República que usó la propaganda gubernamental para promoverse personalmente, promover a una candidata y los logros del gobierno en periodo electoral.

Antes de comenzar con el análisis de los casos, es importante establecer algunas puntualizaciones, primero, el tema de la propaganda gubernamental usada como propaganda política (personalizada o partidaria) es un tema de suma importancia, en razón de que, las transgresiones a dicha propaganda pueden afectar las condiciones de equidad en las contiendas electorales.

Segunda puntualización, la propaganda gubernamental se ha convertido en la herramienta más importante de los gobiernos para mantener una

¹¹¹INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL. 31-08-07PUBLICADA EN GACETA PARLAMENTARIA: INICIATIVA 31 de agosto de 2007 y MINUTA 13 de septiembre de 2007.

interlocución permanente con los ciudadanos, sobre todo en el contexto de la llamada era digital o era de la comunicación.

Tercera puntualización: El uso de recursos oficiales y la relación con los medios le proporcionan una ventaja importante a los gobernantes que serán candidatos en inmediato proceso electoral. En consecuencia, los funcionarios (próximos candidatos) deben usar la propaganda gubernamental única y exclusivamente con fines de comunicación social, no partidaria o personalizada, por su parte, la autoridad electoral debe enfatizar el seguimiento y la divulgación del manejo que se hace de los recursos públicos durante los comicios. En definitiva, tener claro que los medios de comunicación no actuarán con imparcialidad, puesto que se rigen bajo la lógica económica y, por tanto, son y han sido capaces de establecer relaciones comerciales con funcionarios, candidatos y partidos pese a la reforma de 2007 que prohibió la relación partidos- medios de comunicación.

Por último, las transgresiones mencionadas tienen consecuencias jurídicas y políticas en el modelo de comunicación política que resulta muy importante describir, explicar y analizar, a partir de sus observables directos, es decir, los acuerdos y las sentencias de la autoridad electoral.

3.5.2 Caso 1. PAN vs Enrique Peña y PRI por difusión y uso de propaganda gubernamental como propaganda personalizada.

Antecedentes

El Partido Acción Nacional, presentó una queja en contra de Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, del PRI, y de quien o quienes

resulten responsables, por la difusión televisiva de propaganda gubernamental que, en su concepto, promocionan la imagen del gobernador mencionado los logros de su gobierno fuera de su ámbito geográfico de responsabilidad y en el contexto de su precandidatura a la Presidencia de la República.

Argumentos del quejoso

El PAN presentó el material relacionado con propaganda gubernamental que se transmitió en reiteradas ocasiones en cadena nacional y que se caracterizó por contener la frase “me lo firmaron y me lo cumplieron”, aspecto que para el quejoso, contravenía la normativa de la propaganda gubernamental y generaba inequidad. A continuación se describen las frases que se expresaban en la propaganda difundida:

“Mexibus Ecatepec- Tecámac” La persona dice textualmente: “El Mexibus Ecatepec- Tecámac nos lo firmaron y nos lo cumplieron”; “Universidad Mexiquense del Bicentenario, la Paz,”; La persona dice textualmente: “Soy Eder Guadarrama, estudio administración y a los chavos de La Paz esta universidad nos la firmaron y nos la cumplieron.; “Universidad Académica Profesional AUEM, Netzahualcóyotl “La persona dice textualmente: “Soy Mary Cruz Díaz, estudio comercio internacional, a los chavos de Neza esta universidad nos la firmaron y nos la cumplieron; Autopista Toluca-Zitácuaro. Ruta de los Insurgentes Bicentenario”. “La persona dice textualmente “La autopista Toluca-Zitácuaro nos la firmaron y nos la cumplieron”; “Hospital General de Texcoco”. “La mujer dice textualmente: “a los de Texcoco el Hospital Guadalupe nos la firmaron y la persona de sexo masculino dice: y nos la cumplieron; “Hospital Materno Infantil, San José del Rincón “La mujer dice textualmente: “el Hospital Infantil José María Morelos nos la firmaron y nos la cumplieron”¹¹²

¹¹²SUP-RAP-93/2011

A partir del análisis de los promocionales el IFE señaló que sí difunden logros del gobierno del Estado de México, particularmente los referentes al sistema de transporte, obra e infraestructura públicos, situación que en sí misma da cuenta de que se trata de propaganda gubernamental.

Por otro lado, la frase que emiten todos los protagonistas en los promocionales “nos la firmaron y nos la cumplieron” personaliza la frase de campaña que Enrique Peña Nieto utilizó para llegar a la gubernatura del Estado de México: “te lo firmo y te lo cumplo”

Motivación y los fundamentos legales del fallo del IFE

El IFE consideró que los promocionales denunciados no constituían una violación directa a la Constitución, “pues no se actualizó alguna afectación a la norma que regula la propaganda gubernamental”¹¹³ Lo anterior, en razón de que en los promocionales antes referidos, si se aprecia la promoción de las acciones y logros alcanzados por el Gobierno del Estado de México; sin embargo, debido a que no se difundieron durante el desarrollo de las campañas electorales no se apreció que pudiera generarse una afectación a los principios rectores de la contienda electoral.

Al respecto, el IFE subrayó que debe señalarse que la finalidad del legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido del inicio de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los

¹¹³El IFE, refirió a los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 2, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

principios de imparcialidad y equidad, rectores de cualquier contienda comicial, evitando que se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.

En cuanto a las referencias implícitas o veladas, que derivan de la prohibición constitucional de utilizar en la propaganda gubernamental símbolos que impliquen la promoción personalizada de un servidor público, el IFE determinó, que si bien los promocionales en materia del acuerdo contenían las frases de “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” o “me lo firmaron y me lo cumplieron”, no obraban en el expediente elementos suficientes que permitieran determinar el momento procedimental, ya sea de forma directa o indirecta, que éstas están vinculadas directamente a Enrique Peña.

Finalmente, el IFE determinó que la difusión de la propaganda denunciada era de carácter gubernamental, y fue realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, en consecuencia, el IFE determinó que no se apreciaron elementos que permitieran la posibilidad de dictar las medidas cautelares solicitadas por el PAN.

Argumentos y fallo del Tribunal Electoral

Ante la decisión del IFE de no emitir medidas cautelares ni procedimiento sancionador, el PAN interpuso un recurso de apelación ante el TEPJF quien

determinó que la propaganda denunciada no vulneraba la disposición constitucional, al no haberse transmitido durante el periodo de campañas, esto es, en el tiempo prohibido por la ley.

De ahí que, como dichos promocionales se habían transmitido en el período de precampaña en las entidades federativas donde se desarrollaba el proceso electoral, por tanto, se encontraba dentro del periodo constitucional y legalmente permitido.

En ese sentido tampoco se podía establecer un vínculo con la mencionada propaganda y con el proceso federal que estaba próximo a realizarse, en razón de que la difusión de la propaganda gubernamental no ocurría en el periodo que iba desde el inicio de las campañas electorales hasta al final de la jornada electoral.

El Tribunal sostuvo que, del análisis del contenido de los promocionales denunciados, no se permitía obtener elemento alguno que llevara a establecer que en los promocionales denunciados se hace hicieron alguna referencia explícita o implícita al Gobernador Constitucional del Estado de México.

Asimismo, en cuanto a las referencias explícitas e implícitas o veladas de los promocionales se determinó, por lo que hace a las primeras, que no se apreciaba la utilización del nombre, imagen o voz de Enrique Peña y, en cuanto a las segundas, precisó que si bien los promocionales contenían las frases “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” o “me lo firmaron y me lo cumplieron”, no obraban en el expediente, elementos suficientes que permitieran determinar que éstas se vinculaban a dicho servidor público

denunciado, y por tanto, fueran suficientes para que los receptores del mensaje establecieran una asociación o inferencia que los condujera necesariamente a identificar la propaganda en cuestión con la imagen personal del entonces Gobernador del Estado de México.

Por tanto derivado del análisis se concluyó que no se contaban con elementos suficientes para poder decretar una medida cautelar con base en las violaciones alegadas, en consecuencia, el TEPJF confirmó el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, en que se declaraban improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PAN, en el procedimiento especial sancionador instaurado con motivo de la denuncia presentada por la difusión de propaganda electoral atribuida a Enrique Peña Nieto, al PRI y a quien resultase responsable.

Consecuencias políticas del caso

Una consecuencia política que resulta interesante de observar es que, pese a la evidencia presentada por el denunciante, donde se expresaba la voz de los protagonistas “me lo firmaron y me lo cumplieron” dentro de lo que se presentó como propaganda gubernamental ante la ciudadanía, el IFE y el TEPJF determinaron que no se podía establecer una relación entre esa frase y el entonces gobernador Enrique Peña.

La consecuencia política del caso, radica en que para las autoridades electorales no resultó comprobable que el ciudadano pueda inferir que las frases mencionadas estuvieran vinculadas al entonces gobernador; por tanto,

se deja un margen de interpretación abierto de lo que puede constituir propaganda disfrazada y propaganda política.

Si bien las autoridades electorales determinaron que no se podía comprobar la relación con las mencionadas frases y el gobernador, lo cierto es que la frase difundida de “me lo firmaron y me lo cumplieron”, resulta una clara muestra de que los funcionarios públicos, pueden hacer uso de las herramientas de la publicidad y de la mercadotecnia, para introducir elementos personales o particulares en la propaganda gubernamental, sin que ésta sea motivo de sanción.

La campaña de “te lo firmo y te lo cumplo” fue una extensa campaña que Enrique Peña Nieto inició previo a su candidatura para gobernador del Estado de México y que repitió la misma campaña para competir por la Presidencia. Como se puede observar en el mismo comunicado oficial de la página oficial de la Presidencia donde se describe que “al concluir su gestión como Gobernador, en 2011, Enrique Peña Nieto expresó su aspiración de contender por la Presidencia de la República. Tras una intensa campaña electoral, caracterizada por la firma de compromisos nacionales y estatales, obtuvo el triunfo el 1º de julio de 2012.”¹¹⁴

La consecuencia política directa es que el funcionario puede incluir frases, a través de las cuales se distinga o sea identificado por la ciudadanía, y como no hay forma de comprobar que existe una relación directa, entre te lo firmo y te lo cumplo, además de que los ciudadanos ya fueron expuestos a dicha frase durante dos periodos electorales, con la misma frase y con el

¹¹⁴ Véase: <http://www.presidencia.gob.mx/presidencia/presidente/> Consultado el 3 de mayo de 2014.

mismo candidato las autoridades electorales emitieron el fallo con el argumento de que no se podía establecer relación directa entre la frase y el político mencionado. En suma, el caso ilustra que existe la posibilidad de que los funcionarios incluyan elementos personalizados en la propaganda gubernamental sin ser sancionados.

3.5.3 Caso 2. El PRD vs PVEM por difusión de propaganda gubernamental en periodo electoral.

Antecedentes

El siete de octubre de dos mil once, el PRD presentó una queja ante el IFE, en contra del PVEM y de las concesionarias de las emisoras CANAL 13 y CANAL 2 de televisión por la difusión de promocionales relativos a los informes de labores de diversos legisladores federales de la fracción parlamentaria del PVEM, fuera de los tiempos que administra el Instituto Federal Electoral.

Dichos promocionales fueron difundidos en el estado de Michoacán, durante campañas electorales, promocionando la figura del Diputado Enrique Aubry De Castro Palomino, Diputado Plurinominal de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Jalisco. Su imagen y voz se incluyó en el promocional denunciado relativo a la difusión del informe de labores de diversos diputados federales de la fracción parlamentaria del PVEM en la Cámara de Diputados.

Agravios presentados por el quejoso

El principal agravio presentado en contra del Partido Verde según el quejoso fue que violó lo dispuesto en la ley¹¹⁵ por haber aceptado o tolerado las conductas realizadas por dichos legisladores federales en la contratación o adquisición indebida de los promocionales denunciados en los que se difunden personalmente.

Además, los diputados en su calidad de representantes de la nación están sujetos a las normas de la propaganda gubernamental, la cual establece que no se puede hacer propaganda político partidaria o personalizada con los recursos públicos y el formato de los informes de labor legislativa están sujetos a las disposiciones legales.

Motivación y los fundamentos legales del fallo del IFE

El IFE declaró procedente adoptar medidas cautelares, emitió la resolución CG422/2011 respecto del procedimiento especial sancionador iniciado en contra de los diputados federales de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Juan José Guerra Abud, Norma Leticia Orozco Torres, Rodrigo Pérez-Alonso González, Juan Gerardo Flores Ramírez, Juan Carlos Natale López y Caritina Sáenz Vargas, de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México; del diputado plurinominal de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, Enrique Aubry de Castro Palomino, del

¹¹⁵ El quejoso sostuvo que el PVEM transgredió el Art. 38, párrafo 1, inciso a) en relación con los diversos 342, párrafo 1, inciso a), y 345, párrafo 1, inciso b), del COFIPE, al incumplir su obligación de garante que determina su responsabilidad,

PVEM, y de Televisión Azteca, S. A. de C.V. concesionaria de las emisoras XHJAL-TV-canal 13 y XHGJ-TV-canal 2.

