



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
POSTGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES  
ÁREA DE ESPECIALIZACIÓN EN PROCESOS POLÍTICOS**

**TÍTULO DE LA TESIS:**

*“La reforma electoral de 2007/08 y su aplicación en el proceso electoral de 2009 en México. Tres estudios de caso”*

**P R E S E N T A**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES CON  
ESPECIALIDAD EN PROCESOS POLÍTICOS**

**RAÚL FIGUEROA ROMERO**

**208380252**

**DIRECTOR: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA**

**JURADO: DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ**

**DR. GABRIEL PÉREZ PÉREZ**

**IZTAPALAPA, D.F., 19 DE SEPTIEMBRE DE 2014**



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

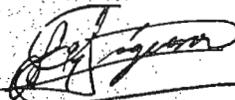
No. 00089

Matrícula: 208380252

LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008 Y SU APLICACION EN LAS ELECCIONES DE 2009 EN MEXICO. TRES ESTUDIOS DE CASO.

En México, D.F., se presentaron a las 17:00 horas del día 19 del mes de septiembre del año 2014 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
- DR. ENRIQUE CUNA PEREZ
- DR. GABRIEL PEREZ PEREZ

RAUL FIGUEROA ROMERO  
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

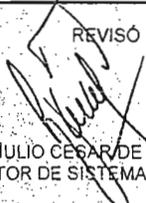
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: RAUL FIGUEROA ROMERO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

## APROBAR

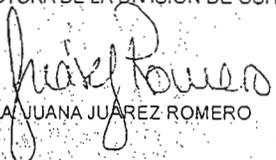
REVISÓ



LIC. JULIO CÉSAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

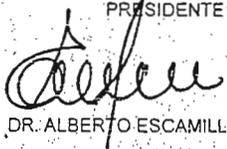
Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH



DRA. JUANA JUÁREZ ROMERO

PRESIDENTE



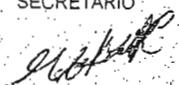
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL



DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ

SECRETARIO



DR. GABRIEL PEREZ PEREZ



**CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO**

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE DISERTACIÓN PÚBLICA de DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS) del alumno RAUL FIGUEROA ROMERO, matrícula 208380252, quien cumplió con los 360 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha diecinueve de septiembre del 2014 presentó la DEFENSA de su DISERTACIÓN PÚBLICA cuya denominación es:

LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008 Y SU APLICACION EN LAS ELECCIONES DE 2009 EN MEXICO. TRES ESTUDIOS DE CASO.

Cabe mencionar que la aprobación tiene un valor de 180 créditos y el programa consta de 540 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

**A P R O B A R**

**JURADO**

Presidente

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

Secretario

DR. GABRIEL PEREZ PEREZ

Vocal

DR. ENRIQUE CUNA PEREZ

---

---

## ÍNDICE

	Páginas
1. Introducción.....	3-5
2. Cap. 1. Teoría de la democracia y medios de comunicación.....	6-48
3. Cap. 2. Democracia y Estado de derecho.....	49-69
4. Cap. 3. Evolución del derecho electoral en México.....	70-99
5. Cap. 4. Estudio de los casos bajo el principio de legalidad.....	100-132
6. Cap. 5. Estudio de los casos bajo el principio de equidad.....	133-166
7. Conclusiones generales.....	167-172
8. Bibliografía.....	173-185

---

---

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se enfoca en la aplicación de la reforma electoral hecha en el 2007 a nivel Constitucional y complementada en el 2008 con la legislación secundaria, sobre todo en cuanto a su interpretación hecha por parte de las autoridades electorales encargadas de ello, en las elecciones federales de 2009. El aspecto más importante y de mayor impacto de dicha reforma fue la que correspondió al acceso a los medios de comunicación para los principales actores político-electorales, es decir, para partidos políticos y candidatos. La implementación de la reforma tuvo serios cuestionamientos tanto de los estudiosos como de los actores políticos y privados, debido a la interpretación que le dieron las autoridades electorales encargadas de su sustentación; estos son: el Instituto Federal Electoral (IFE, ahora INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ponemos el énfasis en el tribunal, ya que éste es quien tiene la última decisión sobre la materia político-electoral. En este estudio, analizamos los fallos del tribunal para contrastarlos con la Constitución y sus principios involucrados, la ley y la teoría al respecto, para dar cuenta si su aplicación fue la más adecuada o no de acuerdo con los fines para los cuales fue elaborada la reforma, y, en coherencia con la literatura académica que soporta esta investigación.

Los estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia son relativamente recientes. En antaño los estudios de los fenómenos de la Política y el Estado de Derecho, eran tratados por separado, por un lado, la Ciencia Política tocaba asuntos relacionados con la política (entre los cuales destaca el tema de la democracia), y por otro, la disciplina del Derecho, en cuanto al Estado de Derecho se refiere. Actualmente esto no sucede así, entre estos ámbitos ocurren acontecimientos que son susceptibles de tratarse en conjunto por ambas disciplinas; por ejemplo, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado, cuando se desarrolló lo que Huntington llamó la tercera ola democrática, con mayor énfasis a partir de 1995-96, la politología añadió, como una de sus dimensiones de análisis de la Democracia, al Estado de Derecho, lo cual, anteriormente, sólo lo hacía la disciplina del Derecho. Ante eso, este trabajo pretende hacer un acercamiento entre la Ciencia Política, en específico sobre la teoría de la Democracia, y el Derecho, concretamente el Constitucional, en cuanto a sus principios se refiere. El ámbito propicio en donde confluyen tanto la Ciencia Política y el Derecho es el electoral.

---

---

El Estado de Derecho en Latinoamérica recientemente parece mostrar, como sostienen varios autores como Molino, O'Donnell, Ferrajoli, entre otros, que hay permanentemente una separación entre la norma y la realidad y que se han violado dos condiciones necesarias del funcionamiento de la democracia: la adhesión interna a las normas constitucionales y la existencia de una sociedad homogénea[...];<sup>1</sup> nos enfocamos en la primera de estas condiciones, al contrastar las decisiones de la autoridad electoral plasmadas en las resoluciones –sobre todo en las sentencias–, pues es aquí en donde se podrá clarificar esa separación entre la norma, la realidad y la cohesión de todo el andamiaje legal. Para ello tomamos 3 casos de estudio, que más adelante se detallan.

El Problema que la reforma electoral tanto Constitucional como legal realizada en el 2007-2008 enfrentó, al momento de su ejecución por parte de IFE, pero sobre todo del TEPJF, durante las elecciones federales de 2009, fue el fuerte cuestionamiento a las resoluciones, tanto de los poderes fácticos y de la opinión pública, como de la academia, los partidos políticos y candidatos, entre otros, incluso calificadas de inadecuadas e imprecisas de acuerdo con los fines para los cuales la reforma fue hecha. En esta tesitura consideramos que, en dichas resoluciones, se alteraron cuando menos, los principios democráticos, a saber: el de la legalidad y el de la equidad, que deben observarse en toda elección de un sistema democrático. Por eso, en esta investigación nos planteamos la pregunta: ¿Cómo afecta la aplicación de las leyes por parte del IFE y el TEPJF en las elecciones federales de 2009 a los principios de la democracia, tomando como referencia los casos de estudio?, pregunta que tratamos de responder a los largo de este trabajo.

El esquema metodológico de la investigación tiene los siguientes elementos: son tres estudios de caso en México en las elecciones federales del año 2009; análisis cualitativo y transversal de los casos, cuyo eje articulador son los principios de legalidad y equidad consagrados en la Constitución. Los documentos sujetos a examinación fueron las resoluciones tanto del IFE como del TEPJF, como fuentes oficiales, las cuales conforman los indicadores.

Los objetivos principales: analizar cómo se relaciona la aplicación de la ley y la democracia, y cómo afecta esa relación a los principios que la misma enuncia. Para ello, tomamos las decisiones de la autoridad electoral y la

---

<sup>1</sup> Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), “Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina”. UNAM-ITAM-Siglo XXI Edits., 2002, pág. 10-11.

---

---

sometemos a estudio frente a los conceptos, tanto teóricos como legales que involucra el ejercicio de la democracia. Ante esto, nuestra hipótesis es la siguiente: la aplicación de la ley por parte de las autoridades electorales durante el proceso electoral de 2009 en México, vulneró los principios de legalidad y de equidad de las elecciones democráticas. Así, la estructura del trabajo está distribuida en 5 capítulos para su análisis, cuyo contenido breve es:

El capítulo primero tiene que ver con la disciplina de la Ciencia Política, en específico versa, sobre teoría de la democracia; también contiene un breve apartado sobre la comunicación política particularmente con los medios de comunicación y su función en un sistema democrático. Esto se debe a dos cosas principalmente: primero, el aspecto de mayor impacto de la reforma electoral fue en el acceso a los medios de comunicación masiva para partidos políticos y candidatos, y, segundo, nuestros casos de estudio tocan el tema del acceso a medios de comunicación en la democracia, sobre todo en tiempos electorales, sobre los cuales las autoridades al momento de llevar a cabo la aplicación de dicha reforma se enfrentaron con fuertes dilemas en su ejecución, es decir, al momento de emitir un fallo. Por eso, se agrega el apartado de los medios en el capítulo.

El segundo capítulo se refiere a la disciplina del derecho, delimitado a la concepción del Estado de derecho, en el cual se hace un breve recorrido por su descripción tanto teórica como jurídica del mismo y se incorporan los elementos básicos que conectan con la concepción del llamado Estado democrático de derecho; ahí se hace el intento por encontrar los puentes de comunicación que hay entre éste y la Ciencia Política, es decir, con la teoría de la democracia, en dónde ambas disciplinas se conjuntan para aportar análisis más completos sobre los fenómenos político-jurídicos en las democracias contemporáneas.

El tercero está dedicado a la evolución del derecho electoral en México, con particularidad en el acceso a los medios y los principios que guardan en materia electoral. Esto es, la evolución que ha tenido nuestro sistema legal, poniendo el énfasis en las reformas importantes en el ámbito electoral, el acceso a medios y los principios relacionados al respecto, en tiempos electorales.

---

---

El cuarto y quinto apartados, teniendo el bagaje tanto de la teoría política como de la jurídica y el sistema legal en concreto, se hace el análisis de los casos en donde aterrizamos y contrastamos la teoría de ambas disciplinas con la concepción que la autoridad le asignó a estos casos al momento de llevar a cabo la aplicación de la reforma electoral en la práctica. Son tres casos que, a nuestra consideración fueron los de mayor relevancia sobre la reforma y, sobre todo, de mayor impacto sobre el sistema democrático.

El último apartado corresponde a las conclusiones generales de esta investigación, las cuales, sin pretender emitir un juicio sobre quienes recaen las decisiones, el principal objetivo es llamar la atención de los que se encargan de su aplicación para que sopesen las implicaciones de lo que resuelven frente a casos concretos en particular, pero, sobre todo, se haga un balance de las consecuencias de las decisiones tomadas en un aspecto mucho más amplio, no sólo el caso concreto, es decir, me refiero al sistema democrático en su conjunto, como un aspecto más vasto y relevante que sobrepasa los casos particulares sujetos a decisión judicial.

Es pertinente hacer saber al lector que, cada capítulo contiene su preámbulo, introducción específica, una pregunta a responder y una conclusión particular, para tratar de darle objetividad a cada uno de los apartados de este trabajo, y en su conjunto.

---

---

# CAPÍTULO 1

## TEORÍA DE LA DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### Preámbulo

El presente capítulo tiene el propósito de presentar los elementos básicos sobre los cuales se apoyará esta investigación. Para ello, se ha dividido este capítulo en tres partes: la primera, con la teoría de la democracia de tipo procedimental – misma que ha recibido diferentes apelativos como democracia liberal, representativa, electoral, mínima o minimalista, entre varios más–.<sup>2</sup> La segunda, un breve apartado que concierne a los medios de comunicación en general. Y la tercera, para acotar y precisar el segundo y el presente apartado, el enfoque de la comunicación política.

En los dos primeros bloques básicamente se busca comprender claramente la relación que existe entre la democracia y los medios de comunicación masiva, en específico con la televisión (Tv), y la función dentro de la democracia en general, concretamente en los procesos electorales o las elecciones. Posteriormente, un breve apartado sobre el enfoque de la comunicación política en relación con las funciones y desempeño en la democracia, antes enunciada. Y finalmente, las conclusiones del capítulo.

---

<sup>2</sup> A lo largo del documento indistintamente mencionaré *democracia procesal* o democracia procedimental, en una misma connotación. Me aventuraré, con la debida cautela, a definir *democracia procesal*, en un sentido que abarque tanto un aspecto jurídico, como el ya conocido aspecto politológico del mismo. Anexaré el vocablo procesal para referirme a aquella democracia que tiene una serie de pasos a seguir claramente especificados con fuerza y vínculo jurídico para llegar a un mismo objetivo. Al mencionar procesal, me refiero al proceso completo que se observa en el derecho (éste abarca el procedimiento), es decir, una serie de actos que necesariamente tienen que acontecer, agotarse y vencerse para terminar el proceso completo, con un objeto, motivo y fin específico. También se puede llamar democracia procesalista y me refiero a lo mismo.

---

---

## Introducción

Explorar la literatura en torno a la teoría de la democracia es demasiado amplia, por ello me limitaré a aquélla que han denominado varios autores como procedimental, también llamada liberal, representativa, electoral, realista, mínima o minimalista, entre otros nombres que ha recibido la misma; la cual servirá como soporte teórico del presente trabajo de investigación. Dentro de esta corriente teórica se revisan autores como: Dahl, Sartori, Bobbio, Habermas y otros más. En particular, la propuesta teórica de Robert Alan Dahl y Norberto Bobbio resultan pertinentes para esta investigación, pues permiten concretizar los conceptos que se desprenden de estas; de forma particular, se echa mano de las reglas mínimas de la democracia que Bobbio establece.

La gran mayoría de las democracias que se instauraron en el mundo occidental, contienen los elementos básicos del modelo teórico propuesto por Dahl, los cuales pueden encontrarse en sus diferentes escritos como *La democracia y sus críticos*; *La Poliarquía* y *La democracia, una guía para los ciudadanos*, principalmente; es pertinente estudiar y analizar su modelo y elementos teóricos, para identificarlos en la actualidad, concretamente en la democracia mexicana.

En un sistema democrático, las elecciones son el corazón o la columna vertebral de dicho sistema. Para ello, los ciudadanos dependen de determinadas instituciones para que se les informe acerca de las posturas políticas y las diferentes propuestas de los diversos candidatos a ocupar los cargos públicos, para que el votante las analice y evalúe, y se forme una opinión acerca de las distintas ofertas políticas en la disputa electoral; la institución requerida para lo anterior son: las fuentes de información para el ciudadano. En las democracias modernas, la prensa organizada, especialmente la Tv, es el principal medio que desempeña éste cometido en la actualidad.

Después de la teoría democrática, un apartado sobre los medios de comunicación de masas (específicamente las televisoras), la relación entre éstos y la política, con el enfoque particular que hace la disciplina de la Comunicación Política en relación con la democracia; se incluyen autores como Lasswell, Lazarsfeld, McQuail, Rospir, Ferrajoli, Delarbre, entre otros.

---

---

## TEORÍA DE LA DEMOCRACIA

La teoría de la democracia es muy vasta, por ello, en este trabajo se entenderá por ésta en un sentido más restringido o acotado, como la procedimental o teoría competitiva de la democracia como la llama Sartori; o bien, como hemos dicho, mínima o procedimental. Esta última acepción se debe a la clásica definición del economista de origen inglés Joseph Alois Schumpeter, quien enuncia una aproximación al concepto de democracia de la siguiente forma: *El método (democrático) es el que usa una nación para llegar a la toma de decisiones: son reglas para el pueblo* (aunque reconoce que estas son insuficientes). Posteriormente la define así: *El método democrático es el arreglo o mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunos individuos adquieren el poder para decidir, por medio de una lucha competitiva por el voto de las personas.*<sup>3</sup> A esta concepción, a la postre, se le denominó procedimental.

En este sentido, sobre teoría de la democracia, la propuesta de Robert Alan Dahl, quien en los libros antes mencionados, señala que para que se pueda dar una democracia a gran escala se necesitan de siete elementos o instituciones básicas, a saber:

- 1) Funcionarios electos. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos.
- 2) Elecciones libres e imparciales. Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción.
- 3) Sufragio inclusivo. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de funcionarios públicos.
- 4) Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.
- 5) Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de recibir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaeciente.
- 6) **Variedad de fuentes de información. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.**
- 7) Autonomía asociativa. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, (1992). *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, p. 47.

<sup>4</sup> Robert Alan Dahl, (1992). *La democracia y sus críticos*, ediciones Paidós, Barcelona, p. 266-267 (También, del mismo autor, véase: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, España, 1999, p. 99-

---

---

En México existen todos los puntos arriba enunciados, sin embargo, considero necesario matizar lo siguiente: se ha avanzado considerablemente en tener funcionarios electos, esto es, candidatos que se postulan para ser electos mediante el voto; actualmente podemos decir que hay elecciones libres, limpias e imparciales; el voto es inclusivo, es decir, tanto mujeres como hombres pueden votar; el derecho de postularse para ocupar un cargo público está garantizado para cualquier ciudadano; en la libertad de expresión igualmente hay un avance importante; asimismo, el derecho de asociación, de formar partidos, agrupaciones o grupos independientes para incidir en la vida política del país también está garantizado; igualmente se tienen fuentes de información para que el ciudadano pueda informarse de los asuntos públicos, sin embargo, en este punto es donde aún tenemos rezagos importantes; de ahí el interés en el análisis tanto teórico como empírico.

Sin duda resulta indispensable la vigencia de todos los elementos enumerados y, como se mencionó, en México existen todos ellos. Ahora bien, nos enfocaremos en la existencia de las diversas fuentes de información que hay en este país, solamente en lo que respecta a la Tv; ya que ésta, como fuente de información del ciudadano sobre los asuntos públicos, es la más importante, la de más credibilidad y la de mayor porcentaje de penetración en la población. Más adelante se presentan datos y gráficos que muestran lo que aquí se alude.

Regresando a Dahl, éste apunta que, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Reserva la utilización del término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se encuentra la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.<sup>5</sup>

Así pues, debo agregar que dentro de la teoría democrática de corte procesalista, toda elección que pretenda ser democrática está obligada a observar, mínimo, cuatro principios importantes, a saber: imparcialidad, transparencia, equidad y legalidad, (de los cuales, en dos de ellos, nos ocuparemos en los capítulos posteriores). Asimismo, hay un amplio consenso en la vigencia y validez de los elementos estipulados por la teoría de dicho

---

100) (He subrayado el elemento marcado con el número 7, pues es el que interesa en este trabajo y cruzarlo con el enfoque de otra disciplina social como la comunicación política).

<sup>5</sup> Robert Alan Dahl, (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. Ed. REI, México, p. 13

---

---

autor, tales como: sufragio universal, elecciones frecuentes, libres, imparciales y competitivas, pluralismo político, cargos públicos electos, así como la existencia de varias fuentes de información.<sup>6</sup>

Ahora bien, otro autor como Norberto Bobbio, en este sentido, también ofrece elementos significativos en su definición mínima de democracia, a saber: [...] se caracteriza por un conjunto de reglas –primarias o fundamentales– que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Asimismo, reconoce que, no basta la distribución del derecho para participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso muy extremo de unanimidad).<sup>7</sup>

Igualmente considera que debe tomarse el término “democracia” en su sentido jurídico-institucional y no en su significado ético, o sea, en un sentido más procesal que sustancial. Es indudable que históricamente “democracia” tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego; o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base en esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, en el sentido de una democracia como gobierno del pueblo de aquella democracia como gobierno para el pueblo.<sup>8</sup>

Las reglas de Bobbio son las siguientes:

1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, que cada uno debe disfrutar del derecho a expresar la propia opinión o de elegir a quien le exprese por él; 2) el voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso; 3) **todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben de ser libres de poder votar según la propia opinión formada lo más libremente que sea posible**, es decir, en una competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia entre ellos; 4) *tienen que ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de elegir entre las soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos*; 5) tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se

---

<sup>6</sup> Todos estos principios están en la mayoría de los autores que hablan de la democracia, entre los más destacados están: Bobbio, Dahl, Downs, Duverger, Habermas, Sartori, Touraine, y muchos más.

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, (1986). *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 14-15.

<sup>8</sup> Norberto, Bobbio, (2000). *Liberalismo y democracia*, FCE, Breviarios, México, p. 39

---

---

considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.<sup>9</sup>

La regla enumerada con el 3 postula la condición de la libertad democrática, es decir, una condición de pluralismo en la información, el cual, sin este pluralismo, la formación de las opiniones políticas de los ciudadanos puede manipularse y distorsionarse.<sup>10</sup> Esta regla coincide con las instituciones necesarias que se requieren para considerar un sistema democrático – alternativas de fuentes de información– propuestas por Dahl. Así, es como encontramos la conjunción y complementación de ambos planteamientos teóricos expuestos por estos autores.

Por otra parte, Jürgen Habermas va más allá en su postura y menciona que las democracias cumplen el mínimo procedimental necesario en la medida en que garanticen: *a) la participación política del mayor número posible de ciudadanos interesados, b) la regla de la mayoría para las decisiones políticas, c) los derechos de comunicación habituales y con ello la selección entre programas diversos y grupos rectores diversos y d) la protección de la esfera privada. Y agrega que la ventaja de esta descripción minimalista consiste precisamente en su carácter descriptivo, que comprende el contenido normativo de los sistemas políticos.*<sup>11</sup> Y en esta tesitura de argumentación es el Estado Democrático quien tutela la garantía de los principales derechos, tales como: de libertad, la existencia de varios partidos en competencia entre sí, elecciones periódicas mediante el sufragio universal, decisiones colectivas o pactadas sobre la base del principio de la mayoría; y en todo caso siempre tras un libre debate entre las partes o entre los aliados de una coalición gubernamental. Nótese que los planteamientos de este autor coinciden con los de Dahl y Bobbio.

Barber, por su parte, menciona que la democracia liberal occidental actualmente confía, con fuerza, en la política realista. Juntos, parlamentos y tribunales dictan instrumentos, sanciones e incentivos jurídicos con la finalidad de controlar los comportamientos de los sujetos, aunque no los

---

<sup>9</sup> Norberto Bobbio, (1999). “Teoría general de la política”, editada por M. Bovero, Einaudi, Turín, 1999, p. 381. (El subrayado es mío)

<sup>10</sup> Michelangelo Bovero, (2008). *Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en Pedro Salazar Ugarte, “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”, FCE-IIIJ-UNAM, 2008, p. 33.

<sup>11</sup> Jürgen Habermas, (2008). *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, 5ª edición, 2008, Madrid, pp. 380.

---

---

alteran ni los transforman.<sup>12</sup> Lo anterior se puede relacionar la palabra *sujetos* con poderes fácticos, es decir, las televisoras; lo cual nos indica que si bien se pretende un control sobre estos, sin embargo no se cambia su naturaleza, únicamente intentan sujetarlos o regularlos mediante instrumentos jurídicos; por ello, la violación a las normas siempre es latente.

La democracia, como hemos visto, es un concepto que puede definirse de muy diversas formas de acuerdo con el énfasis que se le dé a sus componentes; actualmente la democracia tiene que ver con quién accede al poder, cómo accede a éste y cómo lo ejerce, es decir, en el sentido que la define Bobbio. Si consideramos esto, entonces estamos hablando de la democracia en su sentido procedimental y de lo que se espera que se logre u obtenga, de acuerdo con sus procedimientos estipulados. Esta concepción procesal incluye instituciones, reglas establecidas para el acceso y ejercicio del poder, un marco legal, un sistema electoral y mecanismo de toma de decisiones. Ésta acepción es vertical de arriba hacia abajo.

Todos los señalamientos anteriores sobre estos autores acerca de la democracia, nos ayuda a describir las características de un sistema democrático en general, el cual para el caso de este país podremos observar su estado o su forma de acuerdo con estos postulados teóricos. En este sentido, situar a los medios en la dinámica democrática nos ayudará a describir e inferir su funcionamiento en una sociedad de ésta índole. En una relación intrínseca entre los medios y la democracia, como la que se desenvuelve en las sociedades modernas con sistemas democráticos estables, cuando las reglas del juego cambian y afectan, según la posición e intereses de los actores en disputa, los medios cobran mayor importancia puesto que son un actor más en la política y con intereses propios que no necesariamente coinciden con los intereses públicos. El enfoque de la Comunicación Política nos ayudará a describir esta relación.

Actualmente si dentro de un sistema democrático los medios informativos son pocos o los que hay, concentran o abarcan una gran cantidad de penetración en la población, son considerados muy poco democráticos porque no hay la suficiente variedad o diversidad de formar la opinión de los ciudadanos. La pluralidad de pensamiento y el respeto por el desacuerdo son sellos distintivos de los valores de libertad y justicia. Cuando múltiples puntos de vista son

---

<sup>12</sup> Benjamín Barber, (2004). *Democracia Fuerte*, Ed. Almuzara Estudios, España, p. 72

---

---

escuchados y expresados, el “bien común” prevalece sobre “intereses privados”.<sup>13</sup> En México tenemos ésta problemática por el exceso de concentración de los medios en muy pocas opciones, como el duopolio televisivo, como más adelante se podrá constatar.

Ahora bien, con respecto a los postulados teóricos vertidos de los diversos autores mencionados y a efecto de mencionar un breve diagnóstico de la situación que guardan los medios en México, así como tratar de operacionalizar nuestro marco teórico sobre las fuentes de información, específicamente las televisoras, y puntualizar algunos planteamientos hechos anteriormente tales como: la Tv es el medio por el cual el ciudadano se informa de la vida política y de los asuntos públicos por encima de cualquier otro medio masivo; es preciso mostrar los siguientes datos:

Televisa, con sus filiales y repetidoras en todo el país acapara el 66 por ciento de las 468 concesiones privadas de Tv, mientras que TV Azteca dispone del 31 por ciento; el restante 3 por ciento está conformado por televisoras menores. Los canales de Televisa alcanzan el 71 por ciento de la audiencia y los canales de TV Azteca el 28 por ciento.