Argumentos del inculpado

Los diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM y Enrique Aubry De Castro Palomino, Diputado Plurinominal de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Jalisco interpusieron recurso de apelación ante las medidas cautelares dictadas por el IFE, con los argumentos de que el informe de labores se encontraba dentro de la normativa electoral y que el espacio de difusión en los medios de comunicación no había sido contratado por ellos, y además, argumentaron que el coordinador del PVEM había pedido a las concesionarias no difundir los informes mencionados durante el proceso electoral.

Argumentos y fallo del IFE

La autoridad responsable en la resolución impugnada consideró infundado el procedimiento especial sancionador respecto a los diputados federales puesto que no existió responsabilidad por parte de los referidos legisladores en razón de que no hubo manera de comprobar que se había celebrado algún contrato entre el coordinador del grupo parlamentario del PVEM y Televisión Azteca S.A. de C.V.

Se pactó expresamente, pero el coordinador del PVEM solicitó a la empresa televisora que no se transmitieran los promocionales, en ninguna de las emisoras que pudiera interferir en el proceso electoral federal o estatal. Asimismo, se declaró infundado el procedimiento especial sancionador

respecto a los citados legisladores, ya que se concluyó que no existían elementos para estimar que en dicho promocional se difundía propaganda gubernamental o personalizada al tratarse de la transmisión de informes de gestión de dichos servidores públicos, además de que no podía influir en la equidad la contienda electoral.

Se consideró infundado el procedimiento especial sancionador respecto al diputado local Enrique Aubry de Castro Palomino, toda vez que se estimó que la sola presencia del citado servidor público en el promocional denunciado no resultaba suficiente para derivar una afectación al principio de equidad en la contienda electoral, en virtud de que no hacía referencia a expresiones alusivas al sufragio, a un proceso electoral o proceso interno de selección de candidatos, ni se presenta o promueve precandidatura, candidatura o aspiración alguna a ocupar un cargo de elección popular.

Se declaró infundado el procedimiento especial sancionador respecto del Partido Verde, ya que se estimó que no transgredieron la normatividad electoral federal, en consecuencia, tampoco se establecía infracción alguna por parte del IFE.

Se consideró fundado el procedimiento especial sancionador respecto a Televisión Azteca, por difundir el promocional mencionado en las emisoras XHJAL-TV CANAL 13 Y XHGJ-TV CANAL 2, durante el proceso electoral, no obstante que se había pactado lo contrario en el contrato de prestación de servicios.

Argumentos y fallo del Tribunal Electoral

La Sala Superior del TEPJF consideró que la conclusión apuntada por el IFE era incorrecta, pues existían elementos para concluir, que el diputado local Enrique Aubry de Castro Palomino, al participar en el promocional infringió la prohibición prevista en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al haber hecho promoción personalizada.

Aunque el PVEM alegó que el diputado del Congreso del Estado de Jalisco Enrique Aubry De Castro Palomino actuó en calidad de vocero, la Sala Superior lo consideró como "Testigo Nacional Diputados PVEM" en el que habla de la pena de muerte a secuestradores en el que aparece en calidad de "Vocero", que fue difundido un total de diecinueve ocasiones en el período comprendido del siete al doce de octubre de dos mil once, conforme con el monitoreo inserto en la resolución impugnada.

El promocional mencionado no se refiere a la rendición de informes de labores del diputado Enrique Aubry De Castro Palomino quien fungía como legislador del Estado de Jalisco, por tanto, no es congruente en relación con la calidad de legisladores federales respecto de quienes actúa como vocero.

También lo infundado del agravio radicó en que, se acreditó que el citado promocional fue difundido en espacios de televisión derivado de la contratación de fecha ocho de septiembre de dos mil once que realizó el diputado Juan José Guerra Abud, Coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura con Televisión

Azteca S.A. de C.V. a efecto de publicitar a través de dicha televisora el informe de labores de los legisladores federales.

Consecuencias políticas del caso.

Los representantes legislativos, tanto diputados locales como federales, están sujetos a las disposiciones establecidas en las leyes electorales, en consecuencia, no pueden usar la propaganda gubernamental, como propaganda personalizada y presentarla como informes de labores legislativas.

Constituye un agravio, el que un diputado local se presente como vocero de los diputados federales, y se agrava la situación si se encuentra en el inicio de un proceso electoral, sea local o federal. Por último, se observa que los diputados federales pese a la reforma electoral de 2007-2008 que prohíbe la compra en medios de comunicación, entre televisoras y partidos políticos o funcionarios, se continuará violando la normatividad electoral argumentando que no se compra el tiempo, y para sostener su argumentación no presentan las facturas del tiempo comprado.

La consecuencia política más trascendente del caso se puede observar en la expresión del magistrado Nava Gomar quien opinó que en los mensajes se va más allá del derecho de los legisladores a presentar su informe de labores en los términos que establece el COFIPE “Para mí, hay promoción personalizada”. Dijo que los elementos que se presentan en el spot “me hacen llegar a la conclusión de que más que un informe, estoy en presencia, o muy

probablemente esté en presencia, de promoción del propio partido y de la imagen”.¹¹⁶

En suma, la consecuencia directa al modelo de comunicación política y a la propaganda consiste en que, pese a la reforma electoral de 2007, los actores políticos pueden sostener contratos con televisoras para realizar y difundir propaganda política disfrazada de informes de labores.

3.5.4 Caso 3. El PRI vs Ernesto Cordero, Alonso Lujambio, Javier Lozano, Josefina Vázquez y el PAN por presunta propaganda gubernamental y actos anticipados de campaña.

El PRI interpuso una denuncia contra los entonces funcionarios del Gobierno federal, los CC. Ernesto Javier Cordero Arroyo, Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal, Javier Lozano Alarcón, quienes aprovechaban los cargos que ostentaban, los recursos públicos que manejaban y la cobertura de los medios de comunicación para promover su imagen antes de los tiempos legales electorales con la complacencia del PAN, en presunta violación del artículo 134 de la Constitución.

Antecedentes:

El trece de diciembre de dos mil once, el Diputado Sebastián Lerdo de Tejada, representante del PRI, presentó una queja ante el Consejo General del IFE, en la que denunció presuntas violaciones a la normatividad electoral cometidas por los funcionarios mencionados y Josefina Vázquez Mota, candidata

¹¹⁶Véase: <http://www.trife.gob.mx/en/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/32/2012>

presidencial; así como por el PAN, por hechos que consideró constituyeron violaciones a la normatividad constitucional y electoral federal.

Agravios presentados por el quejoso

El diputado Lerdo de Tejada expuso que desde semanas anteriores al inicio del proceso electoral 2012 y hasta la fecha de presentación de la denuncia, los funcionarios públicos Ernesto Cordero, Santiago Creel y Josefina Vázquez Mota, todos ellos militantes del PAN, realizaron diversas conductas contraventoras de la Constitución Política y del COFIPE, mediante las cuales se ponía en riesgo la constitucionalidad y legalidad de la contienda electoral.

El representante del PRI presentó agravios por cada uno de los actores De Ernesto Cordero dijo que el 9 de septiembre de 2011, ofreció una conferencia de prensa en el Salón Manuel Ávila Camacho de la residencia oficial de Los Pinos con el propósito de anunciar su renuncia al cargo de Secretario de Hacienda que desempeñaba en la administración pública, el Presidente de la República manifestó su apoyo a la aspiración del denunciado de participar en el proceso electoral.¹¹⁷

Se acusó también, que el 11 de septiembre de 2011, Cordero asistió a un evento celebrado en el Distrito Federal, acompañado por el Secretario del Trabajo de la Administración Pública Federal, Javier Lozano y de los Gobernadores de Sonora y Guanajuato. Al respecto expresó: “El PRI nos debe una reforma política que es fundamental para mejorar la institucionalidad de nuestro país. El PRI nos debe policías confiables en los Estados donde

¹¹⁷Este hecho lo acredita el quejoso con la nota periodística titulada “Cordero pide continuidad para proyecto blanquiazul”, publicada en el periódico Excélsior el día 10 de septiembre de 2011.

gobiernan, somos los que creemos en el futuro los que tenemos la gran responsabilidad de convencer a todos los mexicanos de que el PAN está de pie (...)”¹¹⁸

Por último, se denunció que el 12 de septiembre de 2011, el denunciado Ernesto Cordero fue entrevistado dentro del noticiero de televisión transmitido por el Canal 2 de la emisora XEW-TV, conducido por el periodista Joaquín López Dóriga, con cobertura nacional. En dicha entrevista, el denunciado manifestó expresamente su deseo de ser Presidente de la República, afirmó resultará ganador del proceso interno para elegir al candidato presidencial de su partido puesto que cuenta con el apoyo de varios ciudadanos mexicanos para este fin.

Motivación y los fundamentos legales del fallo

Se consideró que las conductas realizadas por Ernesto Cordero devienen violatorias de la Constitución Política y del COFIPE, con base en los siguientes razonamientos: violación a los principios de libertad de los procesos electorales, libertad del sufragio e imparcialidad de los servidores públicos, mediante el uso de recursos públicos con fines electorales. En razón de que la ley establece, en cuanto a los funcionarios públicos, están obligados por la Constitución y la legislación a guardar imparcialidad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de tal manera que no ejerzan una indebida coacción o influencia sobre los ciudadanos aprovechándose del cargo público que ostentan y la autoridad que representan; y además, a cumplir debidamente con el servicio que les sea encomendado.

¹¹⁸Véase: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=196145>

Lo anterior en razón de que, en quienes ocupan cargos de gobierno debe existir total imparcialidad en las contiendas electorales, y quienes aspiren a un cargo de elección popular están obligados a no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus aspiraciones políticas.

Un argumento interesante planteado por la autoridad es que, “los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector y no transgredir este principio constitucional; máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo.”¹¹⁹ En consecuencia, de los actos de Cordero la autoridad electoral estableció lo siguiente:

En el caso que nos ocupa, las conductas realizadas por el denunciado ERNESTO CORDERO ARROYO consistentes en manifestar su aspiración a la Presidencia de la República y el hecho de que recibió el apoyo de distinguidos militantes panistas para esa aspiración, siendo a su vez un funcionario público del nivel más importante, como lo es el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en conferencias de prensa celebradas en el Salón Panamericano del Palacio Nacional y el salón Manuel Ávila Camacho de la Residencia Oficial de los Pinos; así como también difundir el documento titulado: “Mensaje del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ernesto Cordero Arroyo, con motivo de su gira de trabajo a París y la carta de apoyo” a través de la página de internet oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyen un uso indebido de recursos públicos y por tal motivo, resultan transgresoras de los principios de libertad del sufragio y libertad de los procesos electorales, así como de la obligación de imparcialidad que debía guardar en su carácter de servidor público, con independencia de la responsabilidad que deriva por utilizar recursos públicos para difundir aspiraciones partidistas y presidenciales.¹²⁰

¹¹⁹Véase: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Abril/CGex201204-25/CGe250412rp3-2.pdf>

¹²⁰*Ibíd.*, p.15.

Como se puede observar, en la interpretación de la autoridad electoral se encontró que las acciones de Cordero transgredieron la normatividad electoral, puesto que, se trató de un funcionario público, (Secretario de Hacienda), que usó los recursos y aprovechó los espacios y los medios de comunicación a los que el cargo le permite acceder, para hacer propaganda política y personalizada con miras a la elección federal de 2012.

En lo que respecta a los agravios atribuidos a Josefina Vázquez Mota, entonces candidata presidencial, se denunció que, desde el 25 de octubre de 2011, María José Ocampo Vázquez hija de Josefina Vázquez constituyó una agrupación denominada *JÓVENES VIVIENDO MÉXICO*, cuya única finalidad consistió en promover el nombre, imagen y oferta política de Josefina, con el propósito de posicionarla ante la ciudadanía en general y obtener el respaldo de ésta para su precandidatura y candidatura al cargo de Presidente de la República. Dicha organización realizó la publicación de diversos textos relacionados con actividades efectuadas por la denunciada Josefina Vázquez, tales como:

“Pide Josefina incluir ciudadanos”, “Jóvenes Viviendo México conmemoró junto con Josefina el aniversario del voto de la mujer”, “Encuentro con jóvenes chiapanecos”, “Promueve ante jóvenes panistas la imagen de Josefina Vázquez Mota su hija María José Ocampo”, “Se posiciona Vázquez Mota con jóvenes”, “Recibe respaldo en el DF. Josefina se reunió con liderazgos panistas encabezados por Ezequiel Rétiz”, “Josefina sigue subiendo. La última consulta Mitofsky muestra un aumento de 5 puntos porcentuales”, “Si gana Josefina, adiós al bajo perfil”, “Ser presidente implica renunciar al miedo” y “Ella va por todo”.

Otro agravio presentado fue por la difusión de diversas imágenes de Josefina en galerías fotográficas, notas periodísticas y en la portada de las

mismas páginas de internet. Así como la difusión de una biografía de la denunciada que destaca sus acciones realizadas en la Administración Pública Federal y en el cargo de diputada federal, expresando el mensaje de que se trata de una persona que ha desempeñado correctamente diversos cargos públicos y por lo tanto, resultaría benéfico que fuera postulada como candidata por el PAN e incluso, ocupara el cargo de Presidente de la República, la biografía era de acceso público y no se encontraba restringida en exclusiva a los militantes panistas.

La existencia de videos que corresponden a entrevistas que sostuvo la pre-candidata Josefina con diversos medios de comunicación y en los cuales manifiesta su intención de participar en el proceso electoral que se celebraría en 2012, finalmente, resultó siendo postulada como candidata al cargo de Presidente de la República por el PAN.

Motivación y los fundamentos legales del fallo

Para el IFE, las conductas mencionadas anteriormente constituyeron actos anticipados de campaña efectuados a favor de Josefina Vázquez Mota, por militantes del PAN, puesto que en términos de lo dispuesto en la ley,¹²¹ se trata de la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, imágenes, proyecciones, así como grabaciones de audio y video, que se dirigen a los afiliados, militantes y simpatizantes del referido partido, pero también a la ciudadanía en general, con el fin de obtener la postulación del denunciado a un cargo de elección popular. Siendo que dichos actos acontecen con anticipación al procedimiento interno de selección del PAN y al registro de su candidato.

¹²¹Artículo 7, párrafo segundo del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

En consecuencia, se estableció sancionar a la denunciada Josefina, en términos del (artículo 344,) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, el agravio presentado en contra de Santiago Creel Miranda se inició mencionando que el día 25 de junio de 2011, asistió a un evento en el que dio a conocer un movimiento llamado *MÉXICO ADELANTE*, cuya única finalidad consistía en promover el nombre, imagen y oferta política de Creel, con el propósito de posicionarlo ante la ciudadanía en general y obtener el respaldo de ésta para su precandidatura y candidatura al cargo de Presidente de la República.

De igual modo, se ha acreditó que este movimiento se integraba por diversos militantes panistas incluyendo a los Senadores Federico Döring, Andrés Galván y Ramón Galindo, así como a los diputados federales y locales Francisco Vega de la Madrid, Julián Velázquez, Luis Calderón, Guillermo Huerta y Sergio Eguren, quienes promovían a Creel Miranda, en su carácter de aspirante a la Presidencia de la República, que invitaba a la ciudadanía en general a incorporarse a dicho movimiento e impulsar la candidatura del denunciado y que a través de su página de internet.¹²²

También se acusó a Creel de la difusión de una biografía donde destacaba sus acciones realizadas en diversos cargos públicos, recalcando que se trata de una persona que ha desempeñado correctamente diversos cargos públicos y por lo tanto, resultaría benéfico que fuera postulado como candidato por el PAN e incluso, ocupara el cargo de Presidente de la

¹²² Véase: <https://www.santiagocreel.com.mx/index.php>

República. De igual forma que Josefina, el acceso a la biografía es público y no se encontraba restringido en exclusiva a los militantes panistas.

Argumentos de los inculpados

El tres de marzo de dos mil doce, el representante propietario del PAN presentó escrito de misma fecha ante la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del IFE, a través del cual defendió los argumentos presentados por los representantes de Ernesto Cordero, Santiago Creel y Josefina Vázquez por tanto, presentó las causales de improcedencia siguientes:

La relativa a que los hechos denunciados no constituyen de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo. La relativa a que el denunciante no aportó ni ofreció prueba alguna y que éstas sean idóneas para acreditar su dicho. Que los actos o hechos imputados hayan sido materia de otra queja o denuncia que se cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal.¹²³

Una vez que se conocieron y se analizaron los argumentos tanto del denunciante como de los denunciados, el IFE, procedió al estudio de las causales de improcedencia hechas vales por las partes denunciadas.

Argumento y fallo del IFE

Como resultado del análisis el IFE consideró que no le asistía la razón al denunciante; si bien aportó elementos de prueba suficientes para iniciar un procedimiento especial sancionador, e incluso acompañó su denuncia con

¹²³CONSEJO GENERAL EXP. SCG/PE/PRI/CG/148/PEF/064/2011

material probatorio, cuya valoración permitió al IFE conocer y evaluar la veracidad de los hechos denunciados.

Por otro lado, del análisis de las entrevistas de Ernesto Cordero, el IFE declaró que no fueron encaminadas a la obtención del voto por parte de Ernesto Cordero ni se presentó alguna plataforma electoral, por lo tanto, no se cumple con el elemento subjetivo para que dichos hechos denunciados puedan considerarse como actos anticipados de precampaña y/o campaña.

En el acuerdo emitido por el IFE, se subraya que, el contenido relativo a las notas informativas en internet, medios impresos y videos denunciados, constituyeron simples reseñas de hechos, entrevistas que se realizaron en ejercicio de la cobertura informativa y transcripción textual de manifestaciones realizadas por los actores políticos involucrados en los hechos noticiosos. Esto es, constituyen actos realizados por los comunicadores durante el desempeño de su labor cotidiana; estimar lo contrario según el IFE, “conduciría al absurdo de que existe una violación a lo previsto en la normativa comicial federal, cada vez que en Internet, radio y televisión o prensa impresa se reseñen eventos o actos”¹²⁴

Entre los argumentos que sostuvo el IFE, se toma como referente a la reforma de 2007-2008 para señalar que, las disposiciones constitucionales y legales que fueron incorporadas al sistema electoral con dicha reforma, no tenían como finalidad coartar los derechos de libertad de expresión y de información y mucho menos restringir la función social que realizan los

¹²⁴*Ibíd.* p. 166.

medios de comunicación al difundir información respecto de los hechos, actos y/o sucesos que se estimen más relevantes.

Por lo tanto, se declaró que las conductas denunciadas no podían ser consideradas como violatorias de la legislación electoral, en específico, como de actos anticipados de precampaña y/o campaña, toda vez que por el contenido de los actos denunciados, particularmente respecto a los medios de comunicación que dentro de su cobertura informativa difundieron entrevistas, se corroboran los elementos para ser considerados dentro del ejercicio legítimo de la labor periodística.

Por último, el IFE declaró que la entrevista es un género periodístico y no publicitario como el spot o promocional. Si la naturaleza de la entrevista se desvirtúa y, por ejemplo, se incluye de manera repetitiva en la programación de un canal o estación de radio, resulta claro que adquiere matices de promocional. En consecuencia, el IFE declaró infundadas las denuncias presentadas por el PRI en contra de Ernesto Javier Cordero Arroyo, Josefina Eugenia Vázquez Mota, Santiago Creel Miranda y del Partido Acción Nacional.

Argumentos y fallo del Tribunal Electoral

En desacuerdo con la determinación del IFE, el PRI promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral quien conoció y analizó el caso sosteniendo que a partir del análisis de la entrevista a que se ha hecho referencia, no permitía concluir que se trataba de un acto anticipado de precampaña o campaña, ya que como bien lo razonó el IFE, que en el caso de

la entrevista a Ernesto Cordero, en ningún momento exaltó alguna plataforma electoral, sus propuestas electorales o promovió su candidatura, con el fin de obtener el voto de la militancia o ciudadanía en general.

Asimismo, el Tribunal sostuvo que no se podía tratar de propaganda gubernamental encubierta o disfrazada puesto que, días atrás se había separado del cargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público, en tal sentido, la entrevista que se le realizó en el espacio televisivo en cuestión, tuvo como eje central, precisamente, el enterar al público en general, que participaría en el proceso interno del Partido Acción Nacional para elegir a su candidato a la Presidencia de la República. En consecuencia con lo anterior el Tribunal resolvió de la siguiente forma:

ÚNICO.- Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la resolución CG261/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador seguido en contra de los C.C. Ernesto Javier Cordero Arroyo, Santiago Creel Miranda y Josefina Eugenia Vázquez Mota, otrora aspirantes a candidatos del Partido Acción Nacional a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como del aludido instituto político, por hechos presuntamente constitutivos de infracciones a la normativa electoral federal, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/148/PEF/064/2011.¹²⁵

Como se observa el Tribunal, confirmó el recurso de apelación presentado por los denunciados donde se declara infundada la denuncia presentada por el PRI, en contra de Ernesto Cordero, Josefina Vázquez, Alonso Lujambio y Santiago Creel, por supuesta realización de actos

¹²⁵SUP-RAP-207/2012 Véase: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00207-2012.htm>

anticipados de campaña, y violaciones a la propaganda gubernamental, el sentido de la votación por parte del Tribunal electoral fue por unanimidad.

Consecuencias políticas del caso.

La primera consecuencia que se observa del caso analizado es que el quejoso, en este caso el PRI, no valoró que en el caso de Ernesto Cordero, Josefina Vázquez Mota y Santiago Creel Miranda, ya habían dejado los cargos que ocupaban como funcionarios públicos, al momento de ser entrevistados y publicitar sus intenciones de ser candidatos por el PAN a la presidencia de la República.

En consecuencia, no se pudo acreditar por la autoridad que se trataba de propaganda gubernamental disfrazada, o propaganda personalizada con el uso de los recursos públicos, sino que, se trató de entrevistas e información publicitada en internet avalada con el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información.

Una consecuencia política importante es que, pese a que la parte denunciante presentó la entrevista con Joaquín López Dóriga, entregó listas con los links de las páginas web donde se publicitaban, no resultaron elementos suficientes, puesto que, ya no eran funcionarios públicos y la información en la web, se atribuyó a simpatizantes que apoyaban la candidatura de cada uno de los aspirantes.

Sin embargo, una consecuencia importante de analizar, es que el IFE consideró que las entrevistas o las notas periodísticas o televisivas que difunden los comunicadores se sustentaban bajo la libertad de expresión, sin

embargo, terminan siendo propaganda política, en razón de que las entrevistas realizadas fueron presentadas en distintos medios y repetidas o comentadas en televisión, radio, o prensa escrita.

3.5.5 Caso 4. PRD vs Felipe Calderón por difundir encuesta electoral donde afirma que Josefina Vázquez Mota va a cuatro puntos del puntero Enrique Peña.

Antecedentes

El 21 de marzo de 2012, el PRD interpuso queja contra Felipe Calderón Hinojosa que, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal y dentro de su agenda oficial, inauguró la 20 Reunión Plenaria de Consejeros Consultivos de Grupo Financiero Banamex, en la Ciudad de México, y en la parte final de su participación, ante el público asistente presentó e hizo referencia a una encuesta de preferencias electorales de la Presidencia de la República, señalando que “los comicios de julio serán muy parejos y asegurando que la entonces candidata del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, Josefina Vázquez Mota, estaba a sólo 4 puntos de colocarse como la de mayor preferencia electoral”¹²⁶, situación que incluso fue confirmada mediante un comunicado de la Presidencia de la República.

Agravios presentados por el quejoso

Ante la actuación del Ejecutivo, el PRD presentó la queja denunciando múltiples agravios, pero fundamentalmente, declarando que dicha encuesta

¹²⁶Véase: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e4c4329f7e0945ecf9acff4ac625583> Consultada en: Política 23 Febrero 2012 – 0:37pm – Milenio.com

constituía una violación directa a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución.

Puesto que Felipe Calderón presentó resultados favorables para su partido y la candidata del mismo a la Presidencia de la República, lo anterior, además de implicar una ilegal intromisión en el proceso electoral a favor del PAN y su candidata presidencial, también conlleva una ilegal utilización de recursos públicos aplicados para la realización de estudio de opinión de preferencias electorales, para su posterior difusión en espacios y eventos en los que Felipe Calderón participaba en su calidad de titular de la Presidencia de la República, favoreciendo y posicionando ante la opinión pública, a su partido y a la candidata de éste a la Presidencia de la República.

Los recursos públicos destinados para que el titular del Poder Ejecutivo pueda realizar promocionales para propaganda gubernamental, la cual está sujeta a las disposiciones tanto de la Constitución como del COFIPE, por tanto, la acción del ejecutivo pervierte el sentido de la propaganda gubernamental y los recursos que se destinan para la misma.

Otro agravio adicional consistió en que la encuesta con la cual Felipe Calderón Hinojosa sustentó sus dichos, y que éstos mismos fueron reconocidos por la oficina de la Presidencia de la República, y respaldados por el PAN se encontraba al margen de la ley, al no haberse entregado copia del estudio completo al secretario ejecutivo del IFE y difundirse públicamente.

En consecuencia, la difusión del supuesto estudio de opinión de preferencias electorales, resultó ilegal, desde la pretensión de la Presidencia de

la República y su Titular de llevar a cabo encuestas con la finalidad de dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, pues las encuestas están sujetas a los criterios generales de carácter científico, emitidos por el Consejo General.

Motivación y los fundamentos legales del fallo

Derivado del análisis de la queja, el IFE acreditó que Felipe Calderón asistió al evento mencionado, y que el mismo trascendió por diversas notas periodísticas en las que el Presidente hizo referencia a una gráfica de preferencias electorales, sin embargo con ello no se podía advertir que se presentaba una plataforma electoral o se promovía a un ciudadano para la postulación de una candidatura a un cargo de elección popular, pues no se hizo alguna alusión expresa a partido político o candidato alguno, sino que la lámina presentada contenía a los cuatro candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la República.

Asimismo, el IFE sostuvo que en dichas gráficas se podían ver los nombres de Josefina Vázquez Mota, Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Quadri de la Torre, por tanto, con ello no se podía sostener que se estaba posicionando a una sola persona, en este caso a Josefina Vázquez Mota. Por tanto, con todo lo antes referido, el IFE declaró que no se presentó ninguna plataforma electoral y mucho menos se promovía a un ciudadano hacia la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal de 2011-2012.