**Cuadro 1**

<b>Concesiones de Tv</b>	
<b>Televisa</b>	66%
<b>TV Azteca</b>	31%
<b>Otro</b>	3%
<b>Total</b>	100%

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique, Cuna Pérez, (2009).<sup>14</sup>

Televisa en cuatro canales abiertos tiene una cobertura de más 19.9 millones de telehogares diariamente en el canal 2; el canal 4 alcanza los 4.6 millones; el 5 abarca 18.3 millones y el canal 9 logra los 14.9 millones. Es propietaria del 51 por ciento de Cablevisión (el sistema de Tv de paga más grande de México), y con el 60 por ciento de propiedad sobre Sky.<sup>15</sup> Es preciso aclarar

---

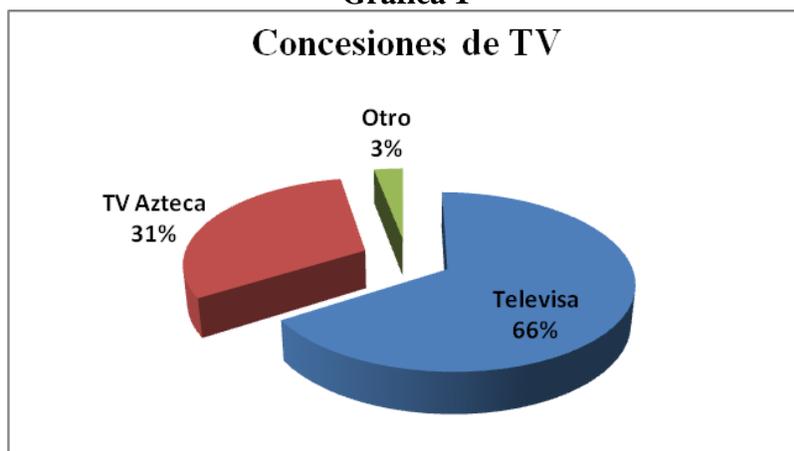
<sup>13</sup> Dennis Frank Thompson, (1987). *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, MA: Harvard University Press. p. 3. En: Robert E., Denton, Jr., *Op. Cit.* p. 93

<sup>14</sup> Enrique Cuna Pérez, (2009). “Los medios de comunicación en la sociedad democrática”, en Gustavo Ernesto Emmerich, (coord.). *Situación de la democracia en México*, UAM-I, Oak editorial, México, 2009, p. 90-91.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

que la penetración de la televisión en hogares que aquí se presentan (retomados de Cuna), no varían con respecto los datos más actuales que muestra el INEGI para fechas posteriores.

**Gráfica 1**



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1

A estos datos relevantes, se puede añadir que si la principal fuente de información de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, como hemos dicho, es la Tv, fácilmente podemos deducir que Televisa en la mayoría de las veces será la fuente de dicha información, y por lo tanto la formación de la opinión del ciudadano. Aunado a lo anterior, la población dedica más del 50 por ciento del tiempo libre a ver televisión.

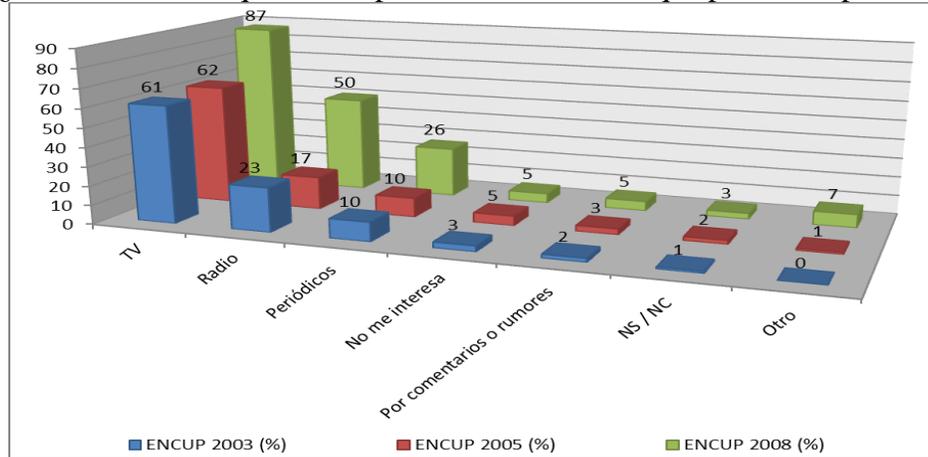
**Cuadro 2**

¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en la política?	ENCUP 2003 (%)	ENCUP 2005 (%)	ENCUP 2008 (%)
<b>TV</b>	61	62	87
<b>Radio</b>	23	17	50
<b>Periódicos</b>	10	10	26
<b>No me interesa</b>	3	5	5
<b>Por comentarios o rumores</b>	2	3	5
<b>NS / NC</b>	1	2	3
<b>Otro</b>	0	1	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) realizada por la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/> [http://www.encup.gob.mx/encup/segundaENCUP/Encarte\\_2003.pdf](http://www.encup.gob.mx/encup/segundaENCUP/Encarte_2003.pdf) Y [http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte\\_2005.pdf](http://www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf)  
 Para el caso de los datos de la ENCUP 2008, véase: Anexo\_2\_Resultados\_ENCUP\_2008\_(Frecuencias) Disponible en: [http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo\\_2\\_Resultados\\_ENCUP\\_2008\\_\(Frecuencias\)](http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias)) (Consulta: miércoles 16-enero-2011; 03:55hrs.)

**Gráfica 2**

¿Cuál es el medio que utiliza para informarse de lo que pasa en la política?



Elaboración propia con datos del cuadro dos.

En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación, en sus ediciones 2003, 2005 y 2008 muestran un panorama, general, sobre cuáles son las principales fuentes de información de la población acerca de los asuntos políticos. Se observa que la Tv es la principal fuente de información de los ciudadanos, con el 61, 62 y 87 por ciento, respectivamente para el año que se presentan los datos (similar a EUA como se anotó más arriba); en el caso de la Tv, no se observa gran variación entre 2003 y 2005, sin embargo para 2008 sí hay un movimiento significativo hasta el 87 por ciento; asimismo sucede con la radio, los periódicos y revistas, pero la TV sigue por encima de las otras fuentes de información; huelga mencionar a las demás, puesto que el porcentaje que representan como fuente de información son muy bajos, e incluso podría decirse que son irrelevantes, excepto el internet que muestra un incremento si no importante, sí lo suficiente como para mencionarlo.

Un ejemplo de referencia comparada: en EUA la información para los ciudadanos es importante para estar bien informados y puedan hacer evaluaciones y juicios sobre las elecciones oficiales. Las noticias en Tv son la primera fuente de información para el público. El electorado recibe el 65 por ciento de su información política a través de los programas como las noticias, y una información incompleta o imprecisa puede llevar a tomar decisiones

incorrectas sobre los asuntos públicos.<sup>16</sup> Algo muy similar ocurre en México, como ya hemos visto en los datos anteriores.

Brevemente un cuadro comparativo con América Latina: la corporación Latinobarómetro en su informe de 2010 publicado en febrero de 2011, presenta una serie que abarca de 1996 a 2010, respecto de cuál es la fuente por medio del cual los ciudadanos se informan de los asuntos públicos:

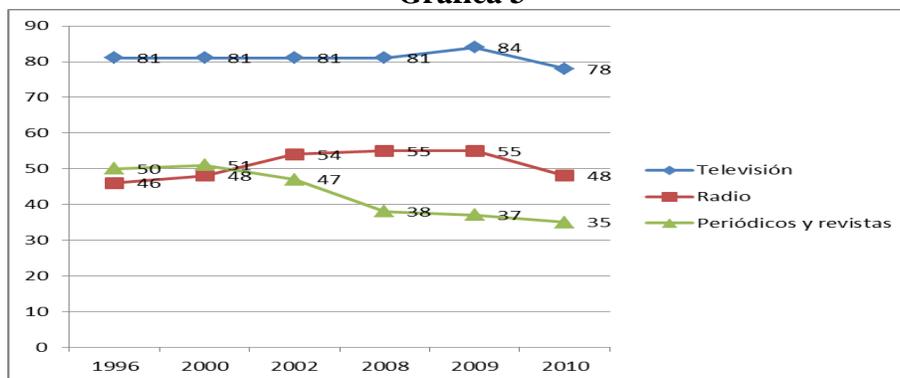
**Cuadro 3**

Año \ Medio	1996 (%)	2000 (%)	2002 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
Televisión	81	81	81	81	84	78
Radio	46	48	54	55	55	48
Periódicos y revistas	50	51	47	38	37	35

Elaboración propia con datos del informe de Latinobarómetro de 2010, p. 67. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (Consulta: domingo 27-febrero-2011; 10:25hrs.)

Como se puede observar, el porcentaje para la Tv como principal fuente de información del ciudadano se mantiene en el 80 por ciento, mientras que la Radio se mantiene en un 50 por ciento y, los periódicos y revistas presentan una baja constante.

**Gráfica 3**



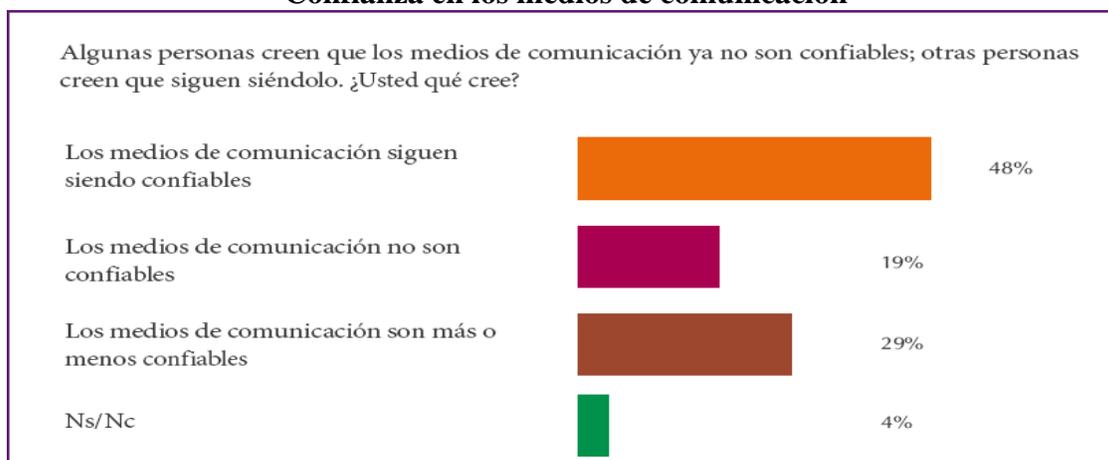
Elaboración propia con datos del cuadro 3.

<sup>16</sup> Robert E., Denton, Jr., (2000). *Op. Cit.* p. 93 [Information is critical for citizens to make informed judgments and evaluations of elected officials. Television news is the prime source of information for the public. The electoral receives 65 percent of its political information through television programming. Incomplete or inaccurate information can lead to bad public decisions.] (La traducción es mía).

---

En esta serie se observa que los datos para América Latina no son muy diferentes para el caso concreto de México; la Tv sigue siendo la principal fuente de información para el ciudadano sobre los asuntos públicos y la política. Éste medio sigue desplazando a la Radio, periódicos y revistas.

**Gráfica 4**  
**Confianza en los medios de comunicación**



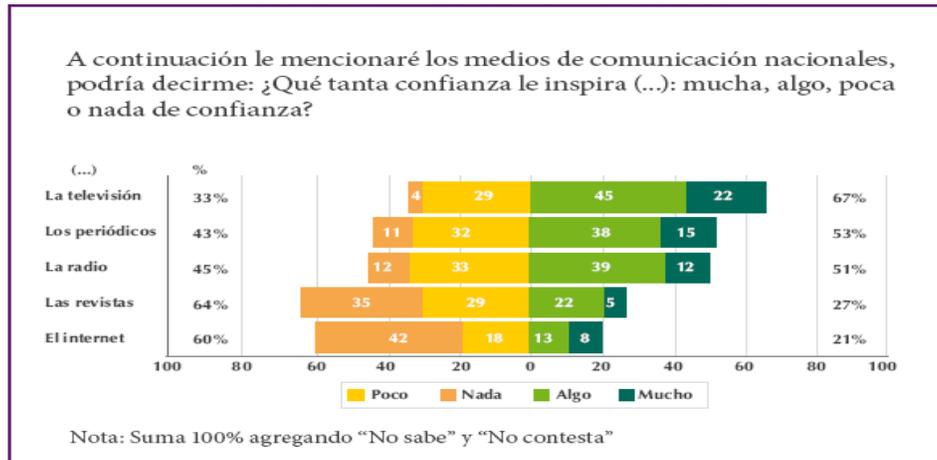
Fuente: Parametría, Encuesta Nacional, consultado en <http://www.parametria.com.mx/> <sup>17</sup>

Los siguientes datos nos dicen cuál es el medio por el cual, la mayoría de los ciudadanos, se enteran de política en tiempos electorales en México, así como el grado de confianza con el que cuentan en este país. Los medios de comunicación tienen un alto nivel de credibilidad y confianza. Según la medición de la casa encuestadora Parametría, cinco de cada diez ciudadanos consideran que siguen siendo confiables.

---

<sup>17</sup> En todas las gráficas siguientes, el análisis corresponde a las elecciones de 2009, y son extraídas del trabajo de Francisco, Abundis (director asociado de Parametría), publicado con el título: “Los medios de comunicación en México”, en *Revista AMAI*, p-42-45. Disponible en: [www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13\\_art8](http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13_art8)

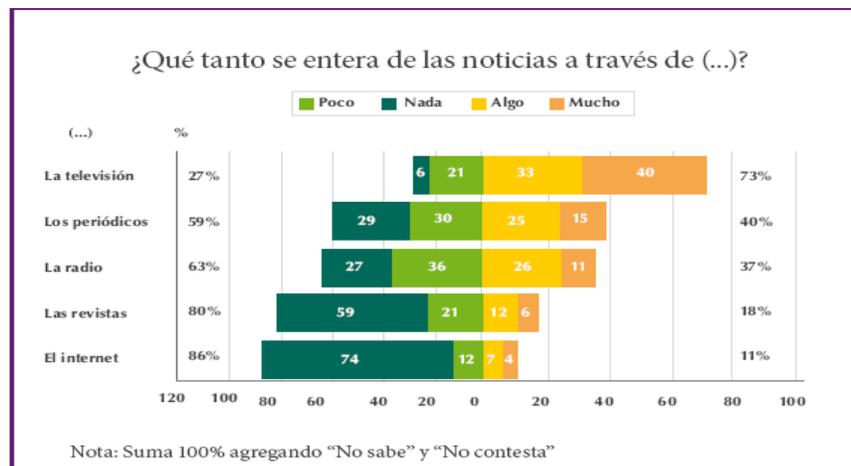
**Gráfica 5**  
**Confianza en los medios de comunicación**



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional, consultado en <http://www.parametria.com.mx>

De las instituciones consultadas, para los encuestados la televisión es la más confiable, siete de cada diez personas (67 por ciento) mencionaron que les genera ‘mucho’ o ‘algo’ de confianza. Cinco de cada diez dicen que los periódicos (53 por ciento) y la radio (51 por ciento) son confiables. En contraste, los que tienen una menor credibilidad son las revistas con un 27 por ciento e Internet 21 por ciento.

**Gráfica 6**  
**Confianza en los medios de comunicación**



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional, consultado en <http://www.parametria.com.mx>

La confianza en los medios de comunicación parece estar relacionada con la forma en que la gente se entera de las noticias. El 73 por ciento de los mexicanos se informa a través de la televisión; cuatro de cada diez ciudadanos

utiliza los periódicos (40 por ciento) y la radio 37 por ciento. Los medios que menos utilizan los ciudadanos para enterarse de lo que acontece en el país son las revistas con un 18 por ciento e Internet un 11 por ciento. De forma contundente, en el contexto electoral, la Tv es el medio por el cual los mexicanos se enteran preferentemente de las campañas políticas y las elecciones.

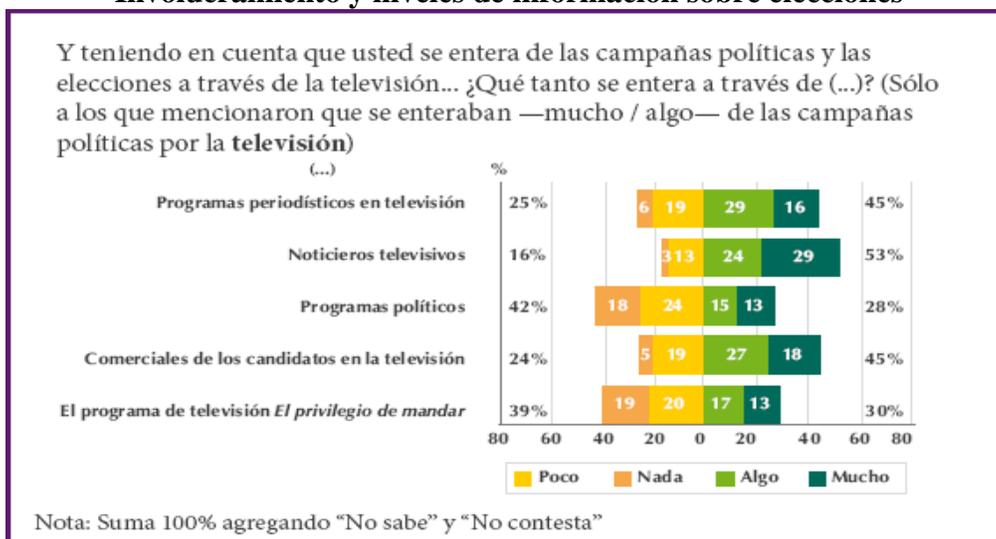
**Gráfica 7**  
**Involucramiento y niveles de información sobre elecciones**



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional, consultado en <http://www.parametria.com.mx>

La forma de involucrarse o de enterarse el ciudadano acerca de las campañas políticas, hay un elevado porcentaje (58 por ciento) que indica que es a través de la Tv, seguido de los periódicos y la radio (32 por ciento). Como puede verse la prensa escrita y la radio están siendo desplazados cada vez más por la Tv, como fuente de información sobre los asuntos públicos.

**Gráfica 8**  
**Involucramiento y niveles de información sobre elecciones**



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional, consultado en <http://www.parametria.com.mx>

Ahora bien, ya que la Tv es la principal fuente de información, se diferencia el programa por medio del cual se allega de dicha información sobre los candidatos, las campañas políticas y las elecciones. Se destaca a los noticieros como la principal vía por la cual los ciudadanos se enteran de las campañas y las elecciones (53 por ciento). En segundo lugar los programas periodísticos en Tv (45 por ciento); en el mismo porcentaje por medio de comerciales de los candidatos —y por ende partidos— en la Tv; en donde el *spot*, es instrumento clave. En todos los casos, nos indica la tendencia creciente a usar los espacios televisivos para llegar a más electores y una herramienta imprescindible es la Tv.

Por lo anterior, los medios —concretamente la Tv— desempeña un papel fundamental en la construcción tanto de la opinión pública, como de los asuntos públicos y de la democracia. Tiene la capacidad de transmitir información que le permite influir de manera directa en la población, formando corrientes de opinión y estableciendo agenda sobre los problemas que deben considerarse importantes entre la sociedad.

Esta es la situación que guarda en la actualidad una de las instituciones con mayor relevancia o importancia en un sistema democrático cualquiera, el cual son los medios de comunicación. Las fuentes de información con las que cuenta el ciudadano en México para estar enterado de los asuntos públicos,

---

---

están lejos de ser lo suficientemente plurales y diversas por el grado de concentración de estos, como se ha podido constatar.

Uno de los tantos problemas que enfrenta la democracia mexicana, es la falta de fuentes de información, puesto que sólo hay dos cadenas televisoras con capacidad de alcance nacional, las cuales se limitan a Televisa y Televisión Azteca. Entre dichas televisoras también existe una desproporción en cantidad de canales, la primera, cuenta con cuatro y la segunda con dos. Lo anterior no significa que muchos canales sea sinónimo de pluralidad y diversidad.

El ciudadano o mejor dicho el electorado tiene pocas alternativas de obtener versiones diferentes de la realidad política y las diferentes propuestas de los actores políticos en la contienda; la formación de la opinión del ciudadano no es completamente libre y diversa para tomar una postura lo suficientemente crítica o adecuada de acuerdo con los intereses del elector. Aunado a lo anterior, con las formas de proceder de los medios, en donde en cualquier momento que se sienten afectados sus intereses, deliberadamente manipulan la información en su favor, en detrimento de las leyes, de los políticos que las promueven, de los gobernantes en turno y, por ende, de las instituciones del Estado. Para constatar esto, basta recordar lo sucedido una vez aprobada la reforma.

Para poder hablar de un régimen democrático o de una democracia, en el sentido de la propuesta teórica de los autores aquí señalados, tenemos un rezago importantísimo en esta materia. Si hemos podido avanzar en otros aspectos democráticos, como la creación de instituciones como el IFE y el TEPJF, voto incluyente, todos los cargos de poder legislativo y el titular del poder ejecutivo, sometidos a elecciones, todo para el desarrollo de la democracia en nuestro país, también es necesario avanzar en la creación de fuentes de información, tanto públicas como privadas. Asunto que se debate insípidamente en la actualidad sin aportes relevantes al respecto.

Ahora bien, en relación con la reforma de 2007-2008, en específico después de ésta, las empresas Televisa y TvAzteca, desacreditaron la reforma y también a las instituciones encargadas de su aplicación; fue, e incluso es, una amenaza constante contra el orden jurídico, ya que la afectación económica fue importante. Es decir, la reforma limitó la contratación de publicidad política de los candidatos y partidos políticos en tiempos electorales;

---

---

cantidades de dinero muy elevadas que terminaban en las arcas de estas empresas de televisión, provenientes del erario.

En este sentido, es importante notar la postura renuente y de oposición por parte de las televisoras para abrir el espacio de telecomunicaciones a otras empresas del mismo ramo, es decir, abrir el mercado de la televisión a la competencia, para tener un mayor abanico de opciones televisivas en este país es una tarea mayúscula. Obviamente es un mercado cautivo de más de cien millones de personas, que para el duopolio televisivo es imperativo conservar. Esto, esperamos, en el mediano plazo cambie en beneficio de la ciudadanía y de la democracia.

En el espacio de los medios de comunicación televisiva, el Estado mexicano también se ve limitado e incluso rebasado por estas empresas, ya que carece de televisoras estatales de alcance nacional; esto, derivado de una política nacional que se mantiene en detrimento de los propios partidos y candidatos que necesitan de los medios para llegar al electorado y mediante las elecciones acceder al poder; incluso ya estando en él, los necesitan para informar a la ciudadanía a la cual se deben, asimismo para buscar la legitimación tan necesaria para cualquier gobierno. Un galimatías que tanto los que quieren asumir al poder como aquellos que ya están, no se atreven a modificar dicha situación; un contrasentido que no tiene explicación clara ni justificación que sea suficiente para mantener el estado de cosas como están, a menos que sea un arreglo de facto que poco o nada tiene que ver con la transparencia, equidad, legalidad e incluso la economía, y que en todo caso es en detrimento del interés público y de la democracia. Abrir el mercado de telecomunicaciones a la competencia y existencia de más cadenas o empresas de televisión indica avances en la pluralidad de opiniones y mejora la economía, y, porque no decirlo, de la democracia.

En México no existe restricción alguna para la propiedad de estaciones de televisión y radio, como en la mayoría de los países con economías desarrolladas y sociedades atentas a la importancia de los medios. En Estados Unidos, por ejemplo, un grupo no puede controlar televisoras que lleguen a más del 35% de la audiencia nacional. Y en Italia misma está prohibido que una entidad tenga más del 20% de las frecuencias disponibles. En Alemania una televisora no puede alcanzar una audiencia anual de más del 30%. En Francia ninguna entidad puede poseer más del 49% de las acciones de una

---

---

empresa de radiodifusión nacional.<sup>18</sup> En cambio, nótese, en México la concentración es preocupante.

Ahora bien, una democracia que no cuenta con una verdadera pluralidad y diversidad de medios, el ciudadano o los electores se verán limitados en la formación de su opinión o postura frente a las ofertas políticas existentes, puesto que la información que obtiene se limita a una o dos versiones, y por ende su razonamiento o análisis frente a los asuntos públicos será muy limitado. Se dice que el ciudadano es menos libre cuantas menos fuentes de información tenga para enterarse de la vida política electoral en disputa. Incluso en la actualidad los candidatos, en tiempos de elecciones, dependen de las televisoras para los triunfos electorales. Lo cual se ha convertido en una dinámica poco propicia para una democracia sólida.

México, como se mencionó, presenta serios rezagos en materia de diversidad de fuentes de información para que el ciudadano pueda ser verdaderamente libre en la toma de decisiones con respecto a los asuntos públicos o la vida político electoral, y se forme una opinión mejor informada y por ende una toma de decisiones más razonada y crítica. La televisión como agente de difusión de información política contribuye a tener una ciudadanía con un elevado conocimiento político e interés por los asuntos públicos.

Los ciudadanos deben disponer de información plural e independiente acerca de las diferentes alternativas existentes para definir y formular sus preferencias en el marco de cualquier sistema democrático. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental como transmisores de información, creadores de opinión y agentes de socialización, esto es, instrumentos de difusión y transmisión de los valores políticos. Especialmente durante las campañas electorales, los partidos y candidatos transmiten de forma directa e indirecta información sobre sus proyectos políticos. Cuando lo hacen de manera directa utilizan vías como internet, cartas, mítines, entrevistas, contacto personal, pero cuando es de manera indirecta emplean la prensa, la radio, la televisión. Los medios de comunicación también tienen un papel importante como agentes de movilización. Ellos dan visibilidad a los actos participativos, especialmente si estos son de protesta, lo que ayuda a su eficacia, y son instrumentos que contribuyen a que los líderes políticos

---

<sup>18</sup> Trejo Delarbre Raúl, (2004). “Los medios como contraparte del proceso de democratización en México”, Ponencia preparada para: *Meeting of the Latin American Studies Association 2004*, Las Vegas, Nevada. Octubre 2004. P. 7-9.

---

---

movilicen a diversos sectores en su favor e incluso con su sola cobertura periodística puede contribuir a esa movilización. Los medios de comunicación son actores políticos que expresan o articulan intereses de diversos sectores económicos y sociales ligados a los mismos.<sup>19</sup>

Así pues, en general, los medios de comunicación desempeñan dos papeles esenciales en la política. Primero, funcionan como diseminadores de información, pieza clave en toda democracia; asimismo el acceso a la información, y, entre otras cosas, permite a los ciudadanos participar de manera más activa en la vida política, para hacer que los gobiernos sean más eficientes. Y, segundo, pueden movilizar a la opinión pública, así como generar diferentes formas de actividad política. La televisión, en particular, logra cubrir y poner en acción a la población de manera masiva, mientras que los medios impresos tienen un público más selecto, que incluye a políticos y funcionarios estatales,<sup>20</sup> la academia y sectores más informados y con mayor interés en los asuntos públicos.

Por lo anterior, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la construcción de la democracia. Tienen la capacidad de transmitir información que les permite influir de manera directa en la población, formando corrientes de opinión y estableciendo agenda sobre los problemas que deben considerarse importantes entre la sociedad.<sup>21</sup> Otro aspecto, muy importante, es que los gobernantes buscan tener un alto nivel de legitimación ante los gobernados mediante la comunicación con estos, y los medios son un buen mecanismo para ello.