Argumento y fallo emitido por el IFE

Por su parte el IFE, declaró infundado el procedimiento sancionador en contra de Felipe Calderón, puesto que, dichos, hechos no constituyeron actos anticipados de campaña electoral. En razón de que, de ese acto no se podía advertir que se haya realizado proselitismo a favor de Josefina Vázquez, ya que no se mencionó expresamente ni a dicha candidata ni al PAN.

El IFE acreditó que Calderón asistió al evento y que su acción trascendió por diversas notas periodísticas en las que se advirtió que hizo referencia a una gráfica de preferencias electorales, Sin embargo, con ello el IFE no pudo advertir que se estuviese ante una plataforma electoral o promoción de un ciudadano para la postulación de una candidatura a un cargo de elección popular, pues no se hizo alguna alusión expresa a partido político o candidato alguno, sino que la lámina presentada contenía a los cuatro candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la República¹²⁷.

Argumento y fallo del Tribunal Electoral

Para el Tribunal no se podía advertir una violación a la Constitución, ni a la materia electoral por uso indebido de los recursos públicos por tal motivo, no se pudo acreditar una violación al principio de imparcialidad.

Por tanto, determinó que dicha situación, en nada implicaba una intromisión del Poder Ejecutivo Federal en proceso electoral alguno, pues

¹²⁷EXP. SCG/PE/PRD/CG/041/PEF/118/2012 Y SUS ACUMULADOS SCG/PE/PRI/CG/043/PEF/120/2012 Y SCG/PE/SCG/JL/JAL/044/PEF/121/2012 Véase: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS_SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-21_1/CGe210312rp5-3.pdf

como se estableció, la participación Felipe, pero no se consideró ilegal, al no estar posicionando a candidato o partido político alguno.

En ese orden de ideas, la autoridad jurisdiccional, al igual que la autoridad administrativa, concluyó también que la lámina de la encuesta en mención no se podía ubicar dentro de las violaciones a la normativa, ya que no se acreditó su difusión, puesto que los medios de comunicación hicieron nota del evento, pero dicha situación no puede ser considerada como una difusión de la lámina de la encuesta, además de que la gráfica mostrada por los medios de comunicación no correspondía a la que efectivamente fue utilizada por el Presidente de la República.

Voto particular del caso.

Con respecto a este caso se emitió un voto particular por el magistrado Manuel González Oropeza, a propósito de la sentencia dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-206/2012 y SUP-RAP-247/2012 acumulados; Manuel González expresó que sí existió una infracción al marco normativo electoral. Para sostener su afirmación se fundamentó en el artículo 134 de la Constitución.¹²⁸

“En el caso, ninguna duda cabe que el Presidente de México es un servidor público de la Federación, por lo cual tiene la obligación permanente de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. La imparcialidad aducida en el texto constitucional, se traduce en materia electoral en la exigencia de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo cual, considerando el sistema electoral federal se

¹²⁸ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos

extiende a los candidatos postulados en exclusiva por dichos partidos políticos. Para cumplir con esa prescripción constitucional debe entenderse que la aplicación de los recursos públicos implica el desarrollo de cualesquiera de las actividades y funciones que constitucional y legalmente le corresponden al servidor público en cuestión.”¹²⁹

González expuso que en el caso se ha determinado que el Presidente de la República fue invitado a participar en dicha reunión plenaria y que su participación se desarrolló con la presentación de diversas láminas bajo el título "Presidencia de la República. Hacia un México más seguro, justo y próspero.”

Asimismo se ha demostrado que el Presidente se refirió a una elección competida en la presentación de una lámina titulada "Intención de voto Presidente de la República" y que dicha lámina era parte de los resultados de una encuesta ordenada por la Oficina de la Presidencia de la República.

También se ha mencionado que dicho evento tuvo lugar durante el periodo conocido como de intercampañas, es decir, el periodo en el cual no debe haber manifestaciones de apoyo a ningún candidato o partido político.

De la acción de Felipe Calderón, Manuel González sostuvo que podían inferirse algunas cuestiones básicas que arrojan suficientes elementos para considerar que se ha infringido la norma electoral.

En primer lugar, es claro que se han utilizado recursos públicos, tanto por el hecho mismo de la asistencia del Presidente a dicho evento, en día y hora hábiles, como por el empleo de material derivado de la contratación para realizar una encuesta que determinara la intención de voto en la contienda electoral por la Presidencia de la República. En segundo lugar, que en un

¹²⁹ Véase: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00206-2012.htm>

periodo en el cual no deben existir actividades tendentes a promover una candidatura o un partido político, el Presidente de la República hizo alusión en una exposición pública a una encuesta en la cual se mostraban porcentajes de intención de voto respecto de los candidatos en la contienda por la presidencia de la República. En tercer lugar, que el Presidente de México expresó, al mostrar la lámina sobre la intención de voto, que se estaría ante una elección competida. Estos elementos pueden relacionarse para afirmar que el Presidente de la República incurrió en una infracción a la normativa electoral, vinculada a la afectación de la equidad en la contienda por lo siguiente.¹³⁰

Manuel González señala puntualmente que la referencia de que “habría una elección competida”, no puede considerarse como una opinión neutral sobre tal tema, toda vez que en dicha contienda participa una candidata que representaba al partido político al cual pertenecía el Presidente de la República y que en la lámina que se mostró aparece en un segundo lugar, muy cerca, en términos porcentuales, de quien aparece en primer lugar.

De igual manera, González argumentó con respecto al fallo emitido por el IFE donde, la mayoría llegan a la conclusión de que no se violó el marco normativo por el hecho de que el Presidente de la República no aludió expresamente al PAN ni a la candidata de dicho partido político a la Presidencia de la República, Josefina Vázquez Mota, ni expuso plataforma electoral y tampoco promovió a candidato alguno, ni solicitó el voto a favor de nadie ni uso tiempos de radios ni de televisión para tales efectos.

Al respecto, consideró que no era necesario que la alusión fuera expresa en los términos mencionados. El elemento que debe importar al precepto constitucional es que no se haga una aplicación parcial de los recursos públicos, “y aquí, a mi parecer, el Presidente de la República incumplió con

¹³⁰*Ibíd.*, p. 197.

tal prescripción al presentar una lámina en la que se mostraba una presunta intención de voto que beneficiaba a la candidata de su partido al colocarla en una segunda posición, distante apenas de escasos puntos porcentuales del puntero en dicha encuesta.”¹³¹ Determinó el magistrado Manuel González.

Consecuencias políticas del caso.

El presente caso es sin duda paradigmático, en razón de que el entonces Presidente de la República, al mostrar los nombres de los candidatos, de forma indirecta hizo alusión a la posibilidad de que la candidata de su partido estaba obteniendo un repunte en las preferencias electorales.

Además, debe mencionarse que en los días previos a la celebración de dicha reunión plenaria las intenciones de voto en las encuestas realizadas por distintas empresas encuestadoras ubicaban a la candidata del Partido Acción Nacional en un tercer lugar, distante del puntero.

Expresamente se observó que sí hubo una definición respaldada por la investidura del Presidente de la República, que haciendo uso de recursos públicos beneficiaba a la candidata del partido político al cual pertenece.

Una consecuencia fundamental radica en que, el hecho de que el personaje de mayor importancia política, presente ante un la ciudadanía una encuesta de preferencias electorales podía derivar en percepciones en favor de la candidata del PAN, como lo señaló Manuel González en su voto particular:

¹³¹SUP-RAP-206/2012 y SUP-RAP-247/2012

“El Presidente de la República es el servidor público con la mayor investidura en el sistema político mexicano, pues como lo confirman la Constitución. Atendiendo a este perfil, es posible llegar a la presunción de que la presentación gráfica, de una sola diapositiva, en el transcurso de una intervención pública ante un auditorio representativo de los intereses de uno de los grupos financieros más destacados del país, puede configurar una intervención de las prohibidas por el marco normativo, al generar una percepción favorable al interés particular de un partido político y su candidata.”¹³²

Si atendemos además al hecho de que dicha participación se hace con la investidura presidencial, esto puede considerarse como un acto de persuasión a favor de la entonces candidata Josefina Vázquez Mota, lo cual supone una actuación ilícita del primer mandatario de la Nación.

En suma, el caso ilustra que pese a la prohibición de que ningún poder puede realizar o difundir preferencias electorales, en favor o en contra de algún partido político; se observó al Poder Ejecutivo quien abiertamente desvirtuó el sentido de la comunicación oficial y propaganda gubernamental a la que él se debía sujetar.

3.5.6 Caso 5. PRI vs Felipe Calderón por uso de propaganda gubernamental como propaganda personalizada en cartas enviadas a los ciudadanos con membrete del SAT.

Antecedentes

El veintiuno de marzo de 2012, el PRI presentó denuncia en contra de Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, de Juan José Suárez Coppel, Director General de Petróleos Mexicanos, y de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jefe del

¹³²Ibíd. p.198

Servicio de Administración Tributaria por promoción personalizada incluida dentro de la propaganda gubernamental.

Agravios presentados por el quejoso

La razón de dicha denuncia fue la distribución de una carta dirigida a los contribuyentes fiscales, en la que el Presidente de la República les agradecía el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, les invitaba a continuar cumpliendo con sus obligaciones, y señalaba los logros realizados por el gobierno federal con las contribuciones hechas por la ciudadanía.

Para el PRI, la carta constituyó propaganda gubernamental usada para la promoción personalizada del Presidente de la República, al contener su nombre y su firma, y encontrarse dirigida a los ciudadanos contribuyentes. La difusión de la carta constituye una utilización de recursos públicos, con el propósito de promocionar al Presidente de la República e influir en el proceso electoral federal exaltando los logros de su gobierno.

Sin duda, dicha propaganda vulneraba los principios de libertad de sufragio, y libertad de los procesos electorales, así como la imparcialidad que debe guardar el Presidente de la República en su carácter de servidor público.

Motivación y los fundamentos legales del fallo

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias estimó que en el expediente obraban elementos suficientes para considerar que la distribución de la carta constituía una posible violación al artículo 134 constitucional, y por ello concedió la medida cautelar solicitada, a efecto de suspender su envío.

Argumento y fallo emitido por el IFE

En cuanto al motivo de inconformidad analizado, el IFE sostuvo que si bien nuestro sistema jurídico permite la comunicación directa y personalizada entre los gobernantes y los gobernados y de esta forma el envío de cartas o comunicaciones de tal naturaleza, no está proscrito por alguna norma. Sin embargo, el agravio consistió en que Calderón Hinojosa uso recursos públicos para la difusión de propaganda personalizada, a través de la difusión de los logros del Gobierno Federal afectando así la equidad de la contienda electoral.

Asimismo, tomando en cuenta el contenido específico de las cartas denunciadas se consideró que se contaban con elementos suficientes para determinar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, ya que, se contó con elementos para presumir que se estaba en presencia de propaganda gubernamental, y que la misma contenía elementos de promoción personalizada.

Argumentos de los inculpados

Por su parte, Felipe Calderón, apeló el acuerdo emitido por el IFE argumentando que se encontraba indebidamente fundado y motivado, en virtud de que no había elementos suficientes para considerar que las cartas enviadas a los contribuyentes constituyeran promoción personalizada ni que con ello se hubiese invitado a votar a favor de algún candidato o partido político, o que se vulnerara el principio de equidad en la contienda.

Por el contrario, sostuvo que los escritos únicamente eran una invitación a los contribuyentes para que continúen cumpliendo con sus obligaciones fiscales, con un fin meramente informativo. En razón de lo anterior, Felipe Calderón, apeló ante el TEPJF la medida cautelar aprobada por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE.

Argumentos y fallo del Tribunal

El Tribunal declaró que a partir de las consideraciones expresadas por el IFE, advirtió que la determinación impugnada se encontraba debidamente fundada y motivada, pues no sólo se analizaron las pruebas ofrecidas por el denunciante, sino que también se efectuaron diligencias a fin de allegarse de información suficiente para poder resolver.

En consecuencia, los magistrados del Tribunal Electoral ratificaron por unanimidad la decisión del IFE de pedir al presidente Felipe Calderón que suspendiera el envío de cartas y correos electrónicos a los contribuyentes, por considerar que con ello resaltaba su actividad personal, lo que afectaba el proceso político-electoral.

Los magistrados del TEPJF rechazaron el recurso de apelación interpuesto por Miguel Alessio Robles, consejero jurídico de la Presidencia de la República, con el que buscaba impugnar el acuerdo emitido del IFE (CQD025/2012), en el que solicitó el Partido Revolucionario Institucional PRI para que el Ejecutivo Federal dejara de enviar, por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT), cartas a los contribuyentes.

Por su parte, la magistrada María del Carmen Alanís puntualizó que no se resolvía el fondo del asunto, sino únicamente las medidas cautelares establecidas por el IFE. En consecuencia, el Tribunal revocó la resolución emitida, en la que se concluyó que el Presidente de la República, Felipe Calderón violó la Constitución al enviar una carta y correos electrónicos a los contribuyentes mediante el sistema del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Tras el análisis del documento enviado por el mandatario, los magistrados del tribunal constitucional resolvieron, con seis votos a favor y uno en contra, hacer válido el recurso de apelación interpuesto por el PAN en el cual se impugnaba lo resuelto por el IFE en primera instancia, sobre las cartas en las cuales Calderón agradecía el pago de impuestos y recordaba que con ellos, el gobierno podía realizar obras en favor de la ciudadanía.

Consecuencias políticas del caso.

El caso analizado establece una consecuencia política de suma importancia para el tema de la propaganda gubernamental, en razón de que, justamente lo que se observó fue el uso de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada, lo cual, transgredió el modelo de comunicación política y particularmente, los principios fundamentales de la propaganda gubernamental establecidos en la Constitución y el COFIPE.

La ley que regula la propaganda gubernamental establece que no se pueden difundir o promocionar los logros de gobierno ni la obra pública en periodo electoral, pese a ello, las cartas enviadas por Felipe Calderón en las

que daba las gracias a los contribuyentes también se promocionaba la obra pública y los programas sociales, textualmente la carta decía: “Gracias a tu contribución construimos nosotros más obras carreteras, hospitales, escuelas; fortalecemos nuestros programas sociales como Oportunidades, estancias infantiles, becas escolares. Te refrendo mi compromiso de continuar trabajando para que tú y tu familia puedan vivir mejor.”

Claramente se trataba de la difusión de programas sociales y logros de gobierno, lo cual, transgredía la ley como el IFE resolvió de primera instancia, puesto que se confirmaba la promoción personalizada y el anuncio de obra pública y programas sociales en el periodo electoral federal de 2012. Por otro lado, el TEPJF no encontró transgresiones a la normativa y, en consecuencia, rechazó la aplicación de medidas cautelares impuestas al Presidente por el IFE.

Un aspecto fundamental que se puede observar del caso, es que con el mismo marco normativo de base para las autoridades electorales, el IFE decidió la aplicación de medidas cautelares, en razón de que las cartas claramente eran de propaganda personalizada y podían influir en el proceso electoral, sin embargo, el Tribunal apoyó la decisión de que se dejaran de enviar las mencionadas cartas, pero argumentó que no se violó en lo referente a la propaganda gubernamental, puesto que, según el tribunal, únicamente se agradecía el pago de impuestos y recordaba que con ellos, el gobierno podía realizar obras en favor de la ciudadanía.

3.5.7 Caso 6. PRI en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de Ernesto Javier Cordero Arroyo y del PAN.

Antecedentes

EL 15 de octubre de 2011 Felipe Calderón sostuvo una entrevista con el periódico denominado *The New York Times* en ella hizo declaraciones a favor de su gobierno, específicamente en materia de seguridad y economía, además, realizó críticas al PRI señalando que diversos integrantes de dicho partido piensan resolver los problemas de seguridad mediante el acuerdo con grupos criminales y por último, se refirió al proceso electoral federal que se realizaba en ese momento.

Argumentos presentados por el quejoso

En el momento de presentar la queja ante el IFE, el representante del PRI comentó que “es muy lamentable la actitud del Presidente de la República con este tipo de declaraciones que no sólo nos parecen frívolas e imprudentes, sino también ilegales.”¹³³ Uno de los argumentos que el quejoso presentó fue que, la entrevista mencionada había sido reproducida por diversos medios de comunicación social nacionales y por lo tanto, había sido hecha del conocimiento público en nuestro país.

El quejoso acompañó la denuncia con una nota periodística titulada “Calderón: PRI pretende pactar con el narco”, publicada en la página de

¹³³Fabiola Martínez, “Calderón violó la Constitución, dice el PRI en queja ante el IFE”, en La Jornada, México, 19 de octubre de 2011. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/19/politica/007n1pol>

internet de la revista 'PROCESO'¹³⁴ en la cual se hace mención a la entrevista sostenida por el denunciando Felipe Calderón con el diario *The New York Times*, publicada el 17 de octubre de 2011.

José Francisco Blake Mora entonces Secretario de Gobernación se pronunció respecto a las declaraciones emitidas por Felipe Calderón en la entrevista antes señalada, manifestando que el Presidente respondió concretamente que anteriormente se pactaba o acordaba con los narcos y que algunos son todavía partidarios de ese pacto.

Motivación o fundamento del fallo

El IFE resolvió infundados los procedimientos especializados sancionadores puesto que, en la queja en contra de Felipe Calderón, no se violó el principio de equidad en la contienda, en razón de que, no se advirtió que las declaraciones tuvieran como propósito fundamental presentar una plataforma electoral y promover a un ciudadano como candidato a la Presidencia de la República. Además de que no se tienen elementos para concluir que con las declaraciones realizadas por el Presidente al diario y las que llevó a cabo Ernesto Cordero, existiera una estrategia para afectar al PRI.

Argumentos y fallo del IFE

El ocho de noviembre del 2012, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE, entre otras cuestiones, acordó lo siguiente:

¹³⁴ Véase : <http://www.proceso.com.mx/?p=284524>

a) Que la vía procedente para conocer de las denuncias era el procedimiento especial sancionador; b) realizar diligencias para mejor proveer y c) formuló diversos requerimientos; y por acuerdo del dos de diciembre del mismo año, dejó sin materia el procedimiento instaurado en contra de José Francisco Blake Mora, y admitió a trámite el instaurado en contra de Ernesto Javier Cordero Arroyo.¹³⁵

El IFE reconoció que tanto los mensajes emitidos por Felipe Calderón, como la réplica de Ernesto Cordero constituían una transgresión a las disposiciones que regulan el modelo de comunicación política y que los actores mencionados en su carácter de funcionarios públicos deben estar sujetos a las normas de la propaganda gubernamental.

Argumentos de los inculpados

Los inculpados Cordero y Calderón en desacuerdo con la primera resolución del IFE impugnaron el acuerdo emitido en el cual se determinaba que Felipe y Cordero transgredían la normativa electoral con el argumento de que tanto las declaraciones del Presidente Calderón, como las réplicas de Francisco Blake y Ernesto Cordero en entrevistas, no constituían una violación a la normativa puesto que no se explicitaba un mensaje claramente electoral. En consecuencia, el IFE declaró infundados los procedimientos sancionadores iniciados en contra del Presidente y Ernesto Cordero.

¹³⁵ SUP-RAP-586/2011.

Argumentos y fallo del Tribunal Electoral

Al no estar de acuerdo con la decisión del IFE sobre declarar infundados los procedimientos sancionadores, el PRI interpuso recurso de apelación ante el TEPJF a fin de controvertir la mencionada resolución del IFE.

Por su parte, el TEPJF, contrario a lo expuesto por el PRI, sostuvo que en el discurso pronunciado por Ernesto Cordero, no existía referencia alguna a las manifestaciones vertidas por Felipe Calderón en la entrevista realizada por el periódico denominado “*The New York Times*”, de ahí que no pueda establecerse la relación entre ambos pronunciamientos de los funcionarios.

El tribunal argumentó que la nota periodística, donde se observa la declaración hecha por Ernesto Cordero, en la cual señalaba que el PRI debía responder a las imputaciones, de que algunos de sus miembros pretendían celebrar acuerdos con grupos criminales, por lo tanto, declaró que pese a las afirmaciones en las cuales se crítica al mencionado partido político, ese elemento resultaba insuficiente para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra del partido político o de alguno de sus aspirantes a cargos de elección popular.

En consecuencia con lo anterior, el Tribunal concluyó que del análisis individual y de conjunto, no era posible tener por acreditado el elemento subjetivo indispensable para configurar uso de propaganda gubernamental en favor de algún partido o funcionario y de los actos anticipados de precampaña denunciados por el Partido Revolucionario Institucional.

En consecuencia, el TEPJF ordenó revocar en la parte que había sido impugnada por el PRI la resolución CG417/2011 de catorce de diciembre de dos mil once, dictada por el Consejo General del IFE, en los procedimientos especiales sancionadores.

Consecuencias políticas del caso

Se puede inferir que, a partir de las decisiones emitidas por ambas autoridades electorales hay discrepancias significativas, pues mientras el IFE, impone procedimientos sancionadores, el TEPJF las declara infundadas, lo cual, plantea de inicio que existe un gran margen de interpretación de la norma, pese a que se parte de la misma normativa, los razonamientos jurídicos difieren significativamente, como se ha podido observar en los casos hasta ahora analizados.

Particularmente en este caso, el IFE tuvo a bien sancionar las expresiones de Felipe Calderón por hacer propaganda política, al mismo tiempo negativa, lo que fue una de las razones que motivaron la reforma electoral de 2007-2008, prohibir las campañas negativas. Además para la única propaganda para la que se encontraba legitimada a realizar, era propaganda gubernamental.

En el momento en que Calderón emitió un mensaje en el que expresó que el PRI, pactaba con el narco, sin duda, transgredió la propaganda gubernamental, pues como jefe del Poder Ejecutivo debía restringirse a la propaganda gubernamental, sus expresiones derivaron en propaganda política, y propaganda negativa, deformando el uso y acceso a los medios de los cuales

dispone para promover programas sociales y logros de gobierno, debía haber actuado con imparcialidad y mantenerse al margen de expresiones negativas en contra de algún partido político, Calderón debía apegarse a la normativa que regula el modelo de comunicación política, específicamente en lo que tiene que ver con el reglamento de propaganda gubernamental.

3.5.8 Caso 7. PAN vs El jefe de gobierno capitalino de la Ciudad de México (Marcelo Ebrard)

Antecedentes

El PAN presentó una queja ante el IFE en contra del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard por promocionar los logros de su gobierno ante los ciudadanos, en el contexto del proceso electoral federal de 2012, lo cual transgredía la normativa, específicamente viola la propaganda gubernamental.

Argumentos del quejoso

Rogelio Carvajal, representante del PAN ante el IFE presentó la queja en contra del Gobierno del DF, en razón de que, en los recibos de pago de derechos por el suministro de agua que se emiten y distribuyen por el Gobierno del Distrito Federal y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, específicamente en el anverso se difundía propaganda gubernamental que destacaba presuntos logros de la mencionada administración.

En la queja se detalla que se interpone denuncia en contra de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en su calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

Ramón Aguirre Díaz en su carácter de Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), así como del PRD, por difusión de propaganda gubernamental durante el proceso electoral federal de 2011-2012.

Motivación o fundamentos del fallo

Posterior al análisis del caso el IFE estableció que debía prevalecer el principio de imparcialidad de todo servidor público, en consecuencia, se debe respetar a la norma Constitucional, en absoluto. Esto es, no sólo se aplica en el manejo de los recursos a su disposición sino que también incluye un límite en cuanto al ejercicio de su libertad de expresión en su calidad de funcionario público durante el desarrollo de cualquier campaña electoral.

Argumentos y fallo del IFE

El IFE, consideró que efectivamente se violaba la normativa con respecto a la propaganda gubernamental en el contexto del proceso electoral federal de 2012, por tanto, le solicitó a la Comisión de Quejas y Denuncias, tomar las medidas cautelares consistentes en suspender de inmediato la inclusión de propaganda gubernamental que difunde logros y obras de la actual administración, en el contenido de los recibos de pago de Derechos por el Suministro de Agua que emite el Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

Debido a que la difusión se realizaba de manera continua sistemática y reiterada en periodo de campaña en el proceso electoral federal de 2012, en consecuencia, de continuar emitiendo dichos recibos se vulneraba de manera irreparable los principios de equidad e imparcialidad. De esta manera y para

efectos de no seguir violando tal principio el IFE acordó como medida cautelar, la suspensión de dicha propaganda gubernamental.

El IFE expresó que la importancia de que esta medida cautelar se decretara de forma inmediata tenía como finalidad evitar que la difusión de dicha propaganda gubernamental, que contenía presuntos logros del gobierno capitalino, pusiera en riesgo la equidad en la contienda.

Argumentos del inculpado

El entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard, interpuso recurso de apelación ante la decisión del IFE, argumentado que en ningún momento se violaba la propaganda gubernamental y no tenía como objetivo interferir o influir en el proceso electoral federal que se desarrollaba, puesto que la información que se presentaban en los recibos del agua, era referente a la cultura de la preservación y cuidado del agua, así como de recomendaciones sobre el uso de regaderas ahorradoras y baños de cinco minutos e información sobre la infraestructura de la red del sistema de agua.

Argumentos y fallo del IFE

El IFE analizó las pruebas presentadas y determinó que las boletas para el cobro de derechos por el suministro de agua, contenían en el reverso de las mismas un diseño autorizado que promueve una cultura del ahorro de agua y de detección de fugas.

Asimismo, el IFE determinó que el contenido de la boleta de cobro tenía como único objeto mantener a los contribuyentes informados respecto a las

condiciones de la infraestructura hidráulica, así como para darles certidumbre de que los pagos que efectuaban por concepto de derechos por el suministro de agua, permitían una mejora en los servicios.

Y por último, que no se contaba con elementos suficientes para acreditar la temporalidad, puesto que, la distribución de las boletas por concepto de suministro de agua denunciadas, no transgredían las excepciones a la difusión de propaganda gubernamental establecidas para aplicarse durante el tiempo en que transcurriera el proceso electoral.