También, es muy importante tener en cuenta la naturaleza de los medios de comunicación, cuyo objeto y finalidad es la rentabilidad, es decir, la utilidad económica. El Estado otorga concesiones a empresarios privados dedicados a los medios para la realización de éste servicio; pero para que la iniciativa privada lo lleve a cabo necesita tener un incentivo, y éste consiste en el lucro. Si bien, los medios, tienen una responsabilidad social establecida en la ley por el tipo de servicio que ofrecen, ésta sería secundaria puesto que su prioridad,

---

<sup>19</sup> Flavia Freidenberg, (2006). “Los medios de comunicación de masas: ¿También son actores?”, p. 3-4. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/MediosdeCom.Actores> (consulta: 26-agosto-2010; 01:35 hrs.)

<sup>20</sup> Francisco Abundis, “Los medios de comunicación en México”, en Revista AMAI. Disponible en: [www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13\\_art8](http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13_art8)

<sup>21</sup> *Idem.*

---

---

como toda empresa mercantil, es la ganancia. Por ello su primer ocupación es y será la utilidad y después lo social; y así lo han hecho ver con las posturas adoptadas después de la reforma. El análisis y explicación de éste aspecto es importante en términos de una relación entre la política, cuyo interés es público, y las empresas, de interés particular o privado.

Actualmente hace falta el desarrollo de medios de comunicación públicos como parte de la creación o implementación de una política pública, para contrarrestar el poder del duopolio existente en este país; para contribuir a tener una pluralidad y diversidad de opiniones sobre los asuntos públicos, así como la forma en la que se presenta la información al ciudadano. Es necesario abrir los espacios de telecomunicaciones para evitar el continuo deterioro del sistema y de las instituciones cuando se afectan los intereses de las televisoras; pues éstas, como se ha mostrado, unen esfuerzos para desacreditar tanto a políticos y a partidos políticos como a instituciones, cuando afectan sus intereses.

---

---

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

La historia de los medios de comunicación ha sido considerada como la historia de los procesos evolutivos del hombre, en cuanto al desarrollo de las sociedades se refiere. Es decir, los cambios y avance de los medios de comunicación han determinado la propia evolución y progreso de las sociedades en tiempos de la comunicación de masas. Los ciudadanos pueden enterarse de lo que ocurre en su ciudad, país o en el mundo a través de los medios de comunicación masiva. Gracias a ellos, podemos informarnos sobre lo que sucede; conocer lo que hacen o dejan de hacer los gobernantes; conocemos casi de manera inmediata lo que está pasando en cualquier sitio del planeta.

El recién creado vínculo entre medios de comunicación y mundo político, tiene su origen en la implantación y extensión masiva de la televisión como primer medio de información de los ciudadanos. Por ejemplo, el asesinato de John Fitzgerald Kennedy y el atentado contra Ronald Reagan, fueron del conocimiento para el 90 por ciento de la población a los 90 minutos de haber ocurrido.<sup>22</sup>

La capacidad de la televisión de penetrar en la intimidad, la convierte en un medio extraordinario al que es difícil colocarle barreras, pues atraviesa las estructuras de clases sociales y de edades, la formación escolar, entre otras formas de estratificación social; penetra al interior de los hogares, conforma hábitos, orienta conductas (entre otras el consumo), y crea valores (por mencionar solo algunos factores), por lo cual no es sencillo conocerla en todas sus potencialidades.

En términos generales, la Tv como medio masivo de comunicación se ha convertido en el vehículo de propaganda por excelencia, es pragmática y consumista, crea falsas expectativas, necesidades ficticias y un afán competitivo, puesto que su forma de operar es mercantilista. Los medios de comunicación de masas son empresas privadas, salvo las de propiedad pública, que sobreviven en función de la lógica del mercado, es decir, según sea su capacidad de venta; dicha lógica opera en el ámbito económico-empresarial, el cual se ha utilizado casi de forma igual en el terreno de la

---

<sup>22</sup> María Von Harpe, (1995). “La influencia de los medios masivos de comunicación en la política americana”, en Josef Thesing y Wilhel Hofmeister, *Medios de comunicación, democracia y poder*, Konrad-Adenauer-Stiftung-Cidela, Buenos Aires, Argentina, p. 87

---

---

política, tratando al ciudadano como consumista de productos (me refiero al consumo de ideas políticas). En el espacio mediático, los ciudadanos se comportan como describiera Platón en el Mito de las Cavernas respecto a los habitantes de ‘La República’: son meros espectadores de las imágenes que se proyectaban en la pared, con muy pocas posibilidades de ser actores de esas imágenes.

Las sociedades modernas con sistemas políticos democráticos, han creado un andamiaje complejo de formas de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, o si se quiere decir, entre los gobernantes y los gobernados; en esta tesitura, uno de los primeros politólogos que dedicó sistemáticamente a realizar un estudio de los medios en la sociedad fue Lasswell, quien menciona que, en lo esencial, se les puede atribuir tres funciones a los medios masivos:

1. El control y la observación de los acontecimientos que ocurren en el mundo.
2. La interpretación de los acontecimientos y
3. La socialización de las personas individuales en su respectivo entorno cultural.<sup>23</sup>

La primera se refiere al servicio periodístico, es decir, recogen, procesan y difunden información. Constituye el ejercicio de una función de vigilancia que los medios realizan sobre lo que sucede en la sociedad; junto a la función de vigilancia social, se debe agregar la vigilancia política, esto es, el control de los poderes públicos y gubernamentales. La segunda atañe a que también proporcionan explicaciones e interpretaciones para ayudar a los ciudadanos a comprender el significado de lo que se ha informado. La noticia escueta brinda información y resulta ser meramente descriptiva. La interpretación o correlación, en cambio, proporciona conocimiento, lo cual ayudaría al ciudadano a tomar decisiones ‘más racionales’. Estas funciones de opinión e interpretación llegan al público a través de debates, tertulias, programas de análisis político donde los periodistas transforman el dato específico en una opinión especializada. La última tiene que ver con la función básica de los medios, la cual es la educativa. Esto es, la transmisión de la cultura de generación en generación, hacia otros grupos sociales y hacia fuera de las fronteras. Los medios de comunicación no sólo informan a la comunidad e interpretan el significado de la noticia, sino que transmiten información sobre

---

<sup>23</sup> Harold Dwight Lasswell, (1969). “The Structure and Función of Communication in Society”, en Wilbur Schramm (edit.), *Mass Communications*, Urbana, p. 103

---

---

la sociedad misma, su historia como unidad social, sus errores, sus aciertos, sus normas y valores.<sup>24</sup>

Los puntos enunciados por Lasswell pueden ser complementados con otras funciones que, si bien son diferentes unas de otras, no tienden a autoexcluirse. Entre ellas se encuentran a) la identificación de los problemas sociopolíticos; b) la provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses; c) la transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y caras del discurso político; f) el análisis y control de la actividad de las instituciones políticas y g) la provisión de información a los ciudadanos para que conozcan lo que ocurre y puedan participar activamente.<sup>25</sup>

Graber añade una cuarta tarea básica: la de reflexionar sobre las manipulaciones en la política y sus comentarios. Por ejemplo, a través de los medios, el emisor (que puede ser un político en un discurso), llega a millones de telespectadores que, de esta manera, los medios sólo establecen una relación comunicativa, en esencia no cooperativa, es decir, unilateral, donde estos manipulan; por lo general, el receptor de la información no está en condiciones de comunicarle su opinión o interpretación al emisor.<sup>26</sup> Más adelante se verán puntos de vista al respecto, por ejemplo con Denton y Kaid.

### **Los partidos y los medios**

El reclamo de libertad de información para las diversas fuerzas políticas partidarias ha crecido constantemente con el proceso de desarrollo de la democracia. Dado que poco a poco la principal actividad de los partidos consiste, precisamente, en ganar elecciones, lo cual implica un fuerte acceso a los medios de comunicación masiva; uno de los reclamos primarios se refiere a la necesidad de poder acceder a los mismos. El político debe alcanzar a muy diversos sectores que, cada vez más difieren en sus intereses y formas de vida.

Los medios son un gran homogeneizador, pero también un segmentador. La Tv acerca a sectores sociales, de edad o de género más específicos, con los que se busca alcanzar a los diversos sectores sociales y estos están bajo el

---

<sup>24</sup> Flavia Freidenberg, (2006). *Op. Cit.* p. 2.

<sup>25</sup> GUREVITCH Michael y BLUMER, Jay, (1990). "Political communication systems and democratic values". En LICHTENBERG, J. (ed.). *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 270. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/MediosdeCom.Actores> (consulta: 26-agosto-2010; 01:35 hrs.)

<sup>26</sup> María Von Harpe, (1995). *Op. Cit.*, p. 85

---

---

impacto de los efectos de la Tv que apuntan a crear opiniones, actitudes, especialmente hacia el consumo. Entre ese consumo también está el de las ideas o simpatías hacia partidos o más específicamente sobre candidatos o dirigentes de los mismos. El gran medio masivo es la imagen que permite imprimir en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o rechazo. Esta primera manipulación simbólica se amplifica con la Tv y que, a su vez, seduce con la imagen y, si el tiempo es mayor, con argumentos.<sup>27</sup>

Con el sufragio universal al inicio de los años cincuenta del siglo XX, la consolidación de los partidos de masas y el nacimiento de los llamados *Catch All Parties*,<sup>28</sup> el modelo de petición de voto se hizo fuertemente dependiente de los medios de comunicación masiva. La prensa, la radio, el cine, empezaron a contemplarse como una fuerza estratégica indispensable para la realización de objetivos políticos. El poder que demostraron en la estrategia de la propaganda durante la Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa, la llegada del fascismo en Italia y del nazismo en Alemania, impulsaron nuevos usos y una nueva concepción de los medios. La conciencia del poder de los medios de comunicación en el ámbito político se comprobó a través de los nuevos canales y modalidades de comunicación que el propio poder político desarrolló para comunicarse con los ciudadanos.<sup>29</sup>

Algunos ejemplos al respecto: Generalmente se ha mencionado que la irrupción de la televisión en la política norteamericana (EUA), tuvo como fecha de inicio la campaña electoral de 1952. Sin embargo, dos décadas atrás, el 20 de septiembre de 1936 el periódico *The New York Times* publicó una noticia informando que los dos candidatos, Roosevelt y Landon, habían aparecido el día anterior haciendo campaña en televisión. La retransmisión fue tan satisfactoria, que no hubo duda de que después de ver a Roosevelt y Landon en la pantalla, las campañas políticas por televisión serían habituales en el

---

<sup>27</sup> Juan Rial, (1999). “Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a construir”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional: ‘Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático’*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 3-4 de febrero de 1999. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/prial.htm> (consulta: 22-agosto-2009; 02:35 hrs.)

<sup>28</sup> Para el concepto y tipología de los partidos *Catch All*, véase: Otto Kirchheimer, (1974). “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en: Kurt Lenk y F. Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Ed. Anagrama, Barcelona, pp. 328-347. (En este tipo de partidos la ideología pasa a segundo término, en aras de ir por un espectro del electorado más amplio y ganar elecciones. El uso de los medios se convirtió en una estrategia y herramienta importante para los objetivos de este tipo de partidos).

<sup>29</sup> Juan Ignacio Rospir, (2003). “Introducción a la comunicación política”, en: Salomé Berrocal (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, p. 32.

---

---

futuro. En la campaña presidencial de 1948 –ya en la posguerra– Harry Truman grabó un *spot* publicitario en televisión pidiendo el voto.<sup>30</sup>

En Inglaterra por su parte, hasta mediados de los años cincuenta, los partidos Conservador y Laborista acordaron mantener ausente a la televisión en las campañas. Francia, durante la V República (1958) introdujo un cambio fundamental en las campañas electorales para la selección directa del Presidente por los ciudadanos; es ampliamente conocido que el general Charles De Gaulle, en la primera vuelta de las elecciones, rechazó el uso de la televisión convencido de su carisma y su victoria. Sin embargo, esto no fue suficiente para alcanzar la victoria y tuvo que acudir a la segunda vuelta, esta vez haciendo uso de la televisión.<sup>31</sup> Desde entonces los líderes y los partidos consideran a la televisión como una de las armas para asegurarse las batallas políticas.

Se puede observar que los políticos necesitan, cada vez más, de los medios para hacer llegar su mensaje o comunicarse con un grupo mucho más amplio de electores, puesto que el espectro de votantes con el sufragio universal aumentó considerablemente. Asimismo y sobre todo en los últimos 20 años,

[...] los vínculos tradicionales entre las clases sociales y los partidos políticos se han debilitado; al mismo tiempo ha incrementado la proporción de ‘votantes flotantes’ quienes no están firmemente comprometidos con un partido en particular. Hay algunas evidencias que sugieren que en las elecciones los votantes flotantes son más probables de ser influenciados por la cobertura de medios en tiempos de elección, más que los votantes comprometidos.<sup>32</sup>

Cualquiera que sea el impacto preciso de los medios de comunicación sobre la decisión electoral de los votantes, está claro que la existencia de los medios ha alterado la práctica electoral de candidatos y partidos políticos. Las elecciones se disputan sobre el terreno de los medios, los candidatos y partidos se basan cada vez más en la cobertura mediática de las campañas y de la política, con el fin de presentarse ante el electorado. Las elecciones se han convertido en acontecimientos mediáticos.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* p. 34.

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 36-38.

<sup>32</sup> John B., Thompson, (2006). “The Media and Politics”, en Kate Nash and Alan Scott, (Editors), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, USA, Blackwell Publishing, p. 178

<sup>33</sup> *Idem.*

---

---

Anteriormente los partidos para comunicarse y movilizar al electorado, necesitaban de la militancia; para dar a conocer sus propuestas políticas, programas de acción e ideología, lo hacían principalmente mediante los militantes del partido. Actualmente esto ha cambiado, ya no necesitan de la militancia para comunicarse con la ciudadanía, ahora sólo requieren electores. Los medios han sustituido a los militantes, ya no los necesitan, incluso tampoco requieren del financiamiento de estos, puesto que para ello reciben financiamiento público.

### **La política en la televisión**

Desde el punto de vista histórico, de acuerdo con Robert E. Denton, se dice que la Tv fue anunciada como el último instrumento de la democracia. Fue destinada a unir, educar y mejorar las acciones y decisiones de la política. No requiere de la capacidad de leer o escribir, está disponible en todo momento, de hecho se vende más tiempo al aire que comunicaciones interpersonales. Como recurso de información pública oportuna, provee de gran potencial para comprendernos, entender la sociedad y más aún al mundo. Marshall McLuhan (1964) predijo que la Tv llegaría a romper la barrera nacional y transformar el mundo en un “pueblo global”.<sup>34</sup>

En los años cincuenta del siglo XX la televisión mostró lo que la vida “podía ser”; en los sesenta reveló lo que la vida “debería ser”; en los setenta dejó ver lo que la vida “fue”; en los ochenta describió la vida “tal como fue”, dentro de un pasado idealizado y un futuro incierto; y en los noventa la Tv se convirtió en el vehículo directo de la democracia. Como noción de libertad se extendió hacia Europa del Este y a orillas del pacífico, y con la tecnología satelital llegó a ser el instrumento de unificación y definición social. Esto ha hecho que en cualquier lugar del mundo y a cualquier hora se pueda tener acceso de forma casi instantánea a la Tv, razón suficiente para notar su presencia e influencia en la vida cotidiana.<sup>35</sup>

De igual forma es considerada como un poderoso instrumento de control, tanto de la opinión pública como de las actitudes del público. En Norteamérica (EUA) este medio ha llegado a ser un elemento y herramienta primaria en dos ámbitos: en la política y en el gobierno. Sin embargo, prevalece la pregunta:

---

<sup>34</sup> Robert E., Denton, Jr., (2000). “Political communications ethics: an oxymoron?”, edited by Robert E. Denton, Jr., Praeger publisher series in political communication, USA, p. 91.

<sup>35</sup> *Idem.*

---

---

¿la televisión nos da más y mejor información en cuanto a nuestras distintas opciones electorales, o nos ha hecho más democráticos en términos de participación electoral?<sup>36</sup>

Denton menciona que la *Teledemocracia* (como él la llama), socava la esfera pública, contribuye a extender el cinismo y la falta de participación política. Regularmente se le han atribuido numerosos males tanto sociales como políticos: reduce el voto, disminuye la participación política, los partidos políticos, abrevia el debate público, incrementa el simbolismo en lugar de resolver el problema del liderazgo, incrementa la desconfianza en el público en general, entre otros.<sup>37</sup>

En esta tesitura, la espotización de la política, al igual de Denton, Woldenberg menciona que ésta, adelgaza, socava y erosiona el debate político, por lo que el análisis serio se nulifica. Para este autor, la espotización de la política es aquella que se reduce a la presentación de simples imágenes de los candidatos y en ocasiones de los partidos políticos, sin un mensaje y un contenido relevante.<sup>38</sup>

Los medios de comunicación como parte del proceso democrático y por su papel en la organización y circulación de información y en la formación de opinión pública, hacen necesario que la calidad de su contenido sean considerados de vital importancia para la democracia. Un criterio de la calidad de información es la ética. El periodismo ético está basado en recoger noticias que sirvan al interés público y faciliten el proceso democrático.<sup>39</sup> En otras palabras, periodismo ético, calidad de información y adecuada circulación de ésta en la formación de la opinión pública, son fundamentales para la democracia.

Aun cuando los medios suelen apropiarse de la voz de la opinión pública, diciendo que son sus representantes, en la práctica, no son elegidos por los ciudadanos, no los representan ni éstos pueden controlarlos directamente. En este contexto, las noticias pueden funcionar como un órgano de control o revisión del poder político y de la autoridad; razón por la cual, la democracia

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 92.

<sup>38</sup> José Woldenberg, (2010), *Ponencia presentada en la presentación del informe del PNUD sobre la democracia y los 20 años del IFE*, 12 de octubre de 2010. Palacio de Minería, Ciudad de México.

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 95.

---

---

demanda que la información sea verídica, lo suficiente para asegurar la igualdad de decisión.

La televisión especialmente se enfoca a animar personalidades más que temas abstractos, puesto que las personalidades sobresalen y son, en mayor medida, fáciles de comprender en comparación con los temas. La cobertura de este medio se enmarca en el contexto de un juego competitivo, en lugar de estar interesadas en las cuestiones fundamentales de la política y el liderazgo. Por ello se personaliza la política.

Las noticias seleccionadas destacan lo que es poco apetecible acerca de la política más que proporcionar un panorama completo de la escena política.<sup>40</sup> Además, se puede añadir, con 20 ó 30 segundos que dura una noticia o un mensaje televisivo, poco se puede decir que sea relevante y de fondo sobre la política o los asuntos públicos.

La televisión ha tomado el control del proceso de las elecciones; influyen en quién es el líder, quién compite y quién es elegido dentro del juego de la democracia; también ha tomado el control no en el sentido de medir a los candidatos, sino como un instrumento de imagen. Debido a la naturaleza íntima de la Tv (como se ha mencionado), votar por el presidente ha llegado a ser algo personal como aprobar un padre, una tía o un tío favorito. Es fácil juzgar lo que vemos (una imagen muy controlada) y lo que experimentamos. Las campañas que actualmente se difunden no revelan la profundidad de los conocimientos o el entendimiento de los asuntos públicos. Los políticos usan los medios para confirmar en lugar de cuestionar o problematizar, para presentar en lugar de involucrar al público. Se puede argumentar que la Tv ha cambiado su naturaleza fundamental, estructura y función en una sociedad moderna.<sup>41</sup>

Lee Kaid menciona que con el fin de garantizar la toma de decisiones de forma racional de un electorado informado, se requiere la exposición y explicación de una amplia gama del espectro político. La publicidad política, particularmente en la Tv, es el mayor componente de tal información para el electorado. De esta información hay mucha publicidad política antiética, particularmente donde los trucos tecnológicos se utilizan para engañar y

---

<sup>40</sup> *Ídem.*

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 118.

---

---

confundir a los votantes. Para estos abusos el sistema legal, en diferentes naciones, ha buscado ofrecer buenos remedios mediante su regulación.<sup>42</sup>

Quienes se ocupan de la ética en la publicidad política, deberían también empezar a preocuparse por el surgimiento de nuevas tecnologías como el Internet. Un mayor número de mensajes publicitarios serán difundidos por este medio, el cual se encuentra sujeto a un menor control. El internet ya está siendo utilizado por los candidatos, grupos de interés y proveedores de productos políticos comerciales como un medio para llevar los *spots* políticos y mensajes al votante. Aquí la habilidad para la transmisión instantánea supera a los medios tradicionales y las violaciones éticas potenciales son mayores. El momento de desarrollar métodos de control, supervisión y vigilancia es ahora.<sup>43</sup>

En política se ha visto que la publicidad en los medios masivos de comunicación ha cambiado el carácter de la lucha partidista, de las campañas políticas y del discurso político. Las campañas electorales son crecientemente negativas, donde la crítica, el descrédito o el menosprecio a los oponentes reina en el discurso electoral, más allá que la promoción de las ideas o plataformas políticas, como se ha mencionado. Por ejemplo, en los estudios de Hagstrom y Guskind en 1992, sobre las campañas políticas en Estados Unidos, país que comúnmente es utilizado para ilustrar el apego a las leyes electorales, se muestra que las campañas negativas son la regla y no, como se cree, la excepción.<sup>44</sup>

Las campañas negativas suelen incrementar la percepción de que se trata de una contienda muy pareja, ante estos escenarios es común que se estimule al electorado. Al mismo tiempo, estas campañas tienden a tornarse negativas, por lo que existe un doble efecto positivo en la participación del electorado. La utilidad marginal de un voto, en estos casos, está directamente relacionada con lo cerrado de la disputa, por lo que en la medida que la competencia se vuelve más estrecha el valor de cada voto incrementa.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Lynda Lee Kaid, (2000). *Ethics and Political Advertising*, En Robert, E., Denton, Jr., *Op. Cit.* p.169.

<sup>43</sup> *Ibíd.* p. 170.

<sup>44</sup> Véase: Jerry Hagstrom, and Robert Guskind, (1992). "Airborne Attacks", *National Journal*, No. 31, October, pp. 2477-2482. En: Cristopher Ballinas Valdés, Universidad de Oxford, *Artículo preparado para la mesa "Denigración, campañas negativas y libertad de expresión"* dentro del *II Seminario Internacional del Observatorio Electoral Judicial*, Ciudad de México, 16-18 de Noviembre de 2009. p. 4 Disponible en: <http://www.te.gob.mx/ccje/> (consulta: domingo 3-enero-2010; 02:45hrs.)

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 6

---

---

Si bien es cierto que la postura anterior sugiere que las campañas negativas y de desprestigio tanto entre candidatos y partidos, como entre instituciones, pueden ser no tan dañinas, también es cierto que termina por disgustar al electorado y alejarlo del interés sobre los asuntos públicos ante la ausencia de propuestas atractivas. La evidencia parece contradecir los supuestos. Los estudios sobre los efectos nocivos de las campañas negativas en el electorado muestran algunos efectos positivos en los procesos electorales. Paradójicamente las campañas negativas parecen beneficiar la participación de los electores y aumentar su atención en el proceso electoral, al tiempo que les ayuda a posicionarse frente a las distintas ofertas electorales.<sup>46</sup>

Finalmente, como hemos visto, los medios en sus inicios se llegó a creer que sus funciones primordiales en relación con la política, fue ser un vehículo de ésta, para llegar a más sectores de la población, informadores y propagadores del acontecer público y de información relevante y de interés, que con el tiempo y la dinámica desarrollada desde mediados y finales de los años noventa principalmente han dejado de ser sólo instrumentos y propagadores de información para convertirse en verdaderos emisores y formadores de mensajes políticos, claramente orientados para favorecer o perjudicar a alguien en la democracia.

En México, por ejemplo, los medios cobraron más importancia en la arena política, a partir de 1994, cuando por primera vez en la Tv dieron acceso real a la oposición, es decir, a candidatos y partidos no priistas (si bien desde la reforma de mediados de los setenta del siglo pasado, ya se contemplaba en la legislación el acceso a medios, éste raramente era efectivo); fue televisado el debate entre los candidatos a la Presidencia de la República, entre otros acontecimientos entorno a la vida política. A partir de ese año los medios ocupan un lugar primordial en la estrategia político electoral. Esta dinámica a partir de entonces se incrementó de tal forma que en las pasadas elecciones de 2012 y 2009, incluso desde las del 2006, los medios ya fijaban una postura claramente en favor o en contra de algún partido o candidato.

---

<sup>46</sup> *Ídem.*

---

---

## EL ENFOQUE DE LA DISCIPLINA DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

En el campo de conocimiento de la comunicación política convergen diferentes disciplinas, como: la Comunicación, la Sociología y la Ciencia Política. Así como para la acepción de la palabra Estado, existe un sinnúmero de conceptos, lo mismo ocurre en entorno a la comunicación política puesto que nos encontramos con diversas definiciones, de las cuales solo se mencionarán algunas de ellas para no perdernos en la vasta literatura que hay al respecto.

Esta disciplina en sus inicios, se ocupaba de los intercambios de información, puntos de vista y estrategias entre los políticos y el público. En este sentido Lazarsfeld estableció un componente de tres elementos que conforman la relación de los medios y la política, a saber: medios, políticos y ciudadanos.<sup>47</sup> Por su parte, Javier del Rey, menciona que en la actualidad la comunicación política se ocupa fundamentalmente del flujo de mensajes que mantienen gobernantes y gobernados, a través de los medios de comunicación, usando como vehículo a los periodistas.<sup>48</sup> Igualmente se puede observar que esta acepción recoge los elementos básicos descritos por Lazarsfeld.

MacQuail recopila conceptos importantes sobre las llamadas teorías normativas de los medios de comunicación, mediante las cuales, procura explicar “cómo *deberían* actuar los *mass media* o cómo *se espera* que actúen”. Por *actuación* se entiende la manera como los medios de comunicación desempeñan sus funciones básicas de información, educación y entretenimiento en una sociedad específica.<sup>49</sup> La tesis principal de las teorías normativas plantea que los *mass media* “siempre toman la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas dentro de las cuales actúan”.<sup>50</sup> En este sentido, “los *media* son tanto un producto como un reflejo de la

---

<sup>47</sup> Paul Félix Lazarsfeld, (2003). “Mass Media and Communications in Modern Society”, cap. 3, Boston, Allyn and Bacon Inc., 1954, pp. 106-123. En: Salomé Berrocal (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, p. 22

<sup>48</sup> Javier, del Rey Morato, (1996). *Democracia y Posmodernidad. Teoría general de la información*, Editorial Complutense, Madrid, p. 183

<sup>49</sup> Denis MacQuail, (2000). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, tercera edición revisada y ampliada, Barcelona, Paidós, p. 196.