Consecuencias políticas del caso

Del caso presente se pueden plantear dos hipótesis: una, que los actores políticos encuentran incentivos en presentar quejas ante las autoridades electorales, pese a que reconocen que no existe transgresión la normativa, pero reconocen que el solo hecho de presentar la queja tendrá un impacto mediático. La segunda hipótesis, es que verdaderamente desconocen las leyes y las normas que rigen la propaganda gubernamental y, en consecuencia, presentan quejas ante la autoridad con pleno desconocimiento de que los actos denunciados no constituyen una violación a la norma. Como se pudo observar en el caso analizado, la propaganda que se denunció en contra de Marcelo Ebrard resultó que efectivamente se encontraba dentro de lo permitido por la ley, puesto que no constituía ningún tipo de propaganda.

3.5.9 Caso 8. PRI vs Felipe Calderón por difusión de propaganda gubernamental durante el periodo del proceso electoral federal de 2012

Antecedentes

El 4 de abril de dos mil doce, el Diputado Sebastián Lerdo de Tejada representante del PRI ante el IFE, presentó una queja ante el Consejo General de ese instituto. En ella, hizo de su conocimiento que se había transmitido propaganda gubernamental del Gobierno Federal, a través de algunas estaciones de radio que participaban en la cobertura del proceso electoral federal de 2011-2012.

Argumentos del quejoso

El diputado Lerdo de Tejada, denunció que se divulgaron diversos promocionales radiofónicos, que se transmitieron como propaganda gubernamental, a través de algunas de las estaciones de radio que participaban en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal.

Dichos promocionales no se ubicaban dentro de las excepciones que se previstas en el COFIPE, respecto a la posibilidad de difundir propaganda gubernamental sobre servicios de educación, salud, turismo y eventualmente protección civil durante periodo de campaña. En razón de que los promocionales radiofónicos denunciados específicamente se referían al combate al crimen organizado, el otorgamiento de becas educativas, los financiamientos universitarios otorgados, la promoción del turismo y las

inversiones realizadas en este sector, el programa de atención a sequías que se ha aplicado en algunas entidades de la República, las acciones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, las obras y proyectos realizados en materia de energía y electricidad, programas sociales y prevención de adicciones.

Motivación o fundamento del fallo

El IFE, tomando en consideración que la temática abordada por los promocionales denunciados, sostuvo que no se encuentra dentro de los supuestos de excepción previstos en la norma constitucional, ni en los instrumentos emitidos por el Consejo General, ni los del mismo Instituto, en consecuencia, determinó que responsabilidad correspondió a las concesionarias y/o permisionarias de radio, por haber pautado directamente el material denunciado, cuyo contenido (logros y acciones de gobierno) no aborda una temática prevista como excepción en el artículo 41 Constitucional.

Argumentos y fallo del IFE

El IFE, a partir del análisis realizado a las constancias que integran el expediente, mismas que fueron valoradas conforme a “las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia”, consideró que la responsabilidad por la difusión de los promocionales, debía atribuirse a las emisoras, por difundir la propaganda gubernamental en periodo de campaña electoral.

En consecuencia, el IFE expuso que debía declararse fundado el procedimiento especial sancionador iniciado en contra de las concesionarias y permisionarias que difundieron la mencionada propaganda gubernamental,

asimismo, declaró infundados los procedimientos especiales sancionadores en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Gobernación, del Subsecretario de Normatividad de Medios y del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Consecuencias políticas del caso

Lo que se desprende del caso analizado, es que si bien existe un marco normativo que regula el acceso a los medios de comunicación, por medio del IFE, los actores privados, en este caso las concesionarias, tienen la capacidad de influir en los procesos electorales, es decir, pueden mantenerse al margen de las disposiciones de la ley, bajo argumentos de distinta índole como: desconocimiento de la normativa, errores técnicos, entre otros, pero finalmente transgreden la normativa.

Pese a que era de conocimiento público que se encontraba bajo el contexto del proceso electoral federal de 2012, las permisionarias continuaron difundiendo propaganda gubernamental, sin que ésta, se encontrara dentro de las excepciones que marca la ley, es decir, de la propaganda que si puede ser transmitida en periodo electoral. Aun cuando la culpa recaiga en las concesionarias, se difundió la propaganda gubernamental del gobierno federal en territorio nacional promocionando la obra pública, los logros del gobierno, entre otros.

Este caso, tiene como consecuencia que, en la medida de que no se regule la actuación de los privados, es decir, los medios de comunicación, y que las sanciones no sean lo suficientemente significativas, los actores

privados continuarán encontrando posibilidades de violar la normativa y desequilibrar la contienda electoral.

3.5.10 Caso 9. PVEM vs Javier Corral Jurado candidato a Senador de la república

Antecedentes

El PVEM denunció la participación reiterada de Javier Corral Jurado, candidato a Senador por el estado de Chihuahua, en un programa de radio denominado Noticiero Antena Radio, que se transmite cada semana por la frecuencia 107.9 FM del Instituto Mexicano de la Radio, en presunta adquisición de tiempo en radio.

Argumentos presentados por el quejoso

En la denuncia presentada por el PVEM ante el IFE se sostiene como argumento central que la participación Javier Corral Jurado, le propiciaba una ventaja irregular ante sus oponentes electorales, al intervenir semanalmente como analista político en dicho espacio de noticias.

Motivación o fundamento del fallo

La Comisión de Quejas y Denuncias del IFE ordenó, por unanimidad, la suspensión inmediata de la colaboración del candidato al Senado por el PAN, Javier Corral Jurado en el Noticiero Antena Radio del Instituto Mexicano de la Radio (IMER), puesto que, contravenía la norma electoral y el principio de equidad en la contienda, durante el proceso electoral federal de 2011- 2012.

Argumentos y fallo del IFE

Los Consejeros Electorales evaluaron las pruebas presentadas, relativas a la candidatura del panista por el estado de Chihuahua y su participación en el programa radiofónico, ante lo cual, solicitaron al representante legal del IMER, con la frecuencia 107.9 FM, suspender de inmediato las participaciones de Javier Corral, y a éste abstenerse de participar en ese espacio de noticias.

En consecuencia, se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto para que verificara la transmisión del Noticiero Antena Radio, para constatar el cumplimiento de las medidas cautelares.

Consecuencias políticas del caso

El entonces candidato a Senador Javier Corral, pese a ser un conocedor de las leyes que regulan los medios de comunicación y la propaganda gubernamental, participaba como analista político en un programa radiofónico al tiempo que competía en la contienda electoral de 2011-2012 por un cargo en la Cámara Alta. Es importante mencionar que Corral se ha destacado en su actividad legislativa por ser uno de los políticos que ha participado activamente en el proceso y el diseño del modelo de comunicación política, y pese a ello, decidió transgredir la ley al participar en el programa radiofónico mencionado.

La acción de Javier Corral¹³⁶, en primera, viola los principios de equidad en la contienda en razón de que se hacía presente en la sociedad a través del acceso a un medio de comunicación masiva cuando, en su calidad de candidato a un cargo de representación federal, debía sujetarse a la norma que regula el acceso a los medios de comunicación durante el proceso electoral federal, en segunda, este caso ilustra que los actores políticos aun cuando pueden conocer las sanciones perfectamente, encuentran incentivos para transgredir el modelo de comunicación política y generar inequidad en la contienda.

3.5.11 Caso 10. PRD vs Enrique Peña Nieto quien en su calidad de gobernador del Estado de México transgredió la propaganda gubernamental usándola como propaganda personalizada con miras a la elección federal de 2011-2012.

Antecedentes

El IFE recibió una queja presentada por Rafael Hernández Estrada, entonces representante propietario del PRD mediante la cual hizo del conocimiento de dicha autoridad, hechos que presuntamente transgredían a la normatividad electoral federal, por actos como lo son: promoción personalizada con

¹³⁶Corral Juradoes miembro fundador de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI). En la UNAM, ha participado en diferentes mesas de discusión, conferencias, presentaciones, además de su quehacer principal como profesor universitario de las cátedras "Derecho de prensa, de la radio, televisión y cinematografía", en la especialidad de posgrado en Derecho de la Información dentro de la Coordinación del Programa Único de las Especializaciones en Derecho y la materia "Régimen Jurídico de los Medios de Comunicación" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

recursos del gobierno estatal, actos anticipados de campaña y entrega de recursos con fines electorales.

Argumentos del quejoso

El PRD denunció ante el IFE que desde los días 8 y 9 de enero de 2011 habían sido publicados anuncios de plana entera en los diarios Novedades, El Sol de Acapulco y El Sur, en los cuales, junto con la imagen del candidato de la coalición "Tiempos Mejores para Guerrero", aparecía la fotografía, nombre y cargo de Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México, lo que implica la promoción personalizada de este servidor público, conducta prohibida por la Constitución General de la República.

Dicha propaganda fue transmitida por Internet, radio y televisión, así como por canales de televisión restringida en el Estado de Guerrero, en un promocional de propaganda electoral de la Coalición "Tiempos Mejores para Guerrero" en el que se presentaba a Enrique Peña Nieto y se hacía promoción de su persona, conducta prohibida por el artículo 134 de la Constitución, independientemente de las violaciones a la prohibición de contratación de tiempos de transmisión en radio y televisión para fines electorales.

Motivación o fundamento del fallo

El IFE consideró que las conductas denunciadas vulneraban lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, Base III, Apartado C, y 134 de la Constitución, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347

del COFIPE, se concluye que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental.¹³⁷

El IFE en referencia al texto constitucional que se ha mencionado, expuso que los partidos políticos tienen acceso a los medios de comunicación social, tales como radio y televisión. Pero, también resulta incuestionable que es el IFE la única autoridad facultada para la administración de los tiempos en radio y televisión que correspondan al Estado, es decir, ni funcionarios ni partidos políticos ni candidatos pueden hacer ningún tipo de promoción política sino es por medio del IFE.

Argumentos y fallo del IFE

EL IFE argumentó que en cuanto a la programación de los canales de televisión 25 de Chilpancingo y 6 de la Ciudad de Acapulco fue transmitido un promocional en el que aparecen entre otros personajes el Gobernador Constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto, para realizar manifestaciones de apoyo a la entonces candidatura de Manuel Añorve Baños, no se tenían elementos suficientes para sancionar a Peña Nieto como se puede observar en la resolución emitida por dicha autoridad electoral:

PRIMERO. Se declara fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra de la persona moral denominada “Sistema Guerrero Audiovisual, S.A. de C.V.”, en términos de lo dispuesto en el considerando NOVENO del presente fallo. SEGUNDO. Se impone a la persona moral denominada “Sistema Guerrero Audiovisual, S.A. de C.V.”, una sanción consistente en una multa de ciento sesenta y ocho días de salario mínimo general vigente, lo que equivale a la cantidad de \$10,049.76 (diez mil cuarenta

⁴⁴SCG/PE/PRD/CG/003/2011.

y nueve pesos 76/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando DÉCIMO de esta resolución. (...)SÉPTIMO. Se declara infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México y de la Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, en términos de lo dispuesto en el considerando DECIMOQUINTO, DECIMOSEXTO Y DECIMOSÉPTIMO del presente fallo.

En cuanto a los promocionales donde Peña Nieto, en tanto servidor público realiza promoción de su persona, la autoridad estimó que no constituyó infracción alguna a la normatividad electoral ya que el promocional denunciado, aun cuando ha sido calificado como propaganda electoral, difundida en dos medios de comunicación social, no constituye propaganda personalizada, en razón de que no se cuenta con elementos de prueba que conlleven a esta autoridad a acreditar que el mismo fue contratado o difundido a solicitud de Enrique Peña o por algún integrante u órgano de la administración pública del Gobierno del Estado de México. En consecuencia, el IFE desestimó la posibilidad de que el costo de producción o difusión del material referido hubiera sido cubierto con recursos públicos.

Como segundo elemento, el IFE indicó tener los elementos de prueba necesarios mediante los cuales tiene la convicción de que la difusión de la propaganda electoral fue contratada por la persona moral Sistema Guerrero Audiovisual, por lo cual, sólo se dictó la aplicación de medidas cautelares contra dicha empresa audiovisual.

Consecuencias políticas del caso.

El caso presente ilustra que los funcionarios y candidatos han generado nuevas estrategias para transgredir la normativa en cuanto a propaganda puesto que, después de haberse acreditado con pruebas, videos, páginas de internet, entre otros, la participación del entonces gobernador Enrique Peña, quien pese a ostentar con un cargo como funcionario público, realizó abiertamente campaña en favor de un candidato estatal.

La novedad de la estrategia transgresora consistió en que un gobernador estatal, Enrique Peña, hace promoción personalizada en otra entidad federativa, donde no sólo se promociona en lo personal, sino también promocionaba a un candidato de su partido, Manuel Añorve quien era candidato a la gubernatura del estado de Guerrero, pero nuevamente se observa que la autoridad electoral decidió no sancionar al promocionado, puesto que no se comprobó que comprara el tiempo en los medios, es decir, porque no se presentó un contrato y por tanto, decidió únicamente sancionar a la empresa audiovisual.

Por último, un elemento importante que se observa en el presente caso y que ilustra el tipo de sanción que se impone por parte de la autoridad electoral para castigar las transgresiones al modelo de comunicación política, fue la sanción impuesta a la empresa Sistema Guerrero Audiovisual por 10,049.76 (diez mil cuarenta y nueve pesos 76/100 M.N.) como se observa el costo económico que tienen que asumir los actores políticos, resulta nada significativo, en comparación con el impacto mediático, que puede tener el

hecho de que el candidato a la gubernatura estatal fuera apoyado por el entonces gobernador del Estado de México Enrique Peña, quien para ese momento, había tenido mucha publicidad oficial y no oficial en los medios de comunicación.

Conclusiones

En el trabajo se han analizado los casos que fueron llevados ante el IFE y el TEPJF por el uso indebido de la propaganda gubernamental; es decir, los casos donde la mencionada propaganda fue utilizada para promover a un funcionario, partido o candidato. La investigación da cuenta de los casos acontecidos durante el proceso de la elección federal de 2012.

Con base en el número de quejas interpuestas ante el Instituto Federal Electoral y/o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno al uso de la propaganda gubernamental por parte de funcionarios públicos para promocionar su imagen en aras de la contienda electoral, se pudo detectar que estas prácticas se observan en la contienda federal y que son muy frecuentes en el ámbito local. Esta situación ha reconfigurado el modelo de comunicación política, puesto que las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental en los procesos electorales ocasionan que los contendientes se enfrenten en la arena político-electoral en condiciones de inequidad.

Otra de las conclusiones a las que se arribó en la presente investigación fue que a falta de equidad en las contiendas electorales puede ser una

consecuencia política que obstruya la consolidación democrática de nuestro país.

A continuación se presentan los resultados más relevantes de la investigación, mismos que se encuentran organizados por apartados para su mejor exposición, es decir, los datos importantes y los hallazgos de la investigación que contribuyen exponer las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental y a someter a prueba la hipótesis de la investigación.

1. Cuando los responsables de la información pública emplean los recursos destinados originalmente para la comunicación social y gubernamental en la promoción de un partido o persona, esta situación tiene como consecuencia política un problema para la equidad en la contienda electoral.

La falta de equidad en la contienda pudo observarse en dos momentos. El primero tiene que ver con el uso de la propaganda gubernamental por parte de algunos funcionarios públicos para promocionarse antes del proceso electoral. Así lo evidenció Enrique Peña Nieto, quien en su cargo como Gobernador del Estado de México difundió propaganda gubernamental en la que se promocionaban los logros del gobierno pero, con la frase “me lo firmaron y me lo cumplieron”, lo cual, personalizaba dicha propaganda en favor del mencionado político, quien compitió posteriormente para la Presidencia de la República.

En el mismo sentido se encontró la transgresión denunciada por el PRI, donde expuso que desde semanas anteriores al inicio del proceso electoral 2012 y hasta la fecha de presentación de la denuncia, los funcionarios públicos Ernesto Cordero, Santiago Creel y Josefina Vázquez Mota -todos ellos militantes del Partido Acción Nacional-, hicieron uso de la propaganda gubernamental; con respecto a Ernesto Cordero fue denunciado que el 9 de septiembre de 2011 realizó una conferencia de prensa en el Salón Manuel Ávila Camacho de la residencia oficial de Los Pinos, con el propósito de anunciar su renuncia al cargo de Secretario de Hacienda, el Presidente de la República manifestó su apoyo a la aspiración del denunciado para participar en el proceso electoral.

Dos días después, Cordero asistió a un evento celebrado en el Distrito Federal acompañado por el Secretario del Trabajo de la Administración Pública Federal, Javier Lozano y de los gobernadores de Sonora y Guanajuato. Por último, se denunció que el 12 de septiembre de 2011 Ernesto Cordero fue entrevistado durante el noticiero de televisión transmitido por el Canal 2, conducido por el periodista Joaquín López Dóriga. En esa entrevista, el denunciado manifestó expresamente su deseo de ser Presidente de la República y afirmó que resultaría ganador puesto que contaba con el apoyo de los ciudadanos mexicanos para este fin.

Por su parte, el IFE determinó que sí existió transgresión a la normativa y solicitó medidas cautelares, pero el caso se llevó hasta el Tribunal donde se determinó que no se podía tratar de propaganda gubernamental encubierta o disfrazada puesto que, días atrás se había separado del cargo de Secretario de

Hacienda y Crédito Público, en tal sentido, la entrevista que se le realizó en el espacio televisivo en cuestión, tuvo como eje central el enterar al público en general, que participaría en el proceso interno del PAN para elegir a su candidato a la Presidencia de la República.

El segundo momento donde se detectó el uso de la propaganda gubernamental se remite propiamente al periodo que abarca el proceso electoral. Esta investigación demostró ampliamente que el gobierno fue parcial en dicho proceso electoral, creando condiciones de inequidad en la contienda.

Como se analizó en los casos donde intervino el entonces Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa quien, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal y dentro de su agenda oficial inauguró la reunión del grupo financiero Banamex, y al final de su participación presentó e hizo referencia a una encuesta de preferencias electorales de la Presidencia de la República, señalando que las elecciones de julio serían muy cerradas, y que la entonces candidata del PAN a la Presidencia de la República, Josefina Vázquez Mota, estaba a sólo 4 puntos de colocarse como la de mayor preferencia electoral.

Pese a que dicha referencia fue realizada dentro de las actividades de trabajo del Ejecutivo que son pagadas con recursos públicos, además del uso de material obtenido de la contratación para realizar una encuesta que mostrara la intención de voto en el proceso electoral para competir por la Presidencia de la República. Pero sobre todo, transgrediendo la normativa de

la propaganda gubernamental, ya que dicha propaganda fue presentada en un periodo en el cual no deben existir actividades tendientes a promover una candidatura o un partido político.

Al mostrar una lámina sobre la intención de voto, Calderón sostuvo que se estaría ante una elección competitiva. En consecuencia, era claro que el Ejecutivo incurrió en una infracción a la normativa electoral, teniendo como consecuencia política la afectación de la equidad en la contienda.

Sin embargo, el IFE determinó que no se podía advertir que se presentaba una plataforma electoral o se promovía a un ciudadano para la postulación de una candidatura a un cargo de elección popular, pues no se hizo alguna alusión expresa a partido político o candidato alguno.

En la misma línea se evidenció el caso de la queja presentada por el PRD ante el IFE, en contra del PVEM y de las concesionarias de televisión canal 11 y canal 2 por la difusión de promocionales relativos a los informes de labores de diversos legisladores federales de la fracción parlamentaria del PVEM, fuera de los tiempos administrados por el IFE, el promocional denunciado relativo a la difusión del informe de labores de diversos diputados federales de la fracción parlamentaria del PVEM en la Cámara de Diputados.

Cuando el caso llegó hasta el TEPJF se declaró infundado el procedimiento especial sancionador respecto del Partido Verde, ya que se estimó que no transgredieron la normatividad electoral federal, en consecuencia, tampoco se establecía infracción alguna por parte del IFE.

Únicamente se consideró fundado el procedimiento especial sancionador respecto a Televisión Azteca, por difundir el promocional mencionado en las emisoras CANAL 13 y CANAL 2, durante el proceso electoral, no obstante que se había pactado lo contrario en el contrato de prestación de servicios.

A partir de los resultados de la investigación se confirma la hipótesis de que las consecuencias políticas del uso indebido de la propaganda gubernamental han reconfigurado el modelo de comunicación política, igualmente ha obstruido la equidad en la contienda electoral en razón de que el modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral de 2007-2008 permite a los actores políticos usar la propaganda gubernamental como propaganda personalizada y partidaria, además, las diferencias interpretativas en la ley, así como las sanciones laxas, permiten la exposición diferenciada de candidatos ante los medios de comunicación, situación que podría interpretarse como un elemento de inequidad en la contienda electoral.

Lo anterior en razón de que, la normativa que regula la propaganda gubernamental derivada de la reforma electoral de 2007-2008, fue insuficiente para evitar que dicha propaganda fuera usada con fines de promoción personalizada o partidaria, lo cual puede generar inequidad en la contienda electoral.

La normativa que regula la propaganda gubernamental fue insuficiente puesto que únicamente establece la restricción de no difundir la propaganda gubernamental y los logros de gobierno durante la jornada electoral, en el diseño de la ley los legisladores no contemplaron sanciones verdaderamente

significativas para cuando la propaganda gubernamental fuera usada como propaganda personalizada o partidaria.

Como pudo observarse en el análisis de los casos, los funcionarios se promocionaron y promocionaron a candidatos de su partido político, porque la normativa de la propaganda gubernamental, tal como la diseñó el legislador, permite un amplio margen de interpretación por parte de las autoridades electorales.

Puesto que la normativa que regula la propaganda gubernamental deja espacio para la interpretación, esto tuvo como consecuencia que al final las interpretaciones de la autoridad jurisdiccional establecieran lo que podía constituir una transgresión a la propaganda gubernamental, como se observó en los casos como el de Felipe Calderón presentando encuestas electorales en pleno uso de sus funciones como primer mandatario de México, el TEPJF no imputó ninguna sanción, pues no se expresaba la palabra sufragio u otras que invitaran al voto.

El caso de Enrique Peña, quien abiertamente difundió propaganda gubernamental donde se hacía referencia a la frase “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” el Tribunal decidió que no se podía establecer una relación entre esa frase y el entonces Gobernador del Estado de México Enrique Peña.

La discusión de informes de labores legislativas por parte de diputados federales del PVEM, fuera de los tiempos establecidos por el IFE, donde se imputó medida cautelar y sanción a la empresa Televisión Azteca por difundir dichos promocionales, pese a que se le solicitó que no fueran difundidos. Sin

embargó, la propaganda se efectuó y se difundió previo al proceso electoral de 2011-2012.

Otro caso fue el denunciado en razón de las cartas enviadas por Felipe Calderón en las cuales daba las gracias a los contribuyentes, y además anunció que gracias a la contribución se construyeron más obras carreteras, hospitales, escuelas; se fortalecieron los programas sociales como oportunidades, estancias infantiles, becas escolares, y terminaba la propaganda refrendando su compromiso de “continuar trabajando para que tú y tu familia puedan vivir mejor.”

2. Las diferencias interpretativas entre el IFE y el TEPJF generan consecuencias políticas a la propaganda gubernamental.

Derivado de la investigación se observó que existen diferencias significativas al interpretar la normativa entre el IFE y el Tribunal Electoral, pues en casos donde el IFE decidió aplicar medidas cautelares, el Tribunal falló en sentido contrario, como ejemplo el caso de Felipe Calderón, quien sostuvo una entrevista con el periódico denominado *The New York Times* en la cual efectuó declaraciones a favor de su gobierno, específicamente sobre las acciones que ha realizado en materia de seguridad y economía.

Además realizó críticas al PRI señalando que diversos integrantes de dicho partido piensan resolver los problemas de seguridad mediante el acuerdo con grupos criminales y por último, se refirió al Proceso Electoral que se realizaba de 2012.

El IFE reconoció que tanto los mensajes emitidos por Felipe Calderón, como las réplicas de Francisco Blake Mora y Ernesto Cordero constituyeron una violación y que los actores mencionados en su carácter de funcionarios públicos debían estar sujetos a las normas de la propaganda gubernamental.

Por otro lado, el TEPJF determinó que en el discurso pronunciado por Ernesto Cordero, no existió referencia alguna a las manifestaciones vertidas por Felipe Calderón en la entrevista realizada por el periódico denominado “*The New York Times*”, de ahí que no podía establecerse la relación entre ambos pronunciamientos de los funcionarios.

Pero además de los fallos diferenciados de ambas autoridades electorales, las expresiones de Felipe Calderón no fueron sancionadas pese a que realizó propaganda negativa en contra del PRI, en su calidad de Presidente, transgrediendo el apartado C de la normativa de la propaganda gubernamental, que prohíbe la propaganda negativa.

3. Presentar quejas ante la autoridad electoral con fines de promoción

Otra consideración que se desprende de la investigación, es que por un lado, existen actores que en desconocimiento de la normativa interponen denuncias, aun cuando las mismas no transgreden la normativa, como lo ilustró el caso del PAN quien interpuso queja en contra del Gobierno del DF, en razón de que, en los recibos de pago de derechos por el suministro de agua que se emiten y distribuyen por el Gobierno del Distrito Federal y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, específicamente en el anverso se ha

difundido propaganda gubernamental que destaca presuntos logros de la mencionada administración.

Derivado del análisis del caso el IFE sostuvo que las boletas para el cobro de derechos por el suministro de agua contenían en el reverso de las mismas el diseño autorizado, que promovía una cultura del ahorro de agua y de detección de fugas, por tanto, no se transgredía la normativa con respecto a la propaganda gubernamental.

Por otro lado, la investigación muestra que incluso los actores políticos que fueron diseñadores del modelo de comunicación política y que por ende, conocen la normativa que rige la propaganda gubernamental, deciden transgredir la ley, como lo ilustró el caso de Javier Corral quien en su calidad de candidato a Senador, participaba en un programa radiofónico semanal de análisis político, hecho que transgredía la normativa, pero la medida cautelar consistió únicamente en solicitar al político abstenerse de participar en dicho programa.