<sup>50</sup> F. S. Siebert y Theodore Peterson, (1956). *Cuatro teorías de la prensa en el mundo capitalista*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, p. 9. [Fred S. Siebert *et al.*, *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*, Urbana, University of Illinois Press, 1956.]

---

---

historia de su sociedad, en cuya configuración han intervenido”.<sup>51</sup> En suma, “los sistemas de medios llevan la impronta de las estructuras de poder – político, económico, social y cultural– donde operan”.<sup>52</sup>

Ante un sinfín de acepciones acerca de comunicación política, es preciso seleccionar alguna que coadyuve con los fines del capítulo, así pues, se retoma la definición de Rospir: La comunicación política es un área interdisciplinar que tiene por objeto de estudio el papel de los medios de comunicación en el proceso político. Está centrada en narrar, estudiar y analizar cómo la política es comunicada y presentada por los políticos y los medios de comunicación hacia los ciudadanos.<sup>53</sup>

Wolton, menciona que la *comunicación política* se ha identificado con el *marketing* político, con la publicidad y con la manipulación, sin embargo, en realidad debe verse directamente vinculada a la democracia de masas y a los medios de comunicación de masas. Así pues pregunta: ¿cómo se puede imaginar el funcionamiento de la democracia de masas sin comunicación pública a gran escala? ¿Cómo organizar un debate político a escala nacional? Junto con el sufragio universal y los medios de comunicación, la comunicación política puede ser entendida como el tercer componente de la democracia. En el sentido del *marketing*, han sobredimensionado su papel, ya que se atribuyen a medios y procedimientos publicitarios las victorias electorales, pasando por alto la comunicación política como condición de la democracia de masas. No obstante que cumple un papel esencial, la comunicación política se beneficia de una legitimidad muy débil, aun mayor a la de los medios de comunicación, simplemente porque sobre ella pesa, quizás más que antes, este estereotipo de la manipulación.<sup>54</sup>

En este ámbito cobra importancia cómo las estrategias de la mercadotecnia de las empresas, que se desenvuelven en el área económica se insertan en el terreno político como el *marketing*; de ahí que ahora se hable de mercadotecnia política (*marketing* político), el cual, en una aproximación

---

<sup>51</sup> Denis McQuail, (2000). *Op. Cit.*, p. 195.

<sup>52</sup> Jorge Bravo, (2008). *Medios de comunicación en México: entre el autoritarismo de Estado y el autoritarismo de mercado*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año L, número 204, septiembre-diciembre de 2008, p. 58

<sup>53</sup> Juan Ignacio Rospir, (2003). *Op. Cit.* p. 21.

<sup>54</sup> Dominique Wolton, (1999). *Internet, ¿y después?: una teoría crítica de los nuevos medios de comunicación*. Barcelona, Gedisa, pp. 37-38. Disponible biblioteca virtual de Ciencias Sociales de la Universidad de Perú; en: [www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Wolt%20cap1](http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Wolt%20cap1) (consulta: 12-dic-09; 02:45 hrs.)

---

---

corta del término, la raíz del concepto de *marketing* electoral permeó a todos y cada uno de los elementos de un modelo que de forma mecánica trasplantó los métodos, técnicas e instrumentos de medición del comportamiento de compradores de bienes y servicios, a la valoración de predisposiciones y preferencias del electorado. Un servicio de *marketing* electoral concluye su función el día de los comicios, ese es el momento en que se manifiestan ‘los contratantes’ de una propuesta electoral. De hecho, el *marketing* electoral plantea que la verdadera contienda se establece en los medios masivos de información, que su desmesurada influencia, sobre todo la televisión, puede dar el triunfo o la derrota a un político independientemente de la respetabilidad o el desprestigio que ha ganado durante muchos años.<sup>55</sup>

Abordar el tema en que se relacionan los medios masivos de comunicación, propaganda política y procesos electorales sin tocar la dicotomía entre lo real y lo ficticio sería omitir uno de los elementos intrínsecos de estos tres aspectos. Se ha escrito sobre la mentira en la publicidad y la propaganda como recurso de persuasión, manipulación y seducción. En este esquema se considera a un auditorio que, en la mayoría de las veces, es calificado de simple masa receptora, sin posibilidad de evaluar la información recibida, sin la oportunidad de formular decisiones consientes sobre los que se les ofrece, ni de tomar una postura frente a lo que recibe.

Se sostiene que en el cambio de conductas y predisposiciones a partir de tácticas de convencimiento masivas, la mentira es uno de los elementos más eficaces debido a que cuando tiene éxito pasa desapercibida. La propaganda y la publicidad recurren frecuentemente a la mentira porque su papel es el de ejercer una influencia, y sólo accesoriamente, brindar informaciones. Para el público común, es difícil discernir acerca de un mensaje político específico a partir de lo real o lo ficticio por falta de datos indispensables, para llegar a una conclusión suficientemente cimentada; es complicado el análisis sobre los enlaces entre el mensaje y el impacto que se produce.<sup>56</sup>

Ante esto Sartori menciona que la televisión puede mentir y falsear la verdad, exactamente igual que cualquier otro instrumento de comunicación. La

---

<sup>55</sup> Luis Esparza Oteo Torres, (1997). “La mercadotecnia política en el proceso democrático de México”, en: Romeo, Pardo (coord.), *Comunicación Política y Transición Democrática*, UAM-X, México, 1997, p. 77-80

<sup>56</sup> Durandin Guy, (1990). “La mentira en la propaganda política y en la publicidad”, 2ª edición, Paidós, Barcelona, p. 20-21. En Romeo Pardo (coord.), *op cit.* p. 84-85.

---

---

diferencia es que la fuerza de la veracidad inherente a la imagen hace la mentira más eficaz y, por tanto, más peligrosa.<sup>57</sup>

Lo anterior nos ayuda a comprender la importancia y función de los medios de comunicación, dentro del ámbito político. Por su poder en las sociedades modernas de corte democrático, han demostrado ser excesivamente influyentes y poderosos cuando no se les regula adecuadamente. Por ello, otros autores como Freidenberg, consideran a los medios como los nuevos actores en la arena política.

Asimismo, no es extraño que Ferrajoli, los denomine poderes salvajes al considerar que estos se han convertido en el desafío de las democracias de nuestros días. En la tipología que ocupa este autor para estos poderes salvajes, se ubica una gran variedad de grupos e intereses de diversa índole, que amenazan la estabilidad de las instituciones y los estados; en su descripción ubica en primer lugar a la mafia, segundo la corrupción estatal, tercero los poderes privados de carácter extralegal, cuarto y último a los poderes públicos extralegales que se encuentran en las relaciones internacionales. De la tipología, nos interesa el tercero, el cual los describe como macro-poderes económicos que, ante la ausencia de límites y de controles legales, tienden a desarrollarse con dinámica propia condicionando fuertemente la esfera de los poderes públicos.<sup>58</sup>

Ante el párrafo precedente es preciso hacer la siguiente acotación: para la corriente europea poderes salvajes se refieren principalmente, aunque no únicamente, a la corrupción y el narcotráfico; para los occidentales no tiene el mismo rigor conceptual, puesto que se refieren a una gama más amplia de actores en la sociedad, como los medios de comunicación (incluye el periodismo), empresarios, grandes sindicatos, corporaciones, etc., a los que llaman poderes fácticos o al estilo de Duverger, poderes no políticos.<sup>59</sup> Es menester apuntar que tales acepciones han tomado diferentes matices y actualizaciones recientemente.

---

<sup>57</sup> Giovanni Sartori, (2001). *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Ed. Taurus, 2ª edición, México, 2001, p. 103

<sup>58</sup> Luigi Ferrajoli, (2000). *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 128-129.

<sup>59</sup> Maurice Duverger, (1975). *Sociología de la política*, editorial Ariel, México, 1983, cap. 3 y 4.

---

---

Se ha mencionado que quien controla los medios, controla la cultura. Popper indica que una democracia no puede existir si no se somete a control a la televisión y advierte que:

La democracia consiste en poner bajo control el poder. Es esta su característica esencial. En una democracia no debería existir ningún poder no controlado. Ahora bien, sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podría decir que potencialmente, el más importante de todos, como si fuera Dios mismo quien habla. Y así será si continuamos consintiendo el abuso. Se ha convertido en un poder demasiado grande para la democracia. Ninguna democracia sobrevivirá si no pone fin al abuso de ese poder [...] creo que un nuevo Hitler tendría, con la televisión, un poder infinito.<sup>60</sup>

En México, Trejo Delarbre retoma la discusión e indica que la preeminencia que llegan a alcanzar los poderes fácticos es de dimensiones preocupantes, pues logran constituirse en fuerzas paralelas al poder político institucional, cuya influencia puede ser, en varias ocasiones, mayor a la de los partidos políticos o los representantes de los ciudadanos. Las instituciones que existen, no han comprometido a todos los actores de la esfera pública, al menos no de la misma forma, en el cual hay poderes fácticos que crecen no siempre en beneficio de la democracia, sino al contrario; sobre todo cuando quedan al margen de la ley o cuando las leyes no son suficientes para acotarlos y cuando de ellos surgen abusos de diversa índole que van en contra del marco legal y de la institucionalidad, es entonces cuando esos poderes se convierten en salvajes, al estilo que enuncia Ferrajoli.<sup>61</sup>

Asimismo, este autor menciona: “los medios de comunicación son omnipresentes y tienen más influencia que cualquier otro factor de poder en las sociedades contemporáneas, pero los medios avanzan más rápido que la investigación y discusión sobre ellos”.<sup>62</sup>

Las empresas de medios de comunicación casi siempre son poderes influyentes sobre los asuntos públicos y con agendas que no necesariamente corresponden a los intereses de la sociedad; pero la formidable capacidad para propagar mensajes gracias a la tecnología ha convertido a los medios no sólo

---

<sup>60</sup> Karl R., Popper y John Condry, (2002). "Una patente para producir Televisión", en *La televisión es mala maestra*, FCE, colección popular, México, p. 54-55. (También en revista, *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996.)

<sup>61</sup> Raúl Trejo Delarbre, (2005). *Civilizar a los poderes salvajes*, p.134-136. Disponible en Internet: <http://mediocracia.wordpress.com/2005/12/19/poderes-salvajes/> (Consulta: domingo 11-febrero-2010; 23:10 hrs)

<sup>62</sup> Raúl Trejo Delarbre, (2000). “El imperio del marketing político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas”, en *América Latina Hoy*, núm. 25, 2000, pp. 15-22.

---

---

en parte del espacio público sino en casi monopolizadores de éste. Al respecto José Luis Sánchez menciona: un gran grupo mediático se convierte en un poder fáctico que, en el espacio político, tiene capacidad para boicotear determinadas leyes o difundir demandas concretas en la opinión pública y, al mismo tiempo, posee capacidad de resistencia frente a las imposiciones del poder político.<sup>63</sup>

Giovanni Sartori se pronuncia similar a Popper, Ferrajoli y otros, en el sentido de que los medios masivos de comunicación, sobre todo la imagen que produce la televisión es, por demás, peligrosa por la capacidad de manipular la realidad. Incluso llega a mencionar no creer en lo que se ve en la Tv.<sup>64</sup> Igualmente, en una conferencia magistral en la UNAM el 3 de noviembre de 1998, mencionó que las figuras de autoridad que tradicionalmente eran formadoras de opinión en las sociedades democráticas han sido desplazadas por la televisión; y en este sentido, ahora la opinión pública, como expresión auténtica de voces informadas y con conocimiento de causa sobre los asuntos de la vida pública, prácticamente han desaparecido y su lugar lo ha ocupado un videopoder fantasma que no es un poder democrático.<sup>65</sup>

Resulta necesario controlar a los medios de comunicación en general y particularmente a la televisión, toda vez que, como hemos podido constatar con las posturas de los autores anteriores, ésta resulta ser la más peligrosa en cualquier tipo de democracia si no se encuentra bien regulada en la legislación; pese a que los dueños de los medios se manifiesten en contra alegando que se conculca el derecho a la libertad de expresión y de información; cuestión seriamente debatida y por demás importante en la actualidad. El poder de penetración y manipulación de la Tv es muy grande.

Incluso el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con la Organización de Estados Americanos (OEA), en su reciente publicación de octubre de 2010 con respecto a los medios de comunicación mencionan que estos cumplen tareas primordiales para la democracia: ofrecer información al ciudadano y, a través del control de las actuaciones públicas,

---

<sup>63</sup> José Luis Sánchez Noriega, (1999). “El verdadero poder de los medios de masas”, en *Latina*, revista de comunicación social, núm. 13, enero de 1999, La Laguna, Tenerife. Disponible en Internet: <http://www.lazarillo.com/latina/a1999c/143noriega.htm> En Raúl, Trejo, Delarbre, *op.cit.* p. 138 (Consulta: domingo 11-febrero-2010; 23:15 hrs)

<sup>64</sup> Giovanni Sartori, (1992). *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 351-364.

<sup>65</sup> Revista electrónica Redalyc, *Reflexión Política*, mes diciembre, año 2002, número 8, p. 177. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11000811>

---

---

promover la rendición de cuentas. Por ello es tan importante que las democracias garanticen la libertad de opinión y expresión, y, por ende, la libertad de prensa y la pluralidad en la información. Por ese motivo, la relación entre la gobernabilidad democrática y los medios de comunicación es un tema esencial del debate público sobre la democracia.<sup>66</sup>

Asimismo, lo anterior es importante e imprescindible en toda democracia, sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que emite una serie de recomendaciones que resulta significativo atender:

- Las empresas periodísticas deben asumir compromisos públicos en los que prevalezcan la transparencia y el pluralismo, tanto en lo que se refiere a la información sobre la propiedad de los medios como a las líneas de pensamiento que el medio defiende o promueve.
- La autorregulación de la prensa y los medios es importante para mejorar la calidad de la información que se ofrece al ciudadano, tanto en términos de transparencia como de los contenidos de la información.
- **Para asegurar una relación estrecha entre medios y sociedad y la producción de agendas públicas relevantes, es de vital importancia el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios.**
- **Para promover la diversidad de la información y el pluralismo es importante impulsar normas y leyes que limiten la concentración de los medios de comunicación e información.**
- **La necesidad de una revalorización de lo político por parte de los actores sociales, incluyendo a la prensa y los medios.**
- **La mejora de la información política puede requerir el desarrollo de medios de comunicación públicos.**<sup>67</sup>

Sin duda, las recomendaciones anteriores son todas ellas importantes, sin embargo, las resaltadas con negro, son de mayor relevancia para México, puesto que tenemos una concentración sumamente preocupante con respecto a la Tv –un duopolio televisivo–, que además, también controla, mediante acciones mercantiles y asociaciones de medios, en la radio. Agreguémosle la falta de legislación que evite tal situación de concentración, y normas verdaderamente claras y precisas para evitar la amenaza constante de violaciones tanto jurídicas como éticas; este último punto será abordado en el capítulo segundo de este trabajo.

En palabras de Raúl Trejo: [...] en países donde la concentración de los medios es mayor, la ciudadanía tiene un menor aprecio por la democracia y

---

<sup>66</sup> PNUD Y OEA, (2010). *Nuestra democracia*, PNUD-OEA-IFE-FCE, México, octubre 2010, p. 121.

<sup>67</sup> *Ibíd.* p. 124-125.

---

---

viceversa, esto es, donde hay menor concentración, hay un mayor aprecio por ésta.<sup>68</sup>

Es preciso aclarar que los medios han sido considerados como poderes fácticos, poderes salvajes, entre otros adjetivos, esto se debe a la dinámica que han adquirido en el ámbito de la política y su relación con los partidos políticos; ahora bien, los partidos no son un poder fáctico como las televisoras, al contrario, éstos son parte importante y en ocasiones fundamentales para una democracia. De acuerdo con nuestra Carta Magna son entidades de interés público; en otras palabras, son instituciones con reconocimiento legal y legítimo que forman parte de la democracia (el aspecto jurídico será tratado en el capítulo segundo).

El enfoque de esta disciplina nos ayuda a describir teóricamente o conceptualmente a los medios masivos de comunicación, en específico a las televisoras. En general, podemos observar como son descritos los medios, desde posturas como aquella que los conceptualiza como un vehículo de la democracia, informadores de los asuntos públicos para la toma de decisiones, es decir, coadyuvan a tener un electorado informado y consciente del acontecer político para una toma informada de decisiones sobre los asuntos públicos, así como formadores de opinión y de la percepción pública del electorado, vigilantes del gobierno, etc. Y por otra parte, igualmente, se observó la postura de aquellos que dan cuenta que los medios (la Tv) son un poder que pone en peligro a la democracia.

Cuando en México se adoptó el nuevo modelo de acceso a los medios masivos de comunicación, los dueños de las televisoras, protestaron fuertemente arguyendo que se violentaban los derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información, que era un retroceso en la democracia, entre otras argucias; sin embargo, en el contexto internacional vemos que esto no es cierto, pues en otros sistemas democráticos similares o más avanzados, estables o consolidados, se presentan esquemas restrictivos que no afectan, como se dice en México, a la democracia. Ahí es donde podemos ver la manipulación de los medios en general, pero con mayor énfasis, en las televisoras.

---

<sup>68</sup> Raúl Trejo Delarbre, (2010). *Ponencia presentada en la presentación del informe del PNUD sobre la democracia y los 20 años del IFE*, 12 de octubre de 2010. Palacio de Minería, Ciudad de México.

---

---

Si como dice Sartori, la democracia actual consiste en un sistema de opinión, y ésta se encuentra limitada por falta de pluralismo y diversidad, entonces el ciudadano es menos libre de poder formar su opinión comparando información que recibe de los medios (Tv), por ende, tomará decisiones limitadas o pero aún manipuladas por los formadores de opinión que no son muchos; puesto que sólo se restringe a dos fuentes de información.

## CONCLUSIÓN

Los elementos mínimos de la teoría de la democracia como la presenta Dahl, Bobbio, Habermas, Sartori y otros autores más, como hemos visto en el desarrollo del capítulo, en México presenta serias dificultades para lograrse consolidar; particularmente el caso de las fuentes de información tienen un fuerte problema por el grado de concentración que existe, son demasiado pocas para que los electores o la ciudadanía tenga una verdadera diversidad y pluralidad de fuentes de información sobre los asuntos públicos, y pueda tomar decisiones lo más libre y racionalmente posible.

No podemos hablar de una democracia seria cuando se tiene a muchos medios concentrados en pocas manos; en otras palabras, no se puede hablar de democracia si no hay las suficientes alternativas (pluralidad) de fuentes de información para el ciudadano; esto sería una antítesis de la democracia y se rompe con los requisitos mínimos de ésta.

En palabras de Bovero: el ciudadano es menos libre, cuanto más restringidas son las alternativas de información; los oligopolios de los medios de comunicación dirigen las elecciones, por lo que las reglas de la democracia son violadas constantemente.<sup>69</sup>

Los partidos políticos han quedado rebasados en sus estructuras tradicionales; al respecto nos adherimos a la opinión de Luis Salazar, quien menciona: [...] la Tv ha socavado a los partidos políticos, hasta el grado de convertirse en apéndices de ésta. Anteriormente los partidos eran educadores, organizadores de la sociedad con identidad, ahora la Tv ha marchitado esta relación, por ello

---

<sup>69</sup> Muchelangelo Bovero, (2011). *Ponencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa*, 9 de febrero de 2011, Ciudad de México.

---

---

los partidos sucumben ante la Tv. En la lucha por legitimarse ante las masas, la Tv ha ganado esta lucha a los partidos y a cualquier otro poder.<sup>70</sup>

Los medios de comunicación son un verdadero poder fáctico en plenitud, puesto que es un poder real que está por encima de las leyes y de las instituciones del Estado. Se usan también para formar tendencias en la opinión pública, influir sobre los votantes, modificar actitudes, moderar la conducta, derrumbar o construir candidatos y mitos, como si se tratara de vender productos. Esta función es mucho más efectiva cuando se lleva a cabo de una manera sutil.

Sartori en su libro, *Homo Videns*, menciona que el gobierno es un gobierno de opinión, de la opinión pública; pero ésta se encuentra orientada por los organismos de información, en donde si no hay diversidad y pluralidad de fuentes de información para que el ciudadano pueda discernir y formar su opinión de la política y así poder tomar decisiones libremente, entonces su opinión estará dirigida y manipulada, puesto que sólo obtiene una versión o una sola óptica de la realidad que se le presenta.

La relación medios y política, o si se quiere medios-democracia, en el sentido aquí precisado, se ha convertido en un binomio esencial para el desarrollo de la democracia; en otras palabras, el vínculo entre medios y partidos dentro de una democracia, los primeros son una herramienta primordial para los objetivos que persiguen los segundos. Podemos decir que dicha relación se ha transformado al grado de que los partidos ahora dependen de los medios para lograr sus objetivos, esta dinámica rebasa el ámbito partidos-medios y la relación con la política.

El uso de los medios de comunicación masiva, en especial la Tv, con fines políticos son necesarios en la vida de las sociedades democráticas contemporáneas y complejas como la mexicana de nuestros días; los ejes centrales de las campañas político electorales debe ser el debate, las ideas y las propuestas políticas, mas no el dinero y la mercadotecnia.

En los medios de comunicación masiva se lleva a cabo gran parte de la acción política de nuestro tiempo. Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a los comicios, los ritmos y

---

<sup>70</sup> Luis Salazar Carrión, (2010). *Ponencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa*, 10 de junio de 2010, Ciudad de México.

---

---

temas de una campaña, influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión sus mensajes. Candidato o, en el mejor de los casos, partido que no utilice los medios, se puede decir que está condenado a perder las elecciones. En otras palabras, partido o candidato que no aparezca en la Tv, muy probablemente perderá la contienda electoral. Entonces el candidato o propuesta política que se manifieste en la Tv tendrá ventajas sobre el otro actor electoral en la contienda que no lo hizo.

El político tuvo que aprender a utilizar los medios y manejar los nuevos tiempos que impone la Tv, pautada por tandas publicitarias y por programas acotados donde la fracción de tiempo en minutos cuesta mucho dinero, lo usual son de 30 a 45 segundos y lo máximo a usar son minutos y casi siempre no más de tres.

La democracia en México es joven, es incompleta, convive con elementos del viejo régimen autoritario, está asolada por poderes fácticos que están por encima de las leyes, del Estado y sus instituciones; no tienen el menor respeto ni temor por éstas ni por las sanciones. Aunado a esto, tenemos instituciones y leyes débiles en esta materia. Por lo que podemos decir que la democracia se encuentra lejos de su consolidación. Tenemos una democracia de opinión al estilo que menciona Sartori, sin embargo, dicha opinión es muy reducida por la falta de pluralidad y diversidad de fuentes de formación de opinión; y, que además, están manipuladas en contravención de los intereses verdaderamente públicos o del *demos*. El ciudadano no es totalmente libre para formar su opinión sobre los asuntos públicos y tomar decisiones con verdadera objetividad.

Como se puede observar y constatar a lo largo del contenido del presente capítulo, no hay impacto negativo en la democracia si existen controles a los medios en materia electoral. Sucede lo contrario si no hay un control sobre estos, en concordancia con las aportaciones del PNUD, el cual recomienda controlar y regular a los medios en las democracias actuales. No hacerlo, los postulados proféticos de Popper, Sartori y otros, se harán realidad. En una democracia no puede haber nadie sin ser sujeto de control legal.

Una última idea, que si bien no está desarrollada en el cuerpo del capítulo, no es óbice para analizarla posteriormente: la estructura del sistema político mexicano ha cambiado sustancialmente; me refiero en especial, al poder ejecutivo (al presidencialismo fuerte y denominado autoritario).

---

---

Anteriormente, todos los demás poderes y actores políticos y sociales del país estaban sometidos a éste. El presidente controlaba prácticamente a todos ellos, un ejemplo basta: el accionista mayoritario de Televisa, Emilio Azcárraga Vidaurreta (conocido como El Tigre), declaraba ser un soldado del PRI y del Presidente, incluso el más eficiente y eficaz. Era notorio el control. Sin embargo, actualmente no sucede así, dicho control ha desaparecido, puesto que ese poder que tenía en antaño se ha perdido; incluso, en consonancia con varios autores, los medios pueden trastocar la legitimidad e incluso debilitando el poder de las instituciones y del gobierno o el gobernante en turno.

---

---

## **CAPÍTULO 2 DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

### **Preámbulo**

El presente capítulo tiene la finalidad de mostrar la interrelación que existe entre la democracia y el derecho en general, y, con especial particularidad, con el Estado de derecho. La primera parte está dedicada a la teoría de la democracia, en lo que se refiere a la calidad de ésta. Después, un apartado acerca del Estado de derecho, desde el enfoque de la politología, como una dimensión de análisis de la calidad de la democracia.

Posteriormente, un apartado sobre el constitucionalismo, específicamente en lo que se refiere a la construcción jurídica del Estado de derecho y los puntos de encuentro o coincidencia con la democracia, en el cual se muestran las relaciones entre dichos ámbitos; principalmente en los principios y objetivos que ambos contienen y comparten. Lo anterior, para ubicar los puentes que conectan a ambas disciplinas e incluso tanto a la teoría política como el derecho.

---

---

## Introducción

Tanto la democracia como el derecho comparten un origen común, ambos se practicaban en la Grecia antigua o clásica, como se podrá leer a lo largo del presente trabajo. La teoría de la democracia y el derecho<sup>71</sup> son importantes para el estudio de los sistemas políticos denominados democráticos, ambas se complementan para un análisis integral. Independientemente de que estas disciplinas tengan bien delimitadas sus fronteras de estudio y objeto de análisis, en las democracias actuales se interrelacionan de forma significativa. Ferrajoli, considero, es el autor que más entrelaza o interrelaciona ambas disciplinas; sin embargo, si bien estos ejercicios interdisciplinarios no son muy recientes, tampoco tienen mucho tiempo, más bien son relativamente nuevos.

Recientemente los estudiosos sobre la democracia incluyen en sus observaciones, apartados acerca del sistema jurídico o bien el Estado de derecho (*Rule of law*), como O'Donnell, Morlino, Maravall, Przeworsky, Elías Díaz, Ernest Wolfgang, Guarnieri, Pederzoli, Ferrajoli, entre los más importantes. Las democracias actuales, sobre todo en México y en América Latina, han optado por crear instituciones electorales de corte jurídico para perfeccionar su democracia y con particular énfasis en el sistema electoral. Esto ha provocado lo que algunos autores llaman la judicialización de la política por un lado, y a su vez, la politización de la justicia por el otro.

En el presente capítulo sólo nos dedicaremos al análisis de la democracia desde la aportación teórica de la calidad de ésta y su interrelación con el Estado de derecho desde ambas disciplinas; con base en esta acotación, veremos las posturas de los autores más relevantes al respecto. En la primera parte, veremos cómo, después de terminado el periodo de las transiciones e instaladas las democracias, y en procesos de consolidación, se ha introducido otra vertiente o matiz de ésta, la cual consiste en la calidad, en donde el llamado *rule of law*, se ha convertido en una dimensión de estudio de la calidad de la democracia.

En la segunda, la discusión se centra en el avance o evolución de cómo las democracias han encontrado en la Carta Magna, un espacio jurídico supremo o jerárquicamente superior dentro del Estado para garantizar su efectividad y ejercicio; es decir, las democracias se han introducido en los documentos jurídico-políticos más importantes de cada Estado, esto es, en las Constituciones de los Estados de derecho. Lo anterior ha derivado, por un lado, en la

---

<sup>71</sup> Desde el ámbito del derecho, me refiero específicamente en su vertiente conceptual del Estado de derecho, es decir, la construcción teórico-jurídica del Estado de derecho.

---

---

judirización de la política y la politización de la justicia como se mencionó, y, por el otro, en la creación de instituciones especializadas para desarrollar y perfeccionar tanto el sistema democrático como el sistema jurídico en general, y en particular el electoral junto con sus instituciones.

Dichas instituciones y sus integrantes son los encargados de ejecutar el marco jurídico correspondiente, velar por la consolidación y desarrollo de la democracia y el Estado de derecho, y a su vez, no violentar los principios tanto jurídicos, constitucionales, políticos y democráticos como los derechos humanos. Lo cual, no es tarea sencilla para los juzgadores. Asimismo, someter al escrutinio público sus decisiones para dar cuenta de cómo realizan su trabajo es un aspecto importante en las democracias, ya que de ello depende, en mucho, la legitimidad que toda democracia demanda, tanto de sus instituciones como de aquellos encargados de su ejecución o aplicación.

---

---

## La democracia y el Estado de derecho

### La democracia en relación con el derecho

Ya en el primer capítulo hemos desarrollado con suficiente análisis la democracia; en esta ocasión sólo retomaremos algunos puntos de ésta, para vincular nuestro objetivo en este apartado. Dahl apunta que, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Reserva la utilización del término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se encuentra la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.<sup>72</sup> Con base en esta concepción, si el objetivo es lograr la satisfacción de sus ciudadanos, es importante entonces poner atención a la calidad de ésta para lograr su cometido. Es preciso aclarar que no nos adentraremos en esto último, ya que implicaría la construcción de indicadores y otros elementos cuantitativos.

Ahora bien, Bobbio aporta elementos significativos de interacción entre la democracia y el derecho en su concepción mínima de democracia, a saber: [...] se caracteriza por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Asimismo, reconoce que, no basta la distribución del derecho para participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso muy extremo de unanimidad).<sup>73</sup> Al conceptualizar de esta forma la democracia, encontramos que se trata de un conjunto de leyes que estipulan un claro procedimiento para la toma de decisiones.

Igualmente considera que debe tomarse el término “democracia” en su sentido jurídico-institucional y no en su significado ético, es decir, en un sentido más procesal que sustancial. Es indudable que históricamente ‘democracia’ tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor

---

<sup>72</sup> Robert Alan Dahl, (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. Ed. REI, México, p. 13

<sup>73</sup> Norberto Bobbio, (1986). *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 14-15.

---

---

parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o bien en su acepción ideal, la cual se refiere a que un gobierno democrático debe enfocarse en su principal objetivo: la igualdad;<sup>74</sup> y otros aspectos muy importantes, como aquellos que se refieren a los derechos fundamentales.<sup>75</sup> Es esta última idea, es decir, en los derechos fundamentales y los principios de la democracia como igualdad y equidad, son el puente de conexión entre la democracia y el Estado de derecho.

Lo primero que dice Bobbio es que la democracia evoca el principio de autogobierno y se refiere, principalmente, al conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuales procedimientos) debe hacerlo. Es decir, la democracia es, simplemente, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas.<sup>76</sup> La regla de la mayoría numérica debe valer para estas decisiones colectivas, ninguna decisión de la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.<sup>77</sup>

Las reglas es una de las bases primordiales de la concepción de la democracia actualmente, por lo que éstas deben observarse a cabalidad con el estricto apego que se requiere, para lograr lo que intrínsecamente el concepto de democracia conlleva, esto es: el gobierno de leyes y no de hombres, o bien, como dice Aristóteles, un gobierno virtuoso es un gobierno de leyes.

En este tenor, Morlino por su parte sostiene que en la base del sistema democrático existe un acuerdo-compromiso que reconoce las reglas, aceptadas colectivamente, de resolución pacífica de los conflictos entre las partes sociales, políticamente representadas y relevantes; y agrega una definición que llama *genética* de la democracia, igualmente de corte procedimental, que consiste en:

[...] aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en la arena política. Permite, además, comprender mejor un aspecto de fondo de cualquier régimen democrático, frecuentemente olvidado o infravalorado: la democracia es un régimen que se caracteriza

---

<sup>74</sup> Norberto Bobbio, (2000). *Liberalismo y democracia*, FCE, Breviarios, México, p. 39

<sup>75</sup> Michelangelo Bovero, (2008). *Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en Pedro Salazar Ugarte, “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”, FCE-IIIJ-UNAM, 2008, p. 33-37.

<sup>76</sup> Norberto Bobbio, (1986). *Op. Cit.* p. 14 y ss.

<sup>77</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2008). “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”, FCE-IIIJ-UNAM, 2008, p. 136-137.

---

concretamente por reglas e instituciones que ajustan o bien equilibran aspectos diferentes.<sup>78</sup>

Este autor también ofrece una definición mínima de democracia, es decir, indica cuáles son los pocos aspectos, más inmediatamente controlables y esenciales a nivel empírico, que permiten establecer un *umbral* por debajo del cual un régimen no puede considerarse democrático. En esta perspectiva, menciona que se consideran democráticos todos los regímenes que presentan al menos los siguientes aspectos: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas, limpias; c) más de un partido; d) fuentes de informaciones alternativas y diferentes. Un régimen político que supera éste umbral mínimo, se puede considerar una democracia.<sup>79</sup> Como podemos observar en los autores revisados hasta el momento, se observan elementos comunes tanto conceptuales como institucionales de la democracia.

En la obra más reciente de Ferrajoli en relación con la democracia, e igualmente compatible con la tesis de Bobbio, Morlino y otros, menciona que las condiciones de la democracia están evidentemente preestablecidas por reglas, en el sentido de que concurren si y sólo si están estipuladas por normas de derecho positivo, del quién, el cómo y sobre el qué, se toman las decisiones colectivas; que estas sean lo suficientemente idóneas para garantizar, so pena de invalidez, el respeto de los límites impuestos a la mayoría, el respeto de los derechos de las minorías y los intereses de todos. Hay pues un nexo racional – teórico, metateórico y práctico– entre democracia y derecho.<sup>80</sup>

Obviamente, continúa Ferrajoli, el derecho positivo no implica en absoluto la democracia; pero no vale la implicación inversa. La democracia implica necesariamente el derecho. Bien puede haber derecho sin democracia, pero no puede haber democracia sin derecho, puesto que la democracia es un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder. Estas reglas valen para limitar y vincular los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos en la medida en que se establezcan la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos

---

<sup>78</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Democracias y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), No. 267, Madrid, 2009, p. 7.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>80</sup> Luigi Ferrajoli, (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Tomo 2, Teoría de la democracia, Ed. Trotta, Madrid, España, 2011, p. 16.

---

podere.<sup>81</sup> En esta línea de argumentación continuaremos en un apartado más adelante.

En la democracia mínima que hemos descrito, el común denominador consiste en que se basa un conjunto de instituciones y de reglas que garanticen su existencia. Pero a estos instrumentos institucionales se debe añadir la esencial referencia a la legalidad o al *rule of law* a la que se refiere O'Donnell,<sup>82</sup> que no sólo implica el respeto a las leyes existentes, sino también la realización de una administración eficiente, la existencia de un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, así como la ausencia de corrupción y criminalidad extendida sobre el territorio, y la presencia de un sistema de información plural y amplio.<sup>83</sup> En esta tesitura, el *Rule of law* mencionado, ha sido abordado desde varias acepciones y posturas teóricas como el constitucionalismo democrático, la democracia constitucional (como la llama Ferrajoli), el Estado democrático de derecho, entre otros. Antes de abordar esta discusión veamos cómo la teoría política, en específico la teoría de la democracia, ha hecho de éste aspecto, una dimensión de análisis de la calidad de ésta.

### **Calidad de la democracia**

La definición mínima de democracia, que ya hemos apuntado anteriormente, también señala que un gobierno democrático siempre está en aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, así como en la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. Aquí interviene otro análisis de la teoría de la democracia, la cual consiste en la satisfacción que se tiene de ella o bien de lo que se espera que se logre u obtenga de acuerdo con sus procedimientos; varios autores le llaman democracia real e ideal. La relación y la diferencia entre la democracia ideal y la democracia existente pueden estar en la calidad de ésta, con la finalidad de aspirar al ideal. La teoría de la democracia actual debate sobre la calidad de ésta, y sobre todo, en determinar cuáles serían los factores que se deben considerar para realizar su medición, de tal forma que sea significativo y factible.

---

<sup>81</sup> *Ibidem.* p. 17.

<sup>82</sup> Guillermo O'Donnell, (1998). *Horizontal Accountability in New Democracies*, en *Journal of Democracy*, No. 9, vol. 3. Julio, 1998. p. 112-126

<sup>83</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., Cit.*, p. 12.

---

---

Un análisis de la calidad de la democracia, o un control empírico de hasta qué punto es “buena” una democracia, puede partir de las definiciones de democracia propuestas anteriormente y de una noción de calidad. En el ámbito de las democracias que están por encima de este umbral mínimo, es necesario ver empíricamente cuánto se ha recorrido o se debe recorrer en el camino para alcanzar la plena realización de los objetivos centrales de una democracia ideal, los cuales consisten, cuando menos, en la libertad, la equidad y la igualdad, entre otros.

Es conveniente iniciar por la noción de calidad de la democracia. El principal autor al respecto es Leonardo Morlino, quien construye el concepto de calidad a partir del uso que se le da al término en el *marketing*; el cual tiene tres connotaciones, a saber:

1) la calidad se define por los aspectos procedimentales establecidos cuidadosamente para cada producto; es decir, es importante seguir procedimientos de fabricación precisos y controlados en tiempo y forma; 2) la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características de elaboración, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga formas y funcionamientos definidos, junto a otros aspectos precisados con detalle: es decir, se presta atención al contenido; 3) la calidad del producto o el servicio deriva indirectamente de la satisfacción manifestada por el consumidor, que vuelve a demandar el producto o el servicio. [...] Por lo tanto, las tres diferentes nociones de calidad se formulan en relación con los procedimientos, el contenido y el resultado.<sup>84</sup>

A partir de las nociones anteriores, Morlino menciona 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”**.<sup>85</sup> Asimismo añade que, además de contar con una estructura institucional estable, en donde sus mecanismos funcionan correctamente, **su legitimidad radica, por un lado, en el reconocimiento de los ciudadanos sobre sus instituciones y, por el otro, en su carácter de promotor y garante de libertad, igualdad y los derechos de todos.**

Con base en esta distinción, sugiere el concepto de lo que llama buena democracia o bien una democracia de calidad, ya mencionada, la cual consiste en *aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y*

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* p. 185-186.

<sup>85</sup> Leonardo Morlino, (2005). “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”. En Revista *Metapolítica*, Num. 39, enero-febrero, p. 38-39

---

---

*mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos.* Una buena democracia es un régimen legitimado y estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*); los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de una libertad, una igualdad y una equidad, por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*); **los ciudadanos de una buena democracia deben poder controlar si aquellos valores se traducen, en la realidad, en el pleno respeto a las normas vigentes: en el llamado *rule of law*. Asimismo, deben poder vigilar la aplicación eficiente de ese Estado de derecho, así como evaluar la eficacia de las decisiones y su respectiva responsabilidad política,** con respecto a las posiciones que han tomado en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*).<sup>86</sup>

Este último aspecto enunciado en el párrafo anterior, se retoma como el principal soporte teórico de nuestra investigación, es decir, la conexión entre la democracia y el Estado de derecho, esto es: el poder vigilar y evaluar la aplicación del Estado de derecho con sus respectivas leyes, por parte de los encargados de hacerlo, nos permitirá dar cuenta de cómo esto se traduce y se plasma en la realidad los objetivos y valores de la democracia, cuando la ciudadanía interesada lo demanda; de igual forma, se puede dar cuenta de la legitimidad de las instituciones y de aquellos que toman las decisiones, dentro de una democracia y un Estado de derecho que se denomine así mismo democrático, moderno y consolidado. Estos son instrumentos e insumos mínimos que toda democracia debe otorgar a sus ciudadanos para una mejor calidad de ésta.

Ahora bien, hay otras acepciones sobre la calidad; por ejemplo, para Jáuregui los criterios para obtener la calidad de una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia.<sup>87</sup> Otra definición al respecto es la de Schmitter, quien menciona que, entre más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo con sus necesidades y demandas, ésta será de mayor calidad.<sup>88</sup> Ambas concepciones, también se entrelazan con el objetivo del capítulo.

---

<sup>86</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., Cit.*, p. 186-187.

<sup>87</sup> Jáuregui Gurutz, (1994). *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, p. 33

<sup>88</sup> Philippe Charles Schmitter, (2005). “Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas”, en *Revista Metapolítica*, Núm. 39, enero-febrero, pp. 61-75

---

---

Regresando a Morlino, éste distingue tres niveles de calidad de la democracia: 1) *calidad en términos de procedimiento*, 2) *calidad en términos de contenido* y 3) *calidad en términos de resultados*. La primera considera principalmente los procedimientos del sistema como reflejo de su calidad a partir del análisis del funcionamiento de sus instituciones; la segunda se enfoca en variables más valorativas de la democracia y la tercera, enfatiza el papel de los ciudadanos para medir la calidad de la democracia. La dimensión procedimental se refiere a las reglas, las cuales tiene que ver con el llamado *rule of law*<sup>89</sup> (o bien, como hemos mencionado antes, el Estado de derecho). En el siguiente apartado analizamos el Estado de Derecho, en términos de una de las dimensiones de la calidad de la democracia.

El aspecto más importante que nos interesa en relación con esta postura teórica es el de la calidad con respecto al procedimiento, lo cual, como hemos visto y así lo sostienen los diferentes autores citados, es la llamada democracia mínima o minimalista. Esta calidad de procedimiento tiene que ver con hacer posible en la realidad, que aquellos valores o principios que enarbolan tanto la democracia como el Estado de derecho, se plasmen efectivamente con el pleno respeto de las leyes vigentes y observación del Estado de derecho; lo anterior tiene que ver directamente con la toma de decisiones por parte de aquellos encargados de hacer efectivos en la realidad dichos principios, para que la ciudadanía pueda observarlos fácticamente; lo anterior implica poder evaluar la eficacia de dicha toma de decisiones y que éstas concuerden con los principios y leyes establecidas, sin perder de vista la responsabilidad que ello conlleva en caso contrario.

### **El Estado de Derecho como una dimensión de análisis de la calidad de la democracia**

La calidad de la democracia plantea varias dimensiones de análisis como ya mencionamos, una de ellas consiste en el Estado de derecho o *rule of law*, que se coloca en la dimensión de la calidad en términos de procedimientos; lo cual significa que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el gobierno de la ley.<sup>90</sup> O'Donnell, en su artículo *Why the Rule of Law Matters*,

---

<sup>89</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., Cit.*, p. 187.

<sup>90</sup> Mónica Duhem, (2006). “La importancia de definir un concepto de la calidad de la democracia”, en Revista *El Cotidiano*, Núm. 140, noviembre-diciembre, año/vol. 21, UAM-Azcapotzalco, México, p. 59

---

---

menciona que el Estado de derecho es uno de los pilares esenciales sobre los que una democracia de calidad se basa. Sin una regla fuerte de la ley, defendida por un poder judicial independiente, los derechos no son seguros y la igualdad y la dignidad de todos los ciudadanos están en riesgo.<sup>91</sup>

*Estado de Derecho o rule of law*, además del reforzamiento de normas legales, el término se refiere al principio de la supremacía de la ley y supone al menos la capacidad para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas, son características fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades básicas, tales como el control civil sobre el ejército y la independencia del poder judicial. Este es un aspecto importantísimo para que podamos hablar de un Estado de derecho democrático consolidado. Al hablar de instituciones, leyes estables y precisas, hablamos de solidez, profesionalismo e imparcialidad como mínimo, tanto de las propias instituciones como de sus integrantes.

El *rule of law* está enlazado con la libertad y la igualdad porque se refiere al respeto de todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan los derechos y su concreta realización, empezando por la norma suprema, es decir, la Constitución. Ninguna libertad, igualdad o responsabilidad son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia de las decisiones de las instituciones de gobierno y de la administración. Más allá de los problemas de opción institucional, decidir y realizar políticas de calidad democrática tiene como presupuesto ineludible precisamente esta dimensión, cuya ausencia haría que todo lo demás fuera superfluo.<sup>92</sup> Aunque esté presente en grados y formas diversas, el *rule of law* relevante para el análisis de la “buena” democracia debe caracterizarse además por:

- **La aplicación *erga omnes* de un sistema legal**, incluso supranacional, **que garantice los derechos y la igualdad de los ciudadanos;**
- La consecuente ausencia, también en el nivel local, de áreas dominadas por organizaciones criminales;
- **La ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales;**
- **La existencia de una burocracia civil, central y local, competente, eficiente y universalista en la aplicación de las leyes, responsable en caso de error;**

---

<sup>91</sup> Guillermo O'Donnell, (2004). *Why the Rule of Law Matters*, en Journal of democracy, vol. 15, No. 4, octubre, 2004, p. 32-46.

<sup>92</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., cit.*, p. 189

- 
- 
- La existencia de fuerzas de policía eficientes y respetuosas de los derechos y las libertades existentes y efectivamente garantizadas;
  - El acceso igual y fácil de los ciudadanos a la justicia en caso de contenciosos entre individuos privados o entre éstos y las instituciones públicas;
  - Una duración razonable del proceso penal y del contencioso civil o administrativo;
  - La completa independencia del juez o del tribunal de cualquier influencia del poder político.<sup>93</sup>

Para cada uno de estos puntos, relativos a la aplicación eficiente del sistema legal y la resolución equitativa de los problemas contenciosos dentro del sistema legal, existen diversos análisis cualitativos y cuantitativos, y sus correspondientes datos que se pueden señalar y analizar caso por caso (como los que utilizaremos en esta investigación), utilizando técnicas cualitativas principalmente. En su conjunto, así resulta posible reconstruir para cada caso las características principales y el grado de *rule of law* existente en un determinado país. Más adelante ampliaré al respecto.

Otra acepción de *rule of law*, la podemos encontrar en Maravall, quien sostiene que una definición mínima de *rule of law* se refiere a la aplicación de leyes que: (i) hayan sido promulgadas y aprobadas siguiendo procedimientos preestablecidos; (ii) que no sean retroactivas, sino generales, estables, claras y ordenadas jerárquicamente; y (iii) que se apliquen a casos particulares por tribunales independientes del poder político y accesibles a todos, cuyas decisiones respondan a requisitos procedimentales, y que establezcan la culpabilidad mediante el proceso ordinario.<sup>94</sup> Teniendo la idea clara del Estado de derecho y su ejercicio efectivo dentro de la democracia podemos observar cómo la política ha tomado cauces en el ámbito jurídico, así como sus propias reglas lo establecen.

En este sentido se ha presentado la continua, y muy difundida, tentación de los políticos de usar la ley contra los adversarios cuando, por ejemplo, la oposición está condenada a serlo durante mucho tiempo y no tiene oportunidad de una victoria electoral, o cuando el gobierno ve en la intervención de los jueces un modo para fortalecerse contra la oposición;<sup>95</sup> en otras palabras, se trata de utilizar la aplicación de la ley como una auténtica “arma política” como sostiene Maravall. Existe también una tendencia

---

<sup>93</sup> *Ibíd.* p. 191. (El resaltado es mío)

<sup>94</sup> José María Maravall, (2002). *The Rule of Law as a Political Weapon*, en J. M. Maravall y Adam Przeworski (eds.), “Democracy and the Rule of Law”, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>95</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., Cit.*, p. 192.

---

---

creciente entre los ciudadanos individuales o más aún entre grupos económicos a recurrir a la ley para hacer valer sus intereses. Así es como se ha producido una “juridización” o judicialización de las democracias contemporáneas puesta de manifiesto por muchos estudiosos.<sup>96</sup>

En contraste con lo anterior, en casi todas las democracias tanto de Europa como de América Latina, se pueden encontrar actitudes encontradas o desafiantes contra el *rule of law*, –incluso demasiado presentes en el sector empresarial–, que ven las leyes como impedimentos dañinos para realizar sus propios intereses y, por tanto, no hay que respetar y, por si fuera poco, tratar de superar o evadirlas: como dice el refrán italiano “*fattala legge, trovato l’inganno*” (“hecha la ley, hecha la trampa”; sería el equivalente de este refrán en castellano).<sup>97</sup> México no es la excepción ante estas consideraciones, que, incluso, se han exacerbado en los últimos años. Aun cuando los conflictos políticos se dirimen en el ámbito judicial, este último ha dejado espacios de crítica fuerte por su papel desempeñado en la toma de decisiones sobre lo político y, sobre todo, en relación con la democracia.

Cuando una democracia cuenta con un Estado de derecho fuerte que aplica la ley de acuerdo con sus fines y principios para los cuales fue hecho, e independiente del ámbito político, se habla de una democracia con calidad; sucede lo contrario cuando una institución y sus integrantes, no son eficientes para llevar a cabo la tarea de la ejecución de las normas que las reglas del juego democrático ha establecido, y, sobre todo, en su ejercicio, acordes con los principios democráticos.

La gran mayoría de los marcos jurídicos no son perfectos, de hecho, no los hay así, sin embargo, sí podemos aspirar a tener un conjunto de instituciones y, sobre todo, de profesionales y expertos en la ejecución e interpretación del marco legal para perfeccionar y evitar problemas por las imperfecciones que puedan existir en las leyes al momento de hacer efectiva la legislación; la consecución de esto coadyuva en mucho a la consolidación, fortalecimiento y desarrollo de la democracia y su calidad, a la cual todos aspiramos, para llegar a cumplimentar en la realidad uno de los tantos conceptos de democracia: la

---

<sup>96</sup> Véase a Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, (1999). *Los jueces y la Política: Poder Judicial y democracia*, Ed. Taurus, Madrid. En estos autores se puede ver la postura argumentativa acerca del fenómeno de la judicialización de la política en las democracias actuales.

<sup>97</sup> Leonardo Morlino, (2009). *Op., Cit.*, p. 193.

---

---

satisfacción de casi todos sus ciudadanos, como menciona Dahl y otros autores aquí apuntados.

En el sistema jurídico de un Estado Democrático de Derecho existen una serie de instituciones que están directamente relacionadas con el régimen democrático en el cual todo el mundo está sujeto al imperio de la ley y de la autoridad de una o más instituciones; el sistema legal se centra, en el sentido de que nadie debe estar por encima o más allá de sus reglas (leyes). Nadie, ni siquiera el funcionario de más alto rango, está por encima de la ley.<sup>98</sup> Esta característica está muy relacionada con el constitucionalismo liberal democrático o la democracia constitucional que, desde sus inicios, han estudiado en las democracias contemporáneas. El siguiente apartado revisa este análisis y línea de argumentación.

En términos de O'Donnell, no sólo se trata de tener una legislación apropiada sino también de una red de instituciones estatales que convergen para asegurar la eficiencia y eficacia del sistema legal que el sistema democrático requiere para su óptimo funcionamiento, y que la debilidad de las instituciones en este tipo de estados, es una de las características más perturbadoras de la mayoría de países de América Latina. Algunas fallas en el Estado de derecho pueden ser, según O'Donnell:

*Fallas en la legislación vigente.* A pesar del progreso realizado recientemente, aún existen leyes, **criterios judiciales** y disposiciones administrativas **que contravienen principios y disposiciones en el orden normativo superior, cuando no se tiene una visión o lectura amplia tanto de la interpretación de la ley como de la democracia;** que a menudo violentan todo el sistema legal e institucional.

*Fallas en la aplicación de la ley.* La multiplicidad de formas que tiene este aspecto incluso en las democracias más avanzadas es importante, en donde los privilegiados logran eximirse de la ley. **Hay una vieja tradición latinoamericana de hacer caso omiso o torcer la ley para favorecer a los más fuertes.** Por ejemplo, en Argentina un turbio hombre de negocios dijo que ser poderoso es tener (legalmente) impunidad; a su vez expresó un sentimiento generalizado en el que cumplir con la ley voluntariamente es algo que sólo los imbéciles se les ocurre y más bien es una señal de debilidad social. Aquí se detecta la obstinada negativa de los privilegiados y de aquellos que tienen poder, de someterse a los procedimientos administrativos normales; sin hablar de la impunidad con la que actúan no con poca frecuencia.

*Fallas en las relaciones entre las agencias estatales y los ciudadanos comunes.* **Este defecto está relacionado con el anterior, en el sentido de que el ciudadano común ve con lejanía la posibilidad de ser tratado de forma igualitaria que otro ciudadano con poder.** Se le atiende de distinta manera, sin embargo, se atreve a acercarse a estas burocracias no como un portador de derechos, sino como un suplicante pidiendo favores.

---

<sup>98</sup> Guillermo O'Donnell, (2004). *Op., Cit.*, p. 32-46

---

*Fallas en el acceso a la justicia y un proceso justo.* Teniendo en cuenta los anteriores comentarios, no voy a dar más detalles sobre este tema, que ha resultado ser muy molesto, incluso en países altamente desarrollados. **En la mayoría de los países de América Latina, el poder judicial es demasiado distante, incómodo, caro, y lento para los pobres y vulnerables, incluso el sólo hecho de intentar acceder a él.**

*Defectos debido a la anarquía pura.* Esto se relaciona con confundir frecuentemente al Estado con su aparato burocrático. **En la medida en que una ley es promulgada por el Estado y respaldada por éste, y como las instituciones del Estado se supone actúan de acuerdo con las normas legales vigentes, entonces se debe reconocer que el sistema legal es parte constitutiva del Estado, sin embargo, hay diferencias y deficiencias importantes entre lo que estipula el sistema legal y el actuar de las instituciones.**

Además de todo esto, existe la evidencia de que las deficiencias mencionadas han sido fomentadas por la clase política mediante coaliciones electorales ganadoras, incluyendo candidatos de las áreas de la iniciativa privada de forma perversa, en el sentido que he referido líneas arriba.<sup>99</sup>

En la primer falla mencionada, se refiere a la existencia de criterios, por parte de aquellos encargados de la aplicación de la ley (en este caso son los jueces), cuando adoptan interpretaciones que contravienen normas de orden superior a la ley que observan en el caso concreto, esto es, que sus decisiones no siempre o incluso violentan la Constitución y sus principios. Lo cual muestra, como dice el autor, la falta de conocimientos tanto de la ley en una democracia como de una cultura jurídica. Y que, además, el resultado es la violación a todo el andamiaje jurídico del sistema democrático, por ende, derivado de todas estas fallas, la justicia, como señala Ferrajoli.

La segunda falla, tiene que ver con la cultura de la legalidad y jurídica de los encargados de velar por el respeto y aplicación de las leyes. En el sentido de que tanto los competidores en la arena electoral hacen todo lo posible por evitar el cumplimiento de la ley, como de los encargados de aplicarla, con acciones que en no pocas ocasiones se prestan a interpretaciones como fraude a la letra o espíritu de la ley, como su contravención directamente. Ya sea, como dice el autor, para favorecer a los más fuertes o bien, haciendo interpretaciones que no están acordes con la norma suprema. Todas estas fallas no abonan para el fortalecimiento de la democracia y menos para su desarrollo y calidad que se pretende.

## **Constitucionalismo y democracia**

Los orígenes del constitucionalismo (así como de la democracia), se pueden encontrar desde la antigua Grecia. Incluso la forma directa de la democracia

---

<sup>99</sup> *Ibidem.* (los resaltados son míos).

---

---

que se practicaba en la Atenas clásica, se había impuesto restricciones a sí misma de acuerdo con el espíritu del constitucionalismo, es decir, la nueva legislación o la toma de decisiones eran objeto de control por los *nomothetai*, un grupo de personas elegidas por la Asamblea, con facultades para aprobar o rechazar las leyes aceptadas o emitidas por la propia Asamblea.<sup>100</sup> Aristóteles, quien aportó el argumento en favor del gobierno de las leyes al escribir que “La ley es la razón sin pasión”, para éste, el gobierno de las leyes era el mejor siempre y cuando las leyes fueran buenas, es decir, si estaban orientadas hacia el bien común.<sup>101</sup> De forma similar se pronunció Platón en su célebre apartado sobre las leyes; ahí expresó su preferencia por el gobierno de las leyes, ya que de ello dependía la salvación del Estado.<sup>102</sup>

Se puede decir que el constitucionalismo es la compleja reelaboración del ideal antiguo del gobierno de las leyes; el cual se buscaba un gobierno a partir de leyes, no de hombres, esto es, el gobierno de los hombres contra el gobierno de las leyes; esta distinción ha servido durante mucho tiempo para distinguir el buen gobierno del mal gobierno.<sup>103</sup> El Estado liberal y el constitucionalismo son una forma más acabada del ideal clásico del gobierno de las leyes. Una vez establecida esta distinción, el liberalismo se ha encargado de conciliar tanto las libertades como los límites del poder. El imperio de la legalidad y la democracia corresponden a dos diferentes conceptos de libertad: el negativo, el cual hace a la libertad dependiente de moderar a la autoridad, y el positivo, que la hace depender del ejercicio de la autoridad. Asimismo, han quedado sujetas la libertad, la igualdad y la legalidad.<sup>104</sup>

Ahora bien, al hablar de constitucionalismo, también se alude a la Constitución, entendida ésta como el ordenamiento jerárquicamente superior dentro de una sociedad políticamente organizada (la norma suprema). Elster y Slagstad, señalan que las constituciones sirven a dos funciones sobrepuestas: la protección de los derechos individuales y la limitación a ciertos cambios políticos por parte de la mayoría. La Constitución es el marco de actuación de

---

<sup>100</sup> D. M., MacDowell, (1978). *The Law in Classical Athens*, Thames Hudson, Londres, p.48 y ss. En Jon Elster y Rune Slagstad, (coords.), (2001). *Constitucionalismo y democracia*, FCE-CNCPAP, 2001, p. 34.

<sup>101</sup> Aristóteles, (1988). *La política*, Gredos, Madrid, 1988.

<sup>102</sup> Platón, (1992). “Leyes”, en *Los diálogos de Platón*.

<sup>103</sup> Norberto Bobbio, (1999). “Teoría general de la política”, editada por M. Bovero, Einaudi, Turín, p. 157 y 193.

<sup>104</sup> Para profundizar en el conocimiento y distinción de estos conceptos de libertad, véase: Isaiah Berlin, (1969). *Four Essays on Liberty*, (Oxford University Press), 1969.

---

---

los actores políticos. Una Constitución delimita el poder y el eventual abuso de las mayorías, es decir, se protege al pueblo de la tiranía de las mayorías.<sup>105</sup> El constitucionalismo por su parte tiene la función de limitar el poder político con la finalidad de proteger los derechos fundamentales individuales. Para Slagstad, el propósito central del constitucionalismo liberal es institucionalizar un sistema de mecanismos de defensa para el ciudadano frente al Estado; lo cual se refiere al más amplio sentido de la creación de instituciones.<sup>106</sup>

No es un hecho casual que el constitucionalismo esté estrechamente asociado con el Tribunal Supremo, aunque se debe enfatizar que los límites al gobierno mayoritario van más allá de la revisión en el ámbito judicial. En términos generales, se puede asociar la democracia con la Asamblea elegida y el constitucionalismo con el Tribunal Supremo; la tercera rama del sistema político es el Ejecutivo. La Asamblea encarna la participación popular, el Tribunal Supremo, de las restricciones constitucionales y el Ejecutivo materializan la necesidad de acción.<sup>107</sup>

Desde el siglo XVIII, las únicas Constituciones designadas como tales, han sido aquellas que han incorporado en su cuerpo normativo las demandas de libertad, y a su vez contienen garantías definitivas para estas libertades. Según el constitucionalismo liberal, los gobernantes actúan sobre la base de una ley o en nombre de la ley; es decir, el gobierno de la legalidad. Los gobernantes sólo gobiernan en el sentido de que siguen de manera competente las normas positivas existentes (*y vigentes*): El fundamental principio de legalidad de toda actividad del Estado significa, en última instancia, que no habrá más gobierno o mando, porque sólo se aplicarán unas normas impersonalmente válidas. “La legitimidad del Estado liberal se basa en la general legalidad del ejercicio del poder; esto es: que el imperio de la ley, interpretado liberalmente, implica sencillamente que todas las acciones del Estado y por ende de sus instituciones deben ser legales, (*sobre la base de la ley*)”.<sup>108</sup>

El propósito central del constitucionalismo liberal es, como se mencionó, por un lado, institucionalizar un sistema de mecanismos de control de poder del Estado, y, por el otro, defensas para el ciudadano frente al Estado. En esta

---

<sup>105</sup> Jon Elster y Rune Slagstad (coords.), (2001). *Op. Cit.*, p. 13-14.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 36

<sup>108</sup> Rune Slagstad, (2001). *El constitucionalismo liberal y sus críticos*, en Jon Elster y Rune Slagstad, (2001). *Op., Cit.*, p. 132-134.

---

---

tesitura, las instituciones consisten en una serie de prohibiciones y frenos con respecto al Estado, un sistema de garantías de la libertad del ciudadano y uno de limitaciones al poder del Estado. Lo que está en juego en cualquier proceso de democratización son las garantías, y las garantías sólo pueden ser institucionales y legales.<sup>109</sup>

En este sentido se mezclan o entrelazan, como se advirtió en apartado anterior, el constitucionalismo y la democracia; por ejemplo, Przeworski, menciona que la democratización es un proceso por medio del cual se someten todos los intereses de los diferentes grupos políticos de la sociedad a la competencia; a una incertidumbre institucionalizada. El poder es devuelto de un grupo de personas a un conjunto de reglas. La transición será a la democracia si se satisfacen estas dos condiciones: 1) el desmantelamiento del antiguo aparato del poder autoritario, y 2) las nuevas fuerzas políticas optan por unas instituciones democráticas como marco en el cual competirán por la realización de sus intereses.<sup>110</sup>

La democracia ha creado reglas e instituciones para garantizar la libertad, la igualdad, los derechos fundamentales y los intereses políticos de las comunidades políticamente organizadas. En esta dinámica en la que las sociedades son cambiantes, las reglas se hallarán bajo presión y la tendencia a ejercer el poder será mayor, lo que significa que la tendencia humana a seguir las reglas establecidas está, hasta cierto punto, históricamente condicionada. De esta línea de razonamiento se sigue que la real posibilidad de alterar leyes también está, hasta cierto punto, históricamente condicionada.<sup>111</sup> Por ello la razón de ser de las instituciones y las leyes en todo tipo de régimen que se denomine democrático es el apego a las mismas, y éstas a los principios de la democracia.

La democracia, como actualmente la conocemos, se interrelacionan los ámbitos político y jurídico para su mejor desempeño y garantía de control del poder, de la libertad y la igualdad, ambos son pilares indispensables en las

---

<sup>109</sup> Adam Przeworski, (2001). *La democracia como resultado contingente de conflictos*, en Jon Elster y Rune Slagstad, (2001). *Op., Cit.*, p. 100.

<sup>110</sup> *Ibid.* p. 92-93. (Es menester puntualizar que no todos los teóricos o estudiosos tanto de la democracia como del constitucionalismo han hecho estos cruces correspondientes, ya sea en tesituras como las transiciones hacia regímenes democráticos o bien las democratizaciones. Actualmente se han retomado estos análisis en ambos ámbitos de estudio como el denominado constitucionalismo democrático o la democracia constitucional, como la utiliza Ferrajoli).

<sup>111</sup> Francis Sejersted, (2001). *La democracia y el imperio de la legalidad*, en Jon Elster y Rune Slagstad, (2001). *Op., Cit.*, p. 172-173.

---

---

democracias actuales como Ferrajoli y otros autores mencionan; a su vez, las democracias consolidadas buscan mejorar su calidad, necesitan de instituciones fuertes y leyes óptimas, una burocracia profesionalizada, eficiente y eficaz que permita el ejercicio de los objetivos y fines del sistema democrático como lo señalan Morlino, O'Donnell, Przeworki y otros autores vistos. En esta tesitura, se han derivado estudios que tanto en el ámbito de la teoría política como en la jurídica, han tomado caminos de análisis que no se entremezclan, aun cuando tienen puntos de origen y de referencia comunes. Sin embargo, actualmente con la dinámica de las democracias más avanzadas, varios autores retoman investigaciones en la que utilizan ambos campos de conocimiento o disciplinas para conformar trabajos integrales.

Como hemos visto, tanto la democracia como el constitucionalismo o bien el ámbito jurídico de un sistema político se relacionan estrechamente, en el que ambos realizan un papel importante en una sociedad políticamente organizada; en este sentido, se sostiene que en una democracia constitucional todos sus integrantes, sean personas físicas o morales están contempladas dentro de la ley, esto es, que todos los sujetos deben estar regulados y nada puede estar fuera o exento de la legislación y más cuando se trata de grupos que se desenvuelven en el terreno político y/o electoral; para ello existen instituciones y un cuerpo normativo en el que se garantizan, por un lado, el ejercicio de los derechos políticos, las libertades, la igualdad, la equidad y otros valores democráticos como la transparencia, legalidad, etc., y por el otro, la plena observación de los derechos fundamentales y el control del abuso en el ejercicio del poder. Todo lo anterior en un sistema que pretenda llamarse democrático.

---

---

## CONCLUSIÓN

A lo largo del presente capítulo se observa que tanto la democracia como el derecho comparten un origen común; se trata de un conjunto de reglas. Al hablar de reglas nos referimos a leyes, entendidas éstas, como aquéllos preceptos generales, es decir, dirigidos a todos los integrantes de la sociedad, y obligatorias para su observación. La evolución de los sistemas democráticos no han sido aislados del sistema jurídico, incluso conceptualmente tampoco son del todo separados. Los análisis recientes evidencian dicha relación; la democracia no se concibe sin el derecho, o con mayor especificidad, sin las leyes. En este sentido, cuando no hay garantías jurídicas para el respaldo y ejercicio mínimo para que los principios de la democracia sean posibles, entonces no se puede hablar de un sistema democrático.

Ahora bien, el análisis de un Estado de derecho y de aquellos encargados de su observación, con los requisitos teóricos vistos, son parte fundamental en la consolidación y calidad de una democracia. Asimismo, se hace necesario avanzar, sobre todo, en la responsabilidad tanto política como jurídica de quienes son responsables de la vigencia, observación y aplicación de las reglas de la democracia, así como de los actores que intervienen en el sistema de elecciones; me refiero específicamente a las instituciones y a los integrantes de velar por el respeto y apego irrestricto de los principios de la democracia y de las leyes (los jueces).

Podemos tener marcos jurídicos muy completos y eficientes en la letra, sin embargo, al momento de implementarlo o de hacerlo efectivo, nos encontramos con prácticas impropias de una democracia, en las que algunas pueden ser: corrupción, parcialidad, sesgos, falta de información, incultura tanto jurídica como legal, sólo por decir algunos, que ocasionan problemas de consolidación y desarrollo democrático, lo cual afecta directamente la legitimidad, la confianza, la certeza, entre otros aspectos no menos relevantes, de los cuales requiere una buena democracia para cumplir con sus funciones y propósitos. Se necesita de autoridades efectivas, competentes, probas, para no caer en lo que actualmente ha dado por llamarse Estado débil o fallas de Estado.

La correcta interpretación de las leyes y de las Constituciones, es uno de los grandes temas en torno al cual se enfrentan las democracias. No se debe olvidar que la ley en su contenido y su aplicación son gran parte de la

---

---

dinámica de las relaciones de poder; lo cual hace que, especialmente en un Estado democrático y de derecho, sea un horizonte en movimiento. Tener leyes claras y precisas, un poder judicial y tribunales libres de la influencia política tanto del ejecutivo como del legislativo, y jueces altamente capacitados, son necesarios para el buen funcionamiento de una democracia de calidad y de su Estado de derecho.

Lo anterior se puede lograr con la elección de profesionales y expertos de lo que debe ser el derecho y su funcionamiento en una democracia, lo cual aún carecemos de ellos, para que las instituciones que se han creado funcionen adecuadamente. La creatividad y el arbitrio de estos expertos, debe estar siempre apegados y dentro de los límites de la Constitución y sus principios; por mucha libertad de interpretación y sistematización que estos deban darle a todo el sistema legal.

Lo anterior se evidencia cuando los poderes fácticos, tienden a amenazar tanto a las instituciones como a los principios democráticos, cuando afectan sus intereses como lo señalan O'Donnell, Slagstad, Morlino y otros; esto se convierte en un problema mayor cuando los encargados de ejecutar las reglas, caen en decisiones débiles o sumamente discutibles de acuerdo con las finalidades que se persigue en una democracia. Menos se coadyuvará al fortalecimiento, y por ende en una calidad de la democracia, cuando no hay los medios para corregir, hacer responsables y sancionar a los encargados de velar por el orden jurídico democrático en caso de error. Esto es, los encargados dicha tarea, con sus errores, o bien lo polémico de su actuar, trastocan negativamente tanto a la instituciones como a las reglas, de las cuales la democracia ha creado para su funcionamiento eficiente y eficaz.

Es preciso contar con leyes que señalen las responsabilidades con sanciones ejemplares correspondientes, como apunta O'Donnell, tanto para el nivel jerárquico de toma de decisiones que el caso implique, como para cuando se presentan fallas de este tipo, y evitar los errores que en no pocas ocasiones son muy costosos para un Estado de derecho efectivo y para la democracia en su conjunto. En materia penal, incipiente aún, ya empezamos a fortalecer este aspecto, pero falta camino y no corto por avanzar y con ello aspirar a una democracia fuerte, consolidada, desarrollada y, sobre todo, de calidad.

---

## CAPÍTULO 3

# EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

### Introducción

A partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y hasta la actualidad, la sociedad mexicana ha vivido cambios que impulsaron, con lentitud, un mayor grado de madurez y de participación en la vida política del país, por lo que las leyes, las autoridades y las instituciones tuvieron que modificarse y ajustarse a las crecientes necesidades de los cambios de la dinámica social y política, la cual demandó mayor libertad democrática e injerencia en la toma de decisiones del gobierno; desde luego que el sistema electoral mexicano, la legislación electoral y la justicia electoral también se vieron inmersos en esta dinámica de cambios.

La evolución del derecho en México en materia electoral fue lenta durante la mayor parte del siglo XX; a finales de los años noventa de ese mismo siglo, con los movimientos u olas democratizadoras en América Latina, la legislación electoral presentó, con más frecuencia, movimientos importantes y de contenido relevante para el sistema político electoral. Creció el interés tanto en la política como en el funcionamiento de los poderes y de los actores que los conforman, lo cual generó presión para encontrar normas e instituciones que permitieran una mejor convivencia social y política, y, a su vez, confianza en las autoridades.

En este trabajo veremos la evolución tanto del derecho electoral en México, como de las instituciones derivadas de la evolución de esta legislación, así como de las autoridades electorales que emergieron en ese entonces y la que tenemos actualmente. Que, en lo electoral, –leyes, instituciones y procedimientos–, fue la clave para encauzar y entender el cambio político de México. También haremos un breve análisis de esta evolución jurídica en materia electoral, con respecto de las implicaciones en el sistema político desde un enfoque politológico.

En este sentido, ¿con las reformas electorales en materia de acceso a los medios para los partidos, se ha evolucionado hacia la equidad?; asimismo, en cuanto al contenido de las leyes en nuestro país, ¿cómo están las condiciones legales en esta materia comparado con otros países de América Latina? Estas son dos interrogantes que a lo largo del capítulo, se espera, dar respuesta.

---

---

## **Evolución del derecho y la institución electoral en México**

La legislación en materia electoral desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta finales de los años noventa de ese mismo siglo, tuvo pocos cambios relevantes y de fondo para el sistema político electoral de este país; podemos hablar de reformas que causaron cambios importantes en esta materia en 1977, 1990, 1993, 1996 y 1997, de las cuales hablaremos de lo más significativo de cada una de ellas en el desarrollo del presente capítulo. También se presentaron otras reformas muy importantes; la más trascendental fue la de 2007-2008, por su impacto en el andamiaje político electoral. Asimismo, en este 2014 han ocurrido cambios muy relevantes en cuanto a la materia electoral se refiere, sin embargo, ésta se podrá en práctica y a prueba hasta el 2015.

La integración de la autoridad electoral después a partir de 1917, la podemos dividir en cuatro grandes apartados: a) de 1917 a 1945 como el periodo posrevolucionario; b) de 1946 a 1989 como la federalización de las elecciones; c) de 1990 a 1995 como el periodo de autoridades electorales como organismos autónomos; y d) de 1996 a 2010 como la autoridad electoral en la actualidad.<sup>112</sup>

En la etapa posrevolucionaria, la autoridad electoral estaba conformada por una junta empadronadora integrada por 3 empadronadores (1 presidente y 2 sustitutos), cuyas funciones eran establecer los datos del padrón electoral en elecciones presidenciales y parlamentarias. Juntas computadoras, en donde los presidentes de las casillas electorales se reunían para formar la junta (1 presidente, 1 vicepresidente, 4 secretarios y 4 escrutadores), cuyas funciones principales eran, entre otras: el cómputo de los votos y enviar el expediente a la cámara de diputados. El colegio electoral, órgano o autoridad electoral de mayor importancia por las decisiones que tomaba, estaba integrado por una comisión de 31 miembros de la cámara de diputados y el pleno del Congreso.<sup>113</sup> La comisión tenía la tarea de estudiar y revisar los expedientes de la elección presidencial y calificar el dictamen hecho por la comisión para

---

<sup>112</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, (2010). “Evolución histórica de las autoridades electorales”, material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010, p. 20-56. Disponible en: [www.te.gob.mx/ccje/](http://www.te.gob.mx/ccje/)

<sup>113</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, (2010). “Derecho Electoral Mexicano”, material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abril de 2010, p. 15

---

---

elegir al presidente, esto lo hacía pleno de la cámara; en la que una de sus funciones era conocer sobre la nulidad en caso de que se presentase y autocalificar las elecciones de cada cámara.<sup>114</sup> En toda esta etapa, las elecciones estuvieron a cargo de los alcaldes y jefes políticos locales y regionales. Quienes imponían a discreción las prácticas y las reglas propias; y así funcionó hasta mediados de los años cuarenta del siglo XX.

No fue sino hasta 1946 cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Simultáneamente, se crearon las comisiones locales electorales y el consejo del padrón electoral. En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría. En 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Ese mismo año, el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma. Mencionemos algunos detalles al respecto:

En el periodo de la federalización de las elecciones que se dio a partir de 1946, como se apuntó, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual estaba integrada por: 2 comisionados del poder ejecutivo (el secretario de gobernación como presidente de la comisión y otro miembro del gabinete); 2 comisionados de los partidos políticos nacionales con mayor votación; 2 miembros del poder legislativo (1 diputado y 1 senador); 1 secretario, que era el notario público más antiguo en el D.F.; cuyas funciones eran coordinar y vigilar las elecciones federales, instalar el consejo del padrón electoral y vigilar el desarrollo de sus labores; resolver consultas sobre el funcionamiento de las comisiones locales electorales; hacer recomendaciones sobre actuaciones de las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales.<sup>115</sup>

La cámara de senadores se erigía en colegio electoral para calificar o autocalificar la elección de sus propios miembros, y tenía facultades para declarar la nulidad de la elección en caso de que se presentaran o estimaran irregularidades. En el caso de la cámara de diputados, igualmente se erigía en

---

<sup>114</sup> Véase la Ley federal electoral de 1918.

<sup>115</sup> TEPJF, (2009). “La justicia electoral en México, 20 años”, Tomo I, Estudios doctrinales, México, cap. 3, pp. 255-318.

---

---

colegio electoral para calificar la elección de sus propios miembros, calificar la elección de presidente de la república, facultad que no tenía la cámara de senadores, y declarar la nulidad de la elección en caso de presentarse o estimarse irregularidades. Esta Comisión duró hasta 1950.

Para el periodo de 1951 a 1976 se creó la Comisión Federal Electoral, que sustituyó a la Comisión de Vigilancia; la cual se integraba por el secretario de gobernación como presidente de dicha comisión, 3 representantes de los partidos políticos y 2 comisionados del poder legislativo; cuyas funciones eran las de registrar la constancia de mayoría la elección de diputados, emitida por el comité distrital electoral; designaban a los ciudadanos que integraban las comisiones locales y los comités distritales electorales; resolvían las inconformidades presentadas por los partidos políticos sobre la designación las comisiones locales y de los comités distritales electorales.

En la reforma de 1973 hubo modificaciones a la comisión federal electoral, la cual se convirtió en un organismo permanente, con un comisionado por partido político con voz y voto, seguía presidida por el secretario de gobernación; sus funciones eran las de registrar los nombramientos que los partidos políticos designaban para integrar las comisiones locales y los comités distritales electorales; registrar supletoriamente candidaturas y nombramientos de representantes, nombrar auxiliares especiales y convocar a organismos electorales a sesiones extraordinarias; resolvían inconformidades sobre las resoluciones de un comité local, aquellas que iban dirigidas a la comisión eran resueltas por la propia comisión (eran juez y parte), mediante una nueva resolución que se dictaba con el mandato de un representante del partido político afectado.

En la Comisión Federal Electoral de 1977 a 1985 aumentó el número de comisionados por partido político, incluso los partidos con registro condicionado; el secretario salía mediante una terna propuesta por el Colegio de Notarios del D. F.; las facultades más relevantes eran: ordenar el registro nacional de electores, proponer y aprobar la división territorial de los 300 distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales; conocían del recurso de revocación en contra de alguna comisión electoral local, también del recurso de revisión como superior jerárquico en contra de actos de juntas locales y distritales electorales.

Para la siguiente reforma electoral, la comisión electoral de 1987 igualmente sufrió cambios relevantes, sobre todo porque aumentó el número de comisionados de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votación

que obtuvieran, incluso aquellos partidos con registro condicionado, lo cual provocó que el PRI llegará a tener la mayor cantidad de comisionados (hasta 16). En el cuadro 1 resumo las legislaciones y sus características más importantes; y en el cuadro 2, sólo la integración del órgano electoral de mayor relevancia, la Comisión Federal Electoral, desde 1946 hasta 1987; las facultades ya han sido descritas líneas arriba.

Cuadro 1  
Principales legislaciones electorales federales de 1918-1987<sup>116</sup>

Año	Nombre	Principales características	Principales reformas
1918	Ley para la elección de Poderes Federales	Importancia sustancial de los Poderes Locales, especialmente los ayuntamientos.	
1946	Ley Electoral Federal	Centralización a nivel federal de las instituciones electorales y normas para el registro de partidos.	
1951	Ley Electoral Federal	Reconocimiento de partidos políticos y aparición del registro federal de electores.	(1954), aumento de las restricciones para el registro de partidos políticos; (1963), credencial permanente de elector; representación parlamentaria de las minorías; sistema cameral mixto para diputados; (1971), reducción de edad para votar y ser elegido.
1973	Ley Electoral Federal	Ampliación de prerrogativas a los partidos políticos y la Comisión Federal Electoral como organismo permanente.	<i>Acceso a radio y Tv para partidos políticos.</i>
1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	Registro condicionado de partidos políticos y ampliación de subsidios a estos; diputados de MR y de RP; comisión federal electoral.	(1982), reducción de tres a un año para la pérdida de registro.
1987	Código Federal Electoral	Aparición del Tribunal de lo contencioso electoral; supresión del registro condicionado y financiamiento de partidos de acuerdo con resultados electorales.	(1988), surgió la Asamblea de Representante del D. F.

<sup>116</sup> Enrique Mendoza Velázquez, (2004). *La Lid Democrática*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México A. C., México, p. 105

Cuadro 2  
**Integración de los órganos electorales federales de 1946 a 1987<sup>117</sup>**

Comisión Federal Electoral	
<b>1946</b>	Dos comisionados del poder ejecutivo (secretario de gobernación y otro secretario). Dos comisionados del poder legislativo (un senador y un diputado). Secretario: Notario Público más antiguo del D.F.
<b>1951</b>	Un comisionado del poder ejecutivo (el secretario de gobernación). Dos comisionados del poder legislativo (un senador y un diputado). Tres comisionados de los partidos políticos nacionales. Secretario: Notario Público que la comisión designe del D.F.
<b>1973</b>	Un comisionado del poder ejecutivo (el secretario de gobernación). Dos comisionados del poder legislativo (un senador y un diputado). Un comisionado de cada partido político nacional. Secretario: Notario Público que la comisión designe del D.F.
<b>1977</b>	Un comisionado del poder ejecutivo (el secretario de gobernación). Dos comisionados del poder legislativo (un senador y un diputado). Un comisionado de cada partido político nacional. Un comisionado por cada partido político con registro condicionado (con voz pero sin voto). Secretario: Notario Público que la comisión designe de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del D. F.
<b>1987</b>	Un comisionado del poder ejecutivo (el secretario de gobernación). Dos comisionados del poder legislativo (un senador y un diputado). Un comisionado de cada partido político nacional que obtenga hasta 30% de la votación nacional. Un comisionado adicional para los partidos que obtenga más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional. Un comisionado adicional para cada partido con más del 6% de los votos por cada 3% de la votación nacional. Un comisionado por cada partido político con registro condicionado (con voz pero sin voto). El PRI podía alcanzar hasta 16 comisionados.

Como se puede observar, la evolución del marco jurídico e institucional de este periodo (hasta antes de 1990), fue de poco impacto sobre el sistema político, salvo la reforma de 1977 en lo que respecta a la representación partidista o creación de partidos, lo cual sí trastocó el sistema tanto de representación de las minorías, sobre todo, en la cámara de diputados, como el sistema multipartidista que se desarrolló a partir de dicha reforma. En lo que respecta a la calificación de las elecciones, ésta seguía sin cambios importantes, puesto que cada cámara calificaba y resolvía impugnaciones sobre la elección de sus propios miembros, continuaba siendo juez y parte. Asimismo puede verse que las elecciones en este país y desde luego su calificación, sanción y validez, hasta antes de 1994, estuvieron en tela de juicio por la forma en la que estas se llevaron a cabo y como estaban conformadas las autoridades electorales para validar las mismas.

En esta tesitura, hasta este momento no existía una institución independiente tanto del poder legislativo como del ejecutivo, que llevara a cabo dicha

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 194.

---

---

calificación, puesto que tanto la cámara de diputados como la cámara de senadores, como ya se mencionó, calificaban la elección de sus propios miembros, esto es, que daban validez a la misma e incluso resolvían las impugnaciones que se presentaban; en el caso de la cámara de diputados, estos también emitían la validez de la elección del Presidente de la República. Ahora bien, tanto en las comisiones electorales encargadas de las elecciones como calificación de los colegios electorales en el poder legislativo, estaba la presencia del poder ejecutivo a través del secretario de gobernación, lo que nos da una idea del control que el sistema político de aquel entonces tenía sobre los asuntos electorales, lo cual era poco o nada democrático.

En 1987 se realizó una nueva reforma que introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración del órgano electoral. De esta forma, para organizar las elecciones de 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con 16 representantes, en tanto que los representantes del Ejecutivo y el Legislativo junto con los demás partidos políticos sumaban 15 asientos en la Comisión Federal Electoral. Dos años después, en 1989, tras los cuestionados comicios del año anterior (1988), se emprendió una nueva reforma a la Constitución.<sup>118</sup>

A partir de las siguientes reformas, es decir, de 1990 en adelante, sí hubo cambios importantes en el sentido de la creación institucional y de los contenidos de la ley. Surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife), cuyo antecedente de este último fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) que surgió de la reforma de 1987, ambos de naturaleza administrativa; más adelante ahondaré al respecto.

A principios y hasta finales de los años noventa del siglo XX, México vivió cambios importantes en materia electoral, como en la mayoría de los países latinoamericanos, dichos movimientos se conocieron con el nombre de la tercera ola democrática al estilo del autor S. P. Huntington.<sup>119</sup> La consolidación democrática demanda un entramado de normas constitucionales que definieron claramente, el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder; el derecho al poder atañe a las

---

<sup>118</sup> Véase: Historia del IFE, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#1>

<sup>119</sup> En este tema de las olas democráticas o democratizadoras, puede verse un libro emblemático de Samuel Phillips Huntington, (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós. 329 pp.

---

---

instituciones (partidos políticos, asociaciones políticas, autoridades y procedimientos electorales); el derecho del poder corresponde a la estructura y funcionamiento de los órganos del poder; el derecho ante el poder concierne a la necesidad de promover la cultura jurídica y de facilitar el acceso a la justicia,<sup>120</sup> esto implicaba la creación de nuevos derechos y su ejercicio, y mecanismos para un eficaz control del poder.

En esta línea, los cambios en esa década fueron más recurrentes y con mayores impactos en el sistema político electoral de este país. En el Cofipe de 1990 se creó el IFE, el cual tuvo la función principal de organizar las elecciones federales para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo. Fue la primera institución con cierto grado de autonomía e independencia que se dedicó a la realización de las actividades electorales. El IFE se creó como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, misma que, sin embargo, estaba sujeta a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el texto Constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Desde su creación y hasta la actualidad, el Instituto Federal Electoral ha transitado por cuatro reformas electorales, que han modificado sus atribuciones y funcionamiento en la organización de elecciones, capacitación de ciudadanos, promoción de educación cívica, construcción del padrón electoral, entre muchas más actividades que desarrolla. Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estas reformas, destacan los siguientes:

*Reforma de 1993*

Facultó a los órganos del Instituto, para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

*Reforma de 1994*

Incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

*Reforma de 1996*

Reforzó la autonomía e independencia del Instituto, al desligar por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

*Reforma de 2007*

---

<sup>120</sup> Diego Valadés, (2002). *Constitución y democracia*, UNAM, México, p. 80-81.

---

53 nuevas atribuciones para implementar un nuevo modelo de comunicación política, con nuevas reglas, que tienen como objetivos fundamentales:  
Fortalecer la confianza y la credibilidad;  
Promover la participación ciudadana;  
Asegurar condiciones de equidad y civilidad en la contienda;  
Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados en el proceso comicial 2009;  
Creación de la Contraloría General, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados;  
Creación de la Unidad de Fiscalización, órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.<sup>121</sup>

Ahora bien, desde la creación del IFE, su órgano máximo de decisión, el Consejo General, ha contado con diversas conformaciones, las cuales se sintetizan en tres diferentes momentos:

*Primera etapa:*

Consejeros Magistrados

Se creó la figura de Consejeros Magistrados (personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho), propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. De tal modo que la integración del mismo estaba compuesto por: Presidente del Consejo General (Consejero del Poder Ejecutivo – Secretario de Gobernación); Seis consejeros magistrados; Director y Secretario generales del Instituto; Dos diputados y dos senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría, respectivamente); Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con su fuerza electoral, con base a los resultados de la última elección. Con esta integración se realizaron las elecciones de 1991.

Con la reforma electoral de 1993, se le otorgó al Consejo General del Instituto, la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos, por voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. Antes de la reforma mencionada, el nombramiento de los Directores Ejecutivos del Instituto era competencia del Director General del mismo.

*Segunda etapa:*

Ciudadanización y despartidización del Órgano Electoral –Consejeros Ciudadanos–.

---

<sup>121</sup> Véase: Historia del IFE, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#II>

---

Con la reforma electoral de 1994, se logró un importante paso en la **ciudadanización y despartidización** del Instituto, lo cual dio pie a la creación de la figura de "Consejeros Ciudadanos" (antes Consejeros Magistrados), personalidades que no necesariamente debían de ser abogados, propuestos ya no por el Presidente de la República, sino por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Con esta configuración, los partidos políticos quedaron con un sólo representante y dejaron de tener voto, pero conservaron su voz en las decisiones del Consejo General. Con ello, los Consejeros Ciudadanos tuvieron la mayoría en el órgano colegiado del Instituto, quedando con la siguiente conformación: Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación); Seis consejeros ciudadanos; Cuatro consejeros del poder legislativo; no obstante de haber sido conformada esta integración dos meses antes de la jornada electoral, el proceso de 1994 fue considerado un éxito en términos de organización e imparcialidad del órgano electoral.

Luego de llevarse a cabo las elecciones de 1994, calificadas por el propio presidente Ernesto Zedillo de “legales, pero inequitativas”, en su discurso de toma de posesión se comprometió a impulsar una nueva reforma electoral que fuese el resultado del consenso de los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.<sup>122</sup>

A lo largo de 18 meses, con ánimo y voluntad política que pocas veces se ha repetido, los partidos debatieron y se hicieron sensibles a la opinión de múltiples ciudadanos que demandaban mayor transparencia, legalidad, certeza, confiabilidad, imparcialidad y equidad en los procesos electorales. El resultado fueron los acuerdos para la Reforma Electoral y del Distrito Federal, conocidos como los “Acuerdos del Seminario del Castillo de Chapultepec”, que se suscribieron el 25 de julio de 1996.<sup>123</sup> La reforma se concretó en el "Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", expedido el 21 de agosto de 1996 y publicado en el Diario Oficial al día siguiente.

El artículo 41 de la Constitución reformado, a diferencia del texto de 1989, estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal

---

<sup>122</sup> Véase: Historia del IFE, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0>

<sup>123</sup> *Ibidem*.

---

Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.<sup>124</sup> Pero lo más importante es que la nueva disposición constitucional y legal le daba un giro central a la concepción de lo que debe ser el órgano electoral: una institución autónoma e independiente, por lo que se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en su conformación.

Además, el nuevo COFIPE eliminó las figuras de Director y de Secretario generales y se crearon las de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. También, se crearon las comisiones permanentes a cargo exclusivamente de consejeros electorales, con lo cual se propició que el cuerpo colegiado goce ahora de mecanismos de supervisión de la rama ejecutiva. Gracias a ello se enmendó una falla estructural del pasado que ocasionaba que los consejeros ciudadanos desconocieran las actividades de la Junta General Ejecutiva, ya que éstas sólo reportaban al Director General.

*Tercera etapa:*

Consejeros Electorales – El nuevo órgano electoral autónomo.

La reforma de 1996 redujo a nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, bajo la figura de consejeros electorales (ciudadanos sin filiación partidista nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados); mantuvo la presencia del Poder Legislativo –ahora sólo un miembro por cada grupo parlamentario en el Congreso de la Unión-, y los partidos políticos conservaron su derecho a tener un representante cada uno. De esta forma el Consejo General está constituido por: Consejero presidente; Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto) antes consejeros ciudadanos; Secretario Ejecutivo; Consejeros del Poder Legislativo; Representantes de cada partido político con registro (todos ellos sólo con derecho a voz).<sup>125</sup>

Esta es la situación tanto legal como política que guarda la institución que se encarga de organizar, mediante elecciones, el acceso al poder, especialmente al poder ejecutivo y al legislativo en este país. Recientemente, en la reforma de 2007-2008, no sufrió modificaciones al respecto en cuanto a su composición interna; sin embargo, sí hubo cambios relevantes en relación con sus funciones y facultades; más adelante se detallan las más sobresalientes, sobre todo las que

---

<sup>124</sup> Véase la página de la Secretaría de Gobernación y el del diario oficial de la federación, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php>

<sup>125</sup> Véase: Historia del IFE, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#III>

---

---

corresponden al acceso a medios de comunicación masiva y las sanciones al respecto.

### *El Tribunal*

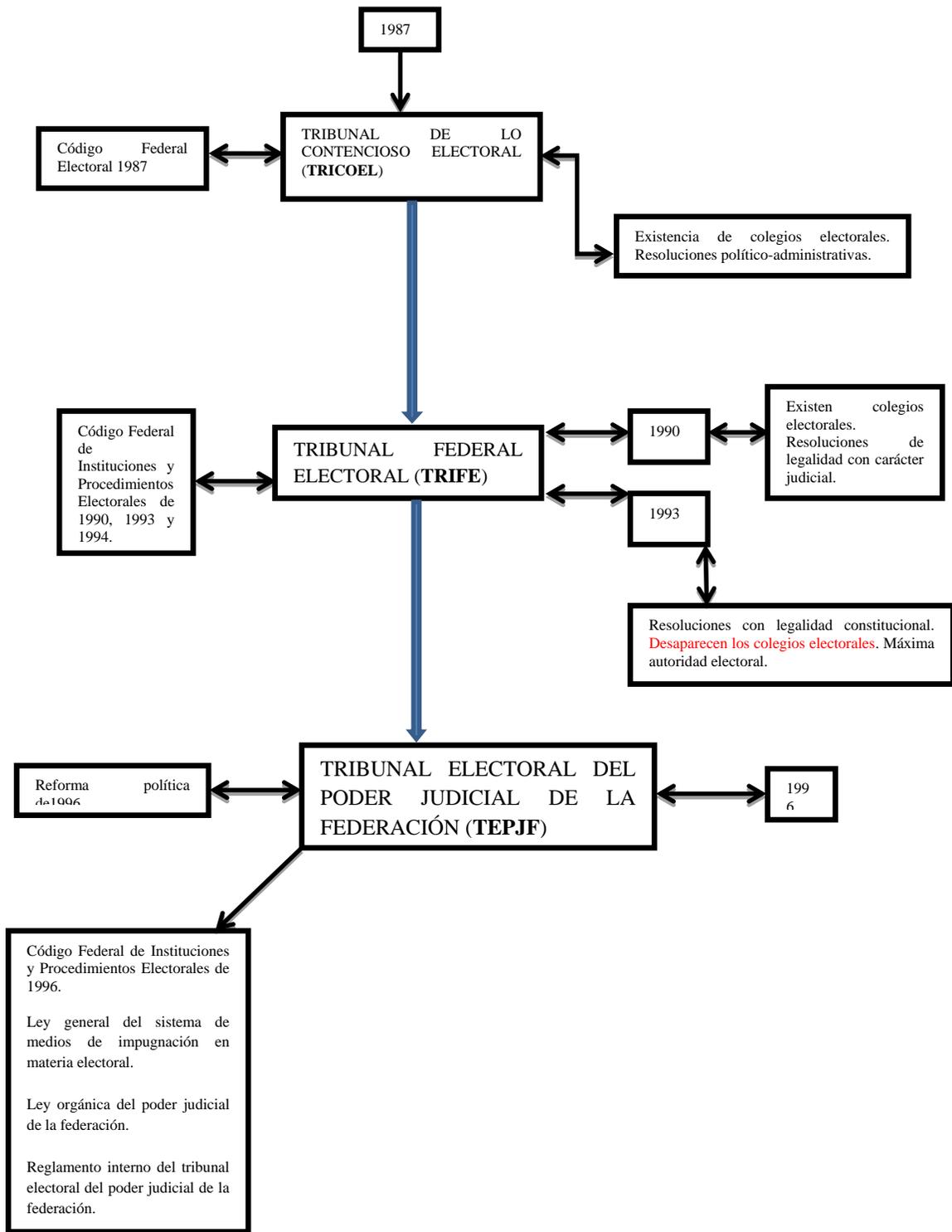
El código electoral de 1987, incluyó una nueva institución en el sistema político electoral del país al presentar la figura del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue el antecedente del Tribunal Federal Electoral (Trife) y del actual Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). De acuerdo con el artículo 352 de dicho código establecía: El tribunal de lo Contencioso electoral, es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y de queja, se integraba con 7 magistrados numerarios y 2 súper-numerarios nombrados por el poder legislativo a propuesta de los partidos políticos, la cámara de diputados era la de origen.

Cabe destacar que la creación de este organismo autónomo y de carácter jurídico, con facultades para resolver las impugnaciones presentadas por los partidos, tenía el propósito de ser una institución independiente de la estructura existente, para la vigilancia del proceso electoral, y que tuviera como base el estado de derecho representado en este caso por los magistrados y empezar a alejarse del ámbito político en el que estaba todo el sistema electoral.<sup>126</sup> Estos funcionarios duraban dos procesos electorales ordinarios.

Posteriormente surgió el Trife en 1990 de carácter administrativo, y duró hasta 1996. Compuesto por una sala central de forma permanente con 5 magistrados, con 4 salas regionales, estas funcionaban temporalmente, es decir, en noviembre de cada año electoral iniciaban sus actividades, compuesta por 3 magistrados. Resolvían asuntos de apelación y de inconformidad interpuestos por los partidos. Con la reforma de 1996, el Trife abandonó su carácter administrativo y se insertó en la estructura del Poder Judicial de la Federación. Hasta aquí la evolución resumida de dichas instituciones. Un esquema para ejemplificar:

---

<sup>126</sup> Enrique Mendoza Velázquez, (2004). *Op. Cit.*, p. 102-103.



---

---

## Regulación del acceso a medios para partidos y candidatos

La primera vez que en México se habló acerca del acceso a los medios de comunicación masiva, en particular a la radio y Tv, para los partidos políticos como una de las prerrogativas de estos, fue en la reforma a la ley electoral federal del 5 de enero de 1973; antes de esa fecha, no había mención alguna al respecto. El tiempo que correspondía por ley al Estado, se asignaba a los partidos políticos durante las campañas, de acuerdo con la fuerza política de cada partido; esto ocasionó mucha inequidad, puesto que el partido con mayor presencia y votación era el PRI.

Veamos lo que la ley electoral federal de 1973 estipuló en el capítulo V, que se refería a las Prerrogativas a los partidos políticos; la cual en su artículo 39, que transcribo a continuación, establecía lo siguiente:

### CAPÍTULO V PRERROGATIVAS

**Artículo 39.** Los partidos políticos nacionales gozarán de las siguientes prerrogativas:

I. Exención de impuestos:

[...]

[...]

II. [...]

**III. Acceso a la Radio y Televisión, durante los períodos de campaña electoral, de acuerdo con las siguientes reglas:**

[...]

[...]

3. De acuerdo con la reglamentación correspondiente, **cada partido político nacional podrá disponer hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas, [...]**

4. **Los partidos políticos nacionales que deseen hacer uso del tiempo de emisión que les otorga esta ley, deberán solicitarlo a la Comisión Federal Electoral, la que acordará con la Comisión de Radiodifusión, los canales, estaciones y horario de las transmisiones en los términos de las disposiciones que norman el aprovechamiento del tiempo de que dispone el Estado en la radio y televisión. [...]**

[...]

7. **Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantengan dentro de lo dispuesto por esta ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes.**

Esto era lo único que mencionaba la ley al respecto del acceso a medios de comunicación masiva para los partidos políticos en esa época. Como se puede leer, se disponían de 10 minutos quincenales de acceso de tiempo en radio y Tv para cada partido (en total disponían de 20 minutos por mes). El acceso solamente era durante el periodo de elecciones, sin posibilidad de aumentar el tiempo de acceso, como más adelante se verá. Dicho tiempo lo acordaban la

---

Comisión electoral y una Comisión de radiodifusión, tal como lo especificaba el párrafo 4 de la fracción III; mismas en las que intervenía la Secretaría de Gobernación a través de su Secretario directamente. Lo anterior nos da una idea del control que se tenía tanto para el acceso de los partidos a los medios como de las empresas mediáticas mismas, los acuerdos también eran encabezados por el secretario de gobernación.

En lo que respecta de la propaganda electoral en medios, el artículo 40 de esa ley estipulaba:

**CAPÍTULO VI**

**DE LA PROPAGANDA ELECTORAL**

**Artículo 40.** La propaganda electoral está sujeta a las siguientes reglas:

**I. Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y raciales;**

**II. Se prohíben las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, o que inciten al desorden, y**

**III. [...]**

Con respecto de la prohibición no hay mucho que abonar, era bastante permisiva; no había más especificación en ese sentido; así que en relación con la libertad de expresión, cuando menos en la letra de la ley no figuraban restricciones para ningún partido político; podemos decir que la ley vigente en aquel entonces era funcionaba en un sistema no precisamente democrático. Estas restricciones se mantienen desde esa fecha hasta este momento. Lo extraño es que, si bien en la letra de la ley no se encontraban rasgos autoritarios o poco democráticos, en los hechos era muy notorio el control y las pocas libertades al respecto.

La siguiente reforma importante en mucho tiempo, fue la del 28 de diciembre de 1977, de la cual surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en lo que respecta a las prerrogativas de los partidos políticos, estipuló beneficios para estos, con servicios editoriales, propaganda impresa, préstamo de locales y acceso permanente a la radio y Tv, punto importante puesto que la ley anterior de 1973 no contemplaba. El cual el artículo 49, sección A, de dicha ley, que transcribo, establecía lo siguiente:

**CAPÍTULO VI**

**PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Artículo 48.** Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

**I. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión;**

**II. [...]**

**[...]**

**SECCIÓN A**

**RADIO Y TELEVISIÓN**

**a) [...]**

---

b) Del tiempo que por ley le corresponde al Estado en los canales de radiodifusión, cada uno de los partidos políticos dispondrá de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual en los términos de las normas que al efecto se dicten;

c) [...]

d) La duración de las transmisiones será incrementada en períodos electorales;

e) Las transmisiones serán siempre de cobertura nacional; [...]

f) La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones;

g) La Comisión de Radiodifusión tendrá a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes;

h) [...]  
[...].<sup>127</sup>

En esta ley se estipulan las condiciones para el acceso a medios para los partidos; con respecto de los tiempos destinados a medios estaba controlada por la Comisión Federal Electoral y por la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con lo que se programaba para la radiodifusión comercial, oficial y cultural; además ahora el acceso a los medios empezó a ser permanente, el tiempo se incrementaba en periodos electorales, que igualmente se acordaba en la Comisión Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación y éstas con la Comisión de radiodifusión; Las coberturas eran a nivel nacional, y con respecto del contenido de la propaganda electoral, se mantenían las mismas restricciones de la ley anterior, las cuales consistían en el uso de símbolos religiosos y raciales, y, desde luego, el uso de palabras contrarias a la moral, el orden y la paz pública.

Para el 18 de diciembre de 1987, se expidió el primero Código Federal Electoral, es decir, cambió de ley electoral federal a ser un código; el cual hacía algunas especificaciones con respecto del acceso a medios para los partidos políticos, veamos el contenido de los artículos de aquel código vigente en ese entonces para este rubro de radio y Tv:

TÍTULO CUARTO  
DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES  
CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 48. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:**

I. Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; [...]

II. [...]

**Artículo 49.** Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia, [...]

---

<sup>127</sup> Enrique Mendoza Velázquez, (2004). *La Lid Democrática*; reforma electoral 1917-2003; Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, p. 99.

---

---

**Artículo 50.** La Comisión de Radiodifusión es el organismo técnico, encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y de las aperturas de los tiempos correspondientes.

[...]

**Artículo 52.** Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio, y en los canales de televisión cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 11 minutos en cada uno de estos medios de comunicación.

La duración de las transmisiones serán incrementadas en periodos electorales.

En el caso de las coaliciones éstas serán consideradas como un sólo partido político y por lo mismo, no serán acumulables las prerrogativas a que se refieren los párrafos anteriores.

**Artículo 53.** Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y de la Comisión Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general para el tiempo estatal en la radio y la televisión. La Comisión Federal Electoral cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

[...]

**Artículo 55.** La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones. [...]

[...]

**Artículo 57.** Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 52, a participar conjuntamente, en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido.

**Artículo 58.** La Comisión de Radiodifusión gestionará el tiempo en la radio y la televisión, que sea necesario para la difusión de sus actividades.

[...].<sup>128</sup>

Como se puede observar, en esta reforma, incrementaron las especificaciones al respecto del acceso y tiempos a los medios; aumentó un minuto para cada partido en acceso permanente (11 minutos mensuales), se especifica una diferenciación entre cobertura nacional y regional, sin perjuicio del tiempo destinado a la cobertura nacional, es decir, el tiempo de acceso en cobertura regional no se contaba para el tiempo de uso mensual, siempre y cuando no excediera los 5 minutos con 30 segundos, la mitad del tiempo mensual asignado al mes de cobertura nacional; se adicionan dos programas mensuales cuyo tiempo lo acordaba la Comisión respectiva. En aquel momento los medios no presentaban protesta alguna por el contenido de la letra de la ley, como en la actualidad sucede, no había retos o amenazas de incumplimiento o cualquier otro inconveniente o protesta por parte de los dueños de las concesiones tanto de radio como de Tv, mucho menos descalificaciones como sucede actualmente.

---

<sup>128</sup> Véase el Código Federal Electoral de 1987.

---

---

Es importante notar que de 20 minutos al mes de acceso a medios que especificaba la ley de 1977, en esta ley se redujo considerablemente a sólo 11 minutos al mes; sin embargo, se ampliaron otras prerrogativas igualmente en medios, como los programas temáticos o especiales que coordinaba y llevaba a cabo la comisión de radiodifusión, sin perjuicio del tiempo total de cobertura nacional y de aquellos que se daban en cobertura regional.

Lo anterior se mantuvo de la misma forma hasta 1990, cuando surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 14 de agosto de 1990. El código vigente de ese entonces, con respecto del acceso a medio para los partidos, estableció lo siguiente:

### **TITULO TERCERO**

#### **De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos**

##### **Artículo 41**

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

a) **Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 de este Código;**

b) [...]

[...]

### **CAPITULO PRIMERO**

#### **De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión**

##### **Artículo 44**

1. **Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.**

2. **Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo anterior, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.**

3. **Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.**

4. **Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.**

*22/XI/1996 Deroga el punto 5, que pasa a ser el punto 2, disponiendo que la duración de las transmisiones se incrementaría durante los periodos electorales, en función a su fuerza electoral.*

##### **Artículo 45**

1. **Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales.** El orden de presentación de los programas se hará mediante sorteos semestrales.

2. ...

3. ...

*22/XI/1996 El punto 2 se reforma para establecer el deber de los concesionarios de radio y televisión, para permitir en los horarios con mayor audiencia, los programas de corte partidista.*

---

#### Artículo 47

1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

a) En el proceso electoral en el 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;

b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y

c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.

2. Del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total. El resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.

3. El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

4. La duración de los programas en radio y televisión para cada partido a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 de este artículo, será de 15 minutos, a petición de los partidos políticos, también podrán transmitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les corresponda, conforme a la posibilidad técnica y horarios disponibles para las transmisiones a que se refiere este artículo.

[...]

*22/XI/1996 Agrega los puntos 2 al 7, determinando los tiempos y modalidades en el empleo de las transmisiones de radio y TV., durante las campañas políticas.*

#### Artículo 48

1. Es 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, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el **artículo 59, párrafo 1 inciso c)**.

2. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos: el primero, del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes del señalado por este Código para la jornada electoral. Dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

[...]

---

5. En el evento de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, aplicará, en su caso, el procedimiento siguiente:

a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar. Si hubiese tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos.

[...]

6. En el caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo.

[...]

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

14. ...<sup>129</sup>

*24/IX/1993 Agrega 9 puntos, destacando lo siguiente: derecho exclusivo de los partidos políticos para contratar tiempo en radio y televisión para sus actividades de promoción del voto; las tarifas de contratación no serán superiores a la publicidad comercial; poner a disposición de los partidos el catálogo de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles; los tiempos en que los partidos deben dar comunicación de las estaciones, canales y horarios que tengan interés de contratar; el procedimiento de reparto y asignación a que se hace referencia; los mensajes alusivos a candidatos sólo proceden a partir de que sean registrados.*

*22/XI/1996 Adiciona los puntos 11 al a14, actualizando el nombre de las autoridades electorales, ejemplo, en lugar de Dirección General del IFE, ahora es la Secretaría Ejecutiva.*

*Modifica las fechas relativas a los períodos de contratación de tiempos en radio y TV.*

*Cambia el sistema de división y en consecuencia, de asignación de tiempos.*

*Incluye los tiempos de promoción en radio y TV., relativos a las candidaturas presidenciales.*

*Prohíbe la contratación de tiempos en los medios antes mencionados, con objeto de difundir propaganda en contra de otro partido o candidato.*

En esta legislación se especificaron aspectos tanto técnicos como políticos en relación con el acceso a los medios. Destaca el uso exclusivo de los partidos para contratar publicidad directamente con estos; el tiempo aumenta en tiempos electorales; por primera vez se hace mención de que los candidatos pueden tener acceso a los medios de acuerdo con el tiempo que les asigne su partido correspondiente; 15 minutos mensuales tanto en radio como en Tv de cobertura nacional, los de cobertura regional no debían exceder de los 7 minutos con 30 segundos, sin computarse con el total mensual; además un programa mensual en el que participaban conjuntamente todos los partidos

---

<sup>129</sup> Véase el Cofipe de 1990. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf)

---

---

políticos, el cual se transmitía dos veces al mes; asimismo, el tiempo mensual se distribuía y utilizaba en dos programas por semana. La duración de dichos programas era de 15 minutos, pudiendo modificarse a 5, 7 y 10 minutos, de acuerdo con la posibilidad técnica y de horarios disponibles de transmisión.

Durante los periodos electorales en que se elegía Presidente de la República, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos era de 250 horas en radio y 200 horas en televisión; éste tiempo se reducía a la mitad en las elecciones intermedias, es decir, sólo en las elecciones del poder legislativo; en cualquier modalidad el costo de los promocionales en elecciones de Presidente, no podía exceder el 20% del financiamiento de los partidos, y del 12% del financiamiento en intermedias. Los horarios de transmisión eran preferenciales, es decir, aquellos con mayor audiencia. Los concesionarios y permisionarios, previamente tenían que por dar a conocer los horarios y costos disponibles, susceptibles de contratación. Por último, aquí se establece la prohibición para contratar propaganda en radio o Tv, en favor o en contra de partido o candidato alguno, por parte de terceros, se entiende por tercero, a todo aquél que no sea un partido político o candidato.

Para la reforma electoral de 1993, hubo pocos cambios relevantes en la materia, el COFIPE asignó 15 minutos de tiempo de radio y Tv reservado por ley al Estado, a los partidos políticos, ampliándolo durante las campañas electorales y asignándolo de manera proporcional a la fuerza electoral. Adicionalmente, se facultó a representantes del IFE para reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión a efecto de sugerir lineamientos generales aplicables en sus noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Como resultado de la reforma electoral de 1993, y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la Ley consagra y reglamenta como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limita exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualiza que los candidatos sólo podrán hacer uso de aquellos tiempos que le asigne el partido político o la coalición a la que pertenecen.

---

En el marco de los compromisos contraídos por los dirigentes y candidatos presidenciales de ocho de los partidos políticos nacionales que contendrían en las elecciones federales de 1994, y con el propósito explícito de contribuir a asegurar su absoluta legalidad, imparcialidad y credibilidad, el Consejo General del IFE promovió y adoptó a lo largo de ese año una serie de acuerdos y medidas adicionales, entre las que figuraron algunas especialmente significativas en el ámbito de los medios de comunicación:

- Se contrataron tiempos adicionales en radio para la difusión de promocionales con cargo al presupuesto del IFE, que fueron distribuidos entre los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral.
- Se aprobó un acuerdo en el que se exhorta y recomienda a todos y cada uno de los medios de comunicación electrónica para que en sus noticiarios se respete el derecho a la información de los mexicanos y se actúe de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa.
- Se ordenó la realización de un monitoreo de los principales noticiarios de radio y televisión a partir de cuyos resultados se presentaran informes quincenales al Consejo General del Instituto Federal Electoral a efecto de que éste formulara las recomendaciones que estimara conducentes.
- Se acordó suspender la difusión de propaganda partidista pagada en la radio y la televisión durante los 10 días previos a la elección, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campaña. Con la reforma electoral de 1996 se introdujo un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales, precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirá de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.<sup>130</sup>

Asimismo, El IFE adquiriría para los partidos 10 mil promocionales en radio y 400 en Tv, con duración de 20 segundos. No había marco regulatorio de responsabilidades y sanciones aplicables a ciudadanos o personas morales que transgredieran normas respecto de transmisiones de propaganda político-electoral en radio y Tv.<sup>131</sup> De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Como un elemento de fiscalización de los recursos invertidos por los partidos políticos en los medios de comunicación, provenientes de su financiamiento para este fin, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 47 del COFIPE. En el

---

<sup>130</sup> COFIPE comentado, disponible en: [http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf)

<sup>131</sup> Para ver más detalles del cambio tanto institucional como un aspecto sociopolítico y jurídico, véase el libro de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, (2000), “La mecánica del cambio político en México”, Cal y Arena, México, caps. IV, V y VI, pp. 279-482.

---

---

mismo artículo 48, también se reglamentó la compra de espacios publicitarios (o propagandísticos) por parte de los partidos políticos en los medios impresos, para lo cual el IFE debía obtener un catálogo de tarifas en estos medios para ponerlos a disposición de los partidos en contienda.

Con la reforma electoral 2007-2008 se designó al IFE como la única autoridad para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinados a la propaganda de los partidos políticos y en la difusión de campañas institucionales de las autoridades electorales. Con este nuevo esquema de comunicación entre los partidos políticos y la ciudadanía, se establecieron nuevas reglas en esta materia, las cuales fijaron un importante precedente en la distribución equitativa de los espacios en radio y televisión. Igualmente se estableció un novedoso régimen sancionador y disciplinario ante el incumplimiento a esta disposición.<sup>132</sup>

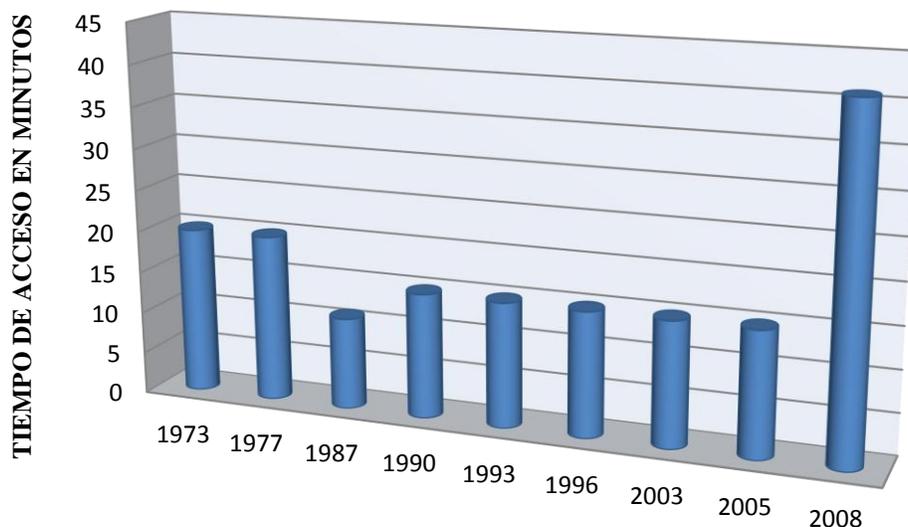
---

<sup>132</sup> Véase: Historia del IFE, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#XV> (consulta: domingo 15/I/2012 - 21:00 hrs.)

## Resumen de la evolución de las características de la legislación.

Año de la Ley	Características
1973	El acceso a medios únicamente era durante los periodos de elecciones. 10 min., quincenales (20 min., por mes). Sin posibilidad de aumento en el tiempo de acceso. La cobertura en medios era a nivel nacional. Controlado por la Comisión Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación, cuyo funcionario era el mismo.
1977	El Acceso a medios ahora fue permanente, el tiempo de acceso era el que le correspondía al Estado por ley, la distribución del tiempo dentro de la modalidad permanente era de forma equitativa y mensual. El tiempo de acceso aumentaba en periodos electorales de acuerdo con la fuerza electoral. La cobertura en medios era a nivel nacional. Controlado por la Comisión Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación, cuyo funcionario era el mismo.
1987	Incrementaron las especificaciones al respecto del acceso y tiempos a medios. Con respecto de la ley anterior, el tiempo se redujo considerablemente, de 20 a 11 minutos mensuales, ambos de cobertura nacional. Para cada partido en acceso permanente (11 minutos mensuales), se especificó una diferenciación entre cobertura nacional y regional, sin perjuicio del tiempo destinado a la cobertura nacional, es decir, el tiempo de acceso en cobertura regional no se computaba para el tiempo de uso mensual de cobertura nacional, siempre y cuando no excediera los 5 minutos con 30 segundos, la mitad del tiempo mensual asignado al mes a nivel nacional; se adicionan dos programas mensuales cuyo tiempo y formato lo acordaban las Comisiones respectivas.
1990	Uso exclusivo de los partidos para contratar publicidad directamente con los medios; el tiempo aumentó en tiempos electorales era de acuerdo con la fuerza electoral; por primera vez se hace mención de que los candidatos pueden tener acceso a los medios de acuerdo con el tiempo que les asigne su partido correspondiente; 15 minutos mensuales tanto en radio como en Tv de cobertura nacional, los de cobertura regional no debían exceder de los 7 minutos con 30 segundos, sin computarse con el total mensual. Un programa mensual que se transmitía 2 veces al mes. En tiempos de elección de Presidente, los tiempos de promocionales era de 250 hrs., en radio y 200 en Tv.; el tiempo se redujo al 50% en elecciones intermedias. Los partidos con registro condicionado también tenían acceso a medios.
1993	Acceso permanente a medios; 15 minutos mensuales de acceso para los partidos; aumento del tiempo durante periodos electorales de acuerdo con la fuerza electoral.
1996	Acceso permanente a medios, 15 minutos mensuales de acceso para los partidos; aumento del tiempo durante periodos electorales de acuerdo con la fuerza electoral, distribuidos en 3 programas de 5 minutos cada uno.
2003 y 2005	En estas reformas no hubo cambios en lo que respecta del acceso a medios; permaneció igual que la reforma anterior.
2008	En esta reforma se suprimió la posibilidad de que los partidos y los candidatos, por sí mismos contrataran espacios de propaganda electoral en Tv, el IFE es la única autoridad para hacerlo, al menos en la letra de la ley; el aumento del tiempo de acceso a la televisión no tuvo precedente alguno, éste se incrementó a 41 minutos diarios. Asimismo, las facultades del IFE aumentaron considerablemente en este sentido. Aquí sí cambió drásticamente el sistema de comunicación política en México.

### Evolución del tiempo de acceso a la TV para los partidos políticos de 1973 a 2008



	1973	1977	1987	1990	1993	1996	2003	2005	2008
■ Serie 1	20	20	11	15	15	15	15	15	41

Elaboración propia con base en las legislaciones consultadas. Es menester precisar que en el caso del 2008, son 41 minutos diarios, en cambio, en los otros datos, los minutos están por mes; lo que significa en el último dato, por mes serían 1230 minutos; lo cual, para mostrarlo gráficamente es innecesario.

### Resumen de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión

Legislación anterior	Legislación vigente
<p>Del tiempo del Estado en radio y Tv, cada partido político disfrutaba de 15 minutos mensuales en cada medio. Asimismo, participaban conjuntamente en un programa especial de debate que se transmitía dos veces al mes.</p> <p>En campañas electorales el IFE adquiría para los partidos 10 mil promocionales en radio y 400 en Tv, con duración de 20 segundos.</p>	<p>El IFE administra el tiempo del Estado en radio y Tv destinado a:</p> <p>Las prerrogativas de los partidos políticos.</p> <p>Sus propios fines, así como los de las autoridades electorales federales y locales.</p> <p>Además podrá ordenar la suspensión de mensajes contratados por los partidos o cualquier persona física o moral que incumpla con el marco legal.</p>
<p>No había marco regulatorio de responsabilidades y sanciones aplicables a ciudadanos o personas morales que transgredieran normas respecto de transmisiones de propaganda político-electoral en radio y Tv.</p>	<p>Establece un régimen de responsabilidades y sanciones para los <b>partidos políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, asociaciones religiosas, concesionarios o permisionarios de radio y Tv, y cualquier persona física o moral</b> que contravengan las nuevas reglas de difusión de propaganda político-electoral en radio y Tv.</p>

Como se puede observar en esta gráfica, la evolución del acceso de los partidos políticos a la Tv, se mantuvo constante desde 1990 hasta antes de la reforma del 2007; sin embargo, hay datos relevantes al respecto. De 1973

---

---

cuando por primera vez se estipuló el acceso a los medios en este país, el tiempo fue de 20 minutos al mes, mismo que se conservó de la misma forma en la siguiente reforma de 1977, además se agregaron algunos minutos más por programas adicionales cuyo tiempo de duración era acordado entre las autoridades de ese momento; hubo una drástica reducción del tiempo de acceso en la reforma de 1987, quedando en 11 minutos al mes; posteriormente éste incrementó 4 minutos a partir de la reforma de 1990, con lo cual llegó a 15 minutos al mes y así se quedó constante durante 15 años, hasta 2005.

Cabe mencionar que además de este tiempo el IFE contrataba promocionales para los partidos políticos en tiempos de elecciones y, a su vez, los partidos por sí mismos contrataban espacios para su propaganda directamente con los medios; lo cual provocó una gran inequidad en la contienda con respecto de este tema. Con la reforma de 2007-2008, este esquema cambió por completo, el acceso a los medios sólo quedó a cargo del IFE, sin otra posibilidad alguna. Sin embargo, el tiempo de accesos a medios se incrementó exponencialmente a 48 minutos diarios de los cuales 41 corresponden a los partidos en tiempos electorales; tiempo que si se acumula al mes es de 1230 minutos en total, marca de acceso sin precedentes. Lo anterior se puede explicar atendiendo a la importancia que la Tv tiene frente al electorado y la oportunidad de obtener el poder mediante este medio, por ello la política está mediatizada; en el capítulo anterior abordamos este tema.

De 1990 en adelante y hasta antes de la última reforma, existía inequidad en el acceso a la Tv, puesto que la mayor parte de la cobertura mediática de la campaña, se le dedicaba al candidato del PRI. Aunado a la anterior, a partir de 1994, cuando fue televisado el primer debate entre los candidatos a la presidencia de la república los medios cobraron una importancia inusitada en las campañas electorales, que a la postre se convirtieron en un factor importantísimo para el triunfo en las elecciones; así, el gran desafío fue llevar las campañas políticas a los medios de comunicación electrónicos, precisamente para contrarrestar esa inequidad; sin embargo, dos lustros y medio después, el reto para el sistema electoral fue el contrario, es decir, cómo desmediatizar las campañas políticas.<sup>133</sup>

Lo anterior, se derivó del modelo de financiamiento aprobado en 1996 para las campañas electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006, en la cual los partidos

---

<sup>133</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2009). *La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa*, en “Estudios sobre la reforma electoral de 2007, hacia un nuevo modelo”, Tomo 1, TEPJF, México, p. 103- 134 (pp. 122-123).

---

---

contaban con ingentes recursos para contratar directamente espacios en radio y Tv, campaña tras campaña; lo cual tuvo dos efectos negativos: a) una gran cantidad de recursos públicos terminaban trianualmente en las manos de los grandes concesionarios de los medios; b) el nivel del debate y de la discusión política era deplorable.<sup>134</sup> (Continúa igual).

La reforma de 2007-2008, fue diseñada para construir condiciones equitativas en la competencia electoral sin vulnerar la libertad de expresión, una nueva relación entre el Estado y poderes privados (medios de electrónicos de comunicación), estos últimos entendidos como poderes de facto y su papel dentro de las elecciones; los cuales, hemos dicho, habían confrontado e incluso logrado condicionar a los actores políticos y al poder público.<sup>135</sup>

Con esta reforma los medios protestaron fuertemente en contra, puesto que al suprimir la posibilidad de contratar tiempo con los dueños de los medios de comunicación, les fueron afectados sus intereses económicos, además, el tiempo aumentó sobremanera, mismo que ahora es gratuito como prerrogativa del Estado y de las instituciones electorales. Se ha creado un ambiente tenso y ríspido entre los medios y las instituciones en encargadas de ejecutar esta nueva legislación; los medios convertidos en poderes fácticos, han llevado a cabo una serie de actos en contra del Estado en general, de las instituciones y de la ley en particular, para deslegitimarlos frente a la ciudadanía.

Los dueños de los medios argüían que el nuevo modelo de comunicación política impuesto por la reforma, ha conculcado el derecho a la libertad de expresión, al de la información, entre otras argucias. En este sentido, podemos advertir, que si bien los medios han presionado para revertir la reforma puesto que se afectaron intereses económicos principalmente, esto no es suficiente para justificar una nueva reforma en sentido contrario; debido a que el acceso ahora es gratuito porque es tiempo que le pertenece al Estado por ley; éste asunto es el de mayor discrepancia entre los medios y el nuevo modelo de comunicación política derivado de la reforma mencionada.

Es evidente que el acceso para partidos y candidatos a los medios de comunicación masiva, no tuvo apertura de tal magnitud nunca antes en el

---

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Lorenzo Córdova Vianello, (2009). *La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México*, en “Estudios sobre la reforma electoral de 2007, hacia un nuevo modelo”, Tomo 1, TEPJF, México, p. 68 (pp. 65-99).

---

---

sistema político mexicano. Sin embargo, hubo momentos que la apertura fue importante y no hubo protesta alguna, debido a que el sistema político de los años setenta, ochenta e incluso inicio de los noventa no era propiamente democrático. Lo cual es indicativo de que el Estado en ese entonces tenía bajo control a estos. Actualmente, el último informe del PNUD de 2010 (comentado en el capítulo anterior), ofrece una serie de propuestas para regular la relación de poderes facticos y el poder público en materia de elecciones, lo cual es importante tomar en cuenta para avanzar en una relación de sana distancia entre la política, las elecciones y los medios electrónicos de información.

Con respecto del catálogo de sanciones en caso de incumplimiento o violación del acceso a medios, están desde la constitución en el art. 41 base III, apartados A, C y D; del COFIPE art. 49 y ss., 340 y ss., específicamente el art. 354 párrafo 1, incisos a, c, d y f; en la cual, todas ellas sólo contemplan amonestación pública, suspensión de tiempo de anuncios o publicidad comercial y multa pecuniaria. En caso de contemplar otro tipo de infracción, que en todo caso tendría que ser otra autoridad distinta al IFE o el TEPJF, la cual, se trata de SCT y SG.

---

---

## CONCLUSIÓN

A lo largo del siglo XX, la legislación en materia electoral tuvo pocos avances relevantes la mayor parte del siglo, sin embargo, a finales del mismo, hubo cambios significativos; se puede explicar con varios matices, entre ellos, un desgaste del sistema electoral poco competitivo, deslegitimación y aumento del descontento tanto social como político, demanda de mayor apertura política, mayor democracia, etcétera; lo cual se fue plasmando paulatinamente en las leyes. Un paso importante en este ámbito fueron las reformas de 1977, 1990, 1993 y 1996; en la primera, acceso a medios, en la segunda, creación del IFE, en la tercera la desaparición de los colegios electorales, los cuales calificaban la elección del ejecutivo y del legislativo y la cuarta, la independencia y autonomía a rango constitucional tanto del IFE como del Tribunal.

En cuanto al acceso a los medios se refiere, se ha avanzado de manera importante, sobre todo en la última reforma de 2007-2008; misma que no violenta la libertad de expresión como han tratado de aludir los dueños de los medios, por el contrario, ha logrado, no sin obstáculos y de forma total, pero sí en buena medida, alejar el dinero de manera estructural de las elecciones, ha propiciado el avance en la equidad de acceso a los medios en la competencia electoral y por último, lograr regular a estos y a cualquier otro actor político o no en la intromisión del periodo electoral.

Dicha legislación era necesaria dadas las circunstancias y dinámica que se había desarrollado en las elecciones de 2000 y 2006 principalmente; recordemos que Vicente Fox públicamente y en Tv anunció su candidatura a la presidencia, con más de dos años de anticipación; después, el papel desempeñado por actores distintos a los acostumbrados en las elecciones, partidos y candidatos, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), irrumpiendo directamente en la contienda contratando *spots* en Tv en favor de un determinado candidato y en contra de otro; y, por último, el papel realizado por los propios medios en la contienda de 2006, con coberturas desmedidas y entrevistas a favor de un candidato. Lo cual no fue ético ni equitativo por parte de estos últimos. De ahí la necesidad de una nueva regulación y relación entre la política y los medios.

Finalmente, como hemos visto, la nueva legislación en vigor presentó avances importantes, sin embargo, también tiene deficiencias en cuanto al catálogo de sanciones se refiere para hacer valer su observancia; me refiero a que en esta ley se encuentran sanciones, sobre todo, de tipo administrativo y pecuniario, las cuales para el poder económico de los poderes fácticos no serían difícil de cubrir. Y continuaremos con la dinámica observada en las elecciones de 2009, en donde

---

---

se sancionaba con fuertes sumas de dinero para los medios, sin que se logre su inhibición para respetar el marco legal; puesto que sólo cubren las multas y vuelven a reincidir en las conductas; sino es que antes agotan los recursos a su alcance para disminuir la cantidad de la multa (cuestión que regularmente logran), y la situación permanece.

Es necesario aumentar el poder coercitivo de las penas previstas, para que exista un verdadero compromiso de respetar el estado de derecho y su cumplimiento por parte de todos los actores en una contienda electoral, en un sistema que se precie de llamarse democrático; de lo contrario, en lo que respecta específicamente de este rubro, seguiremos con una ley que si no conlleva un contenido y un respaldo verdaderamente coercitivo o coactivo por parte del Estado, entonces, en palabras de Eduardo García Maynes, es como una luz que no alumbra o un fuego que no quema.

---

---

## **CAPÍTULO 4**

# **ESTUDIO DE LOS CASOS BAJO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

### **Preámbulo**

En este capítulo se hace el análisis de los siguientes casos: la entrevista al candidato a la jefatura delegacional por Miguel Hidalgo en el D.F., Demetrio Sodi de la Tijera; los *spots* de informes de labores de los diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) durante las elecciones de 2009; y, por último, los anuncios del PVEM en la revista *TVyNovelas*. El eje articulador del estudio en los tres casos será el concepto de legalidad. Lo cual consiste en dar cuenta de cómo fue instrumentado dicho concepto en cada caso tanto en el Instituto Federal Electoral (IFE) como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); esto es: analizar la interpretación y aplicación que hicieron ambas instituciones del mismo principio en relación con la ley en cada caso, así como sus repercusiones en un ámbito más amplio, la democracia.

Es importante decir que, dentro del estudio a realizar, éste se enmarca en un régimen democrático, lo que nos obliga a ubicar los matices e interpretaciones del principio que articulará el desarrollo de este apartado de la investigación. Por tanto, iniciaremos con la delimitación del concepto y contenido del principio de legalidad que, como se mencionó, será el eje articulador del análisis; del cual se desprenden otros principios no menos importantes que se abordarán en el desarrollo de este trabajo. Posteriormente, ya en el análisis de los casos en sí, ubicaremos cómo fue utilizado en la práctica dicho principio.

---

---

# LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2009.

## Introducción

Para hacer análisis de las decisiones de los jueces sobre temas jurídicos que regularmente se hacían en antaño, bastaba con hacerlo desde la disciplina del derecho, sin embargo, actualmente eso no sucede así (por fortuna); en materia electoral principalmente, las decisiones tienen un matiz que va más allá de la esfera jurídica. Otras disciplinas tienen mucho que decir sobre la actuación de los jueces, sobre la lógica de sus argumentos y sobre el sentido (más las consecuencias) de una sentencia o de un conjunto de sentencias, en otras palabras, de las decisiones que los jueces toman y los alcances de estas.

Baste pensar en las implicaciones económicas que puede tener una decisión en materia fiscal (recordemos el anatocismo) o, incluso, una sentencia relacionada con la garantía de un derecho social (salud, por ejemplo) para calibrar la relevancia de la intervención jurisdiccional en el campo de la economía o de las políticas públicas. Lo mismo vale para la Ciencia Política, que tiene mucho que decir sobre las decisiones jurisdiccionales, en particular cuando se trata de materias relacionadas con el funcionamiento del Estado y la articulación entre los poderes; así es en materia electoral, de donde se nutre el derecho electoral.

Los méritos o defectos de esta clase de análisis –con un enfoque, por decirlo de alguna manera, extrajurídico– dependerán fundamentalmente de la perspectiva propia de la disciplina con el que se lleven a cabo los estudios, pero también de que los estudiosos cuenten con un grado aceptable de conocimientos jurídicos. Esto último es necesario porque, como cualquier disciplina social consolidada, el derecho funciona sobre la base de ciertos principios y presupuestos cuya comprensión no sólo se encuentran en el derecho, sino que atraviesan por otras disciplinas, de las que se necesita de sus aportes de investigación para un mejor estudio y análisis.

Si se adopta un enfoque solamente politológico, se ignorará, por ejemplo, el sentido y los rigores del principio de no retroactividad, del principio de definitividad de las sentencias, del principio *nulle crime, nulla pena sine lege*, el principio de autoridad, entre otros, por lo que con toda seguridad incurrirá en errores o bien en análisis incompletos. En síntesis, no existe una sola

---

---

manera de estudiar y analizar las decisiones jurisdiccionales ni un solo enfoque disciplinario para hacerlo, pero, en todos los casos, es necesario que el estudioso demuestre un piso mínimo de conocimientos de ambas disciplinas y, sobre todo, del fenómeno jurídico y sus complejidades del que se trata.<sup>136</sup>

Es preciso advertir al lector que no centraré mi atención en la consistencia interna de cada una de las decisiones, por lo que no utilizaré algún modelo o teoría de la argumentación para analizar las sentencias. **Este análisis observa a las tres sentencias en su conjunto y la finalidad primordial es constatar si los magistrados electorales privilegiaron los instrumentos jurídicos sobre los argumentos políticos o si, por el contrario, sometieron el derecho a la lógica del poder (a la política).**

Estoy consciente que se trata de una apuesta compleja, que para ofrecer resultados concluyentes exige un análisis más amplio del que aquí se ofrece, pero considero que adoptar este enfoque o postura puede ayudarnos a entender cómo operan las autoridades electorales, sobre todo, el TEPJF; puesto que esta autoridad es la que tiene la última palabra en las decisiones sobre esta materia; y, por si fuera poco, tiene facultades de interpretación y aplicación constitucional, lo cual lo hace, toda vía más relevante, por el alcance de las decisiones que llega adoptar.

Iniciaremos con la descripción de lo que entenderemos por principio de legalidad desde la perspectiva tanto jurídica como politológica, la cual nos ayudará a observar si en los casos sometidos a estudio, se observó cabalmente o bien hubo diferencias substanciales que vulneren dicho principio al grado de afectar un aspecto más amplio como el sistema democrático; es obligatorio