4. Funcionarios que usan la propaganda gubernamental u otras para promocionar algún candidato.

Otro elemento que permite sostener que el marco normativo que regula la propaganda gubernamental es insuficiente radica en que los actores privados aún tienen la capacidad de influir en los procesos electorales, es decir, pueden seguir infringiendo las disposiciones de la ley bajo argumentos de distinta índole como desconocimiento de la normativa, errores técnicos, entre otros, pero finalmente transgreden la normativa, así se observó en el caso

de la difusión de logros del gobierno Federal en distintas estaciones estatales y finalmente se sancionó a las concesionarias, lo cual puede inferir la existencia de tratos entre los actores y las concesionarias, donde se sabe que la sanción recaerá sobre las últimas teniendo costos económicos, pero no políticos.

5. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos

Derivado de la investigación, es posible proponer una conclusión general que califica particularmente el proceso electoral federal de 2011-2012: no hubo condiciones de una competencia política equitativa en el mencionado proceso electoral. La participación reiterada del Presidente de la República en la difusión de los logros de gobierno en algunas de las entidades, la exposición de encuestas electorales ante un grupo financiero y su repetición en distintos medios de comunicación, y las constantes entrevistas donde hacía referencia al proceso electoral federal, en apoyo de la candidata por el PAN, todo ello, pudo impactar a la equidad en la contienda.

En razón de que la normativa que regula la propaganda gubernamental, aún insuficiente para inhibir su uso con fines de promoción personalizada, se pueden tener casos como los del entonces Gobernador Enrique Peña quien, en plena propaganda gubernamental introdujo la frase que utilizó durante su campaña para llegar a la gubernatura, lo cual, generó inequidad en la contienda, puesto que, usó su investidura para promocionarse con miras a la elección Presidencial.

En suma, la investigación arrojó evidencia suficiente para establecer que la normativa que regula la propaganda gubernamental es insuficiente, pues en todos los casos donde se utilizó la propaganda gubernamental como propaganda personalizada o partidaria y no se aplicó ningún tipo de sanción, el argumento de fondo fue que no se hacía alusión expresa a candidato o partido político, además, los funcionarios pueden aparecer en entrevistas o promocionales siempre y cuando no soliciten expresamente el voto, para sí mismos u otros candidatos, en consecuencia, el modelo de comunicación derivado de la reforma electoral de 2007-2008 permite la inequidad en la contienda electoral.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M., 2008, “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 121, enero-abril.

Alanis, Angelina, 2010, “La actuación del TEPJF en la elección del 2006. La falta de justificación del dictamen de la elección presidencial”, en Alarcón Víctor *et al*, 2012, *Elecciones 2012 Evaluación e Implicaciones políticas*, UAM-I, México.

Angelo, Panebianco, 2000, “Comunicación política”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, y Pasquino, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política* (a-j), México, Siglo XXI Editores.

Astudillo, César, 2008, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aspinall, Arthur, 1963, *Correspondence of George, Prince of Wales: 1770-1812*, Cassell & Co., 2 tomos, London.

Becerra, Ricardo, 2008, “2007: La reforma de la democracia”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 2000, “La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas”, Ediciones Cal y Arena, México.

Campos, Roy y Maldonado León Felipe, 2011, “La opinión pública en la gestión de gobierno: el caso de Vicente Fox”, en *Comunicación política y democracia*, IEDF, México.

Carbonell, Miguel, 2008, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cárdenas Jaime, 2011, “Cinco propuestas en materia electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Carreño, José, 2002-2003, “Comunicación política: bloqueos y desbloqueos de la transición”, *Configuraciones*, núm. 10-11, México.

Casar, María Amparo, 2010, “Poderes fácticos: una amenaza al espacio público”, en Merino, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público?*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para las Culturas y las Artes-Universidad Veracruzana, México.

Castañeda, Fernando y Cuéllar, Angélica (coord.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones2006*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Córdova, Lorenzo, 2007, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA.

Corral, Javier y Aké Kob, Alin, 2010, “Medios de comunicación y elecciones. La televisión en el proceso electoral federal del 2006”, en Castañeda, Fernando y Cuéllar, Angélica (coords.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Dahl, Robert 1987, “Un prefacio a la teoría democrática”, Gernika, México.

Espinoza, Ricardo, 2006, “El presidencialismo desadaptado” en *30 años de cambios políticos en México*. México: Porrúa, UAM, Cámara de Diputados.

Gimate –Welsh Adrián, 2010, “Comunicación política, sistema electoral y equidad en las elecciones de 2006 y 2009”, en *Justicia electoral*, vol. 1 núm. 5, TEPJF, México.

Habermas, Jürgen, 1998, “Facticidad y validez”, Madrid, Trotta.

Held, David, 1991, “Elitismo competitivo”, en *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid.

Guerrero, Manuel, 2010, “Los medios de comunicación y el régimen político”, en Loaeza, Soledad y Prud’Homme, Jean-François (coord.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México.

Moragas, Miguel, “Sociología de la comunicación de masas”, Barcelona, Editorial Península, (1ª edición: 1976).

Morinigo, Marcos, 1966, “Diccionario de Americanismos”, Muchnik Editores, Buenos Aires.

Murayama, Ciro, 2013, “Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del presidente Felipe Calderón” en, TEPJF, México.

Núñez, Arturo, 2012, “Propaganda gubernamental y la necesaria reglamentación del artículo 134 constitucional”, en el Marco del Seminario Marcelino Bisbal, 2005 *Otros lugares para pensar la política –o consecuencias en la política de la mediación comunicativa–*, Metapolítica, vol. 9, núm. 40, México.

Origiolio, Bárbara, 2007, “Info-ficción: la construcción de un género híbrido en la parodia mexicana”, en Escudero Chaunel, Lucrecia y García Rubio, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujía Ediciones.

Pizarroso, Alejandro, 1993, “Historia de la Propaganda”, Eudema, Universidad Edudema, Madrid.

Sartori, Giovanni, 1998, “Homo videns la sociedad teledirigida”, Taurus, Madrid.

Sartori, Giovanni, 2005, “Partidos y sistemas de partidos”, Alianza Editorial, Madrid, España.

Sartori, Giovanni, 1988, Teoría de la Democracia “*El debate contemporáneo*” Alianza.

Schmitter, Philippe, 2005, Calidad de la democracia: “Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero.

Sosa, Gabriel, 2009, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009.

Valdés, Leonardo, 2007, “*La reforma Electoral de 2007*” La reforma electoral 2007: sus efectos e implicaciones procedimentales, FEPADE Difunde núm. 15, México.

Villa, Patricia, 2012, *La propaganda gubernamental durante campañas electorales*, TEPJF, México.

Villafranco, Citlali, 2007, *La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), México.

Villafranco, Citlali y Luis E. Medina (Coord.), 2012, *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información: Las elecciones de 2012 en México*, IEEM, México

Villamil, Jenaro, 2007, “Poder-dinero-medios y elecciones en México, en VV.AA., El triángulo de las Bermudas. El funcionamiento de la política en México, Friederich Elbert Stiftug.

Woldenberg, José y Becerra Ricardo, 2012, *La transición democrática en México*. El Colegio de México.

Woldenberg, José, 2003, *Código federal de instituciones y procedimientos electorales, Comentado, IFE, México*.

Woldenberg, José “2007: Estampas de la reforma”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), 2008, *Estudios sobre la reforma electoral 2007*.

Hacia un nuevo modelo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Woldenberg, José, 2007, “La próxima reforma electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-International IDEA.

Zovatto, Daniel, 2007, El financiamiento electoral: subvenciones y gastos, en Dieter Nohlen, *et al.*, “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*,” FCE, 2007, México.

Fuentes de consulta electrónica

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Coordinación de comunicación social Recuperado de: <http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/resumen.asp?fecha=8/23/2011>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-173/2008. Recuperado de <http://rimel.te.gob.mx:89/repo/ArchivoDocumento/16062.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-213/2008 y SUP-RAP-25/2009, SUP-RAP-106/2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, 145/2009 y SUP-RAP-159/2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010, acumulados. Jurisprudencia 37/2010. Recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Articulo_134.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-148/2009, artículo 6 del COFIPE.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clave SUP-RAP-93/2011

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 25 de agosto de 2010, clave SUP-JRC-210-2010. Recuperado de

<http://www.iedf.org.mx/secciones/asociaciones/jurisprudencia-tesis-y-recursos-de-apelacion/02SUP-JRC-210-2010.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 23 de octubre 2008, clave SUP-RAP-197/2008. Recuperado de http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-RAP-0197-2008_0.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 4 de septiembre de 2009, clave SUP-RAP-234/2009. Recuperado de http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/43_su_p-rap-234-2009.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 8 de junio de 2011, clave SUP-RAP-111/20. Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0111-2011.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 13 de julio de 2011, clave SUP-RAP-126/2011. Recuperado de https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2011/JULIO/SUP-RAP-126-2011%20Y%20ACUMULADOS%20PRI%20Y%20OTROS%201%20de%202.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 22 de junio de 2009, clave SUP-RAP-150/2009. Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0150-2009.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 8 de abril de 2009, clave SUP-RAP-43/2009. Recuperado de <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/cje/3.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 7 de noviembre de 2008, clave SUP-RAP-188/2008. Recuperado de <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-188-2008.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-RAP-207/2012 *Véase:* [://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00207-2012.htm](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00207-2012.htm)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 20 de enero de 2012, clave SUP-RAP-586/2011. Recuperado de https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2012/ENERO/SUP-RAP-586-2011%20PRI%20NOTIFICADA%20EL%2020%20DE%20ENERO%20DE%202012%20A%20LAS%208%20HORAS%20CON%2024%20MINUTOS.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 16 de junio de 2011, clave SUP-JRC-146/2011. Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00146-2011.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencias SUP-JRC-9/2013 Recuperado de: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0009-2013.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencias de 7 de febrero de 2013, clave SUP-JRC-9/2013. Recuperado de

http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0009-2013-Acuerdo1.pdf

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Recuperado en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México Recuperado en: www2.scjn.gob.mx/accesoinformacion/Archivos/05949016.doc

Fabiola Martínez, “Calderón violó la Constitución, dice el PRI en queja ante el IFE”, en La Jornada, México, 19 de octubre de 2011. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/19/politica/007n1pol>
Guerrero, Claudia, 2012, “Josefina está a 4 puntos de Peña.- FCH”, en *El Reforma.com* el 23 de febrero de 2012 Recuperado en:

Guía para impugnar del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación consultado el 7 de abril de 2014 en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/guia-para-impugnar>
<http://aristeginoticias.com/1202/mexico/revocacion-de-multa-al-partido-verde-inexplicable-y-preocupante-figueroa/>

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/15/la-eleccion-presidencial-de-2006>
el 18 de mayo de 2014.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf

<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/presupuestofederal.pdf>

http://www.ife.org.mx/documentos/Consejeros_www/Benito_Nacif/Reflexiones/LaImportanciaDelCasoSodi.pdf 18 de mayo de 2014.

http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS_SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-21_1/CGe210312rp5-3.pdf

http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS_SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-21_1/CGe210312rp5-3.pdf

<http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Abril/CGex201204-25/CGe250412rp3-2.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>, publicado el día Viernes 13 de julio de 2012.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/16/ard/ard2.htm>

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e4c4329f7e0945ecf9acff4ac625583> Consultada en: Política 23 Febrero 2012 – 0:37pm – Milenio.com

<http://www.presidencia.gob.mx/presidencia/presidente/> Consultado el 3 de mayo de 2014

<http://www.proceso.com.mx/?p=284524>

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=196145>

<http://www.reforma.com/libre/online07/preacceso/articulos/default.aspx?plazaconsulta=reforma&url=http://www.reforma.com/elecciones/articulo/647/1292185/&urlredirect=http://www.reforma.com/elecciones/articulo/647/1292185/?grcidorigen=1>

<http://www.sigatelevision.com/portal>

<http://www.trife.gob.mx/en/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/32/2012>

<http://www.vamosportiemposmejores.com/videos.php?id=930>, y

http://www.youtube.com/watch?v=i-DKt5QkhpY&feature=player_embedded

<https://www.santiagocreel.com.mx/index.php>

Leonardo Valdés Zurita (2012, 2 de julio). Mensaje integro de Leonardo Valdés Zurita. Consultado el 4 de abril de 2014 en la WWW: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/856811.html>

Muñoz Alma E y Roberto Garduño, 2012, “Confabulación y compra de votos invalidan las elecciones: AMLO”, en La jornada, 13 de julio de 2012, p. 5.

Consultado el 5 de abril de 2014. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>

SCG/PE/PRD/CG/003/2011 [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-
InformesLegal/DS-InformeAnual/DS-InformeAnual-2011/InfomeAnual2011-
docs/108_DJ_Inf_Anual_2011.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-
InformesLegal/DS-InformeAnual/DS-InformeAnual-2011/InfomeAnual2011-
docs/108_DJ_Inf_Anual_2011.pdf)

Se pone fin al régimen que obligaba a concesionarios a otorgar 12.5% de su tiempo”, *La jornada*, viernes 11 de octubre de 2002. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2002/10/11/009n1pol.php?origen=index.html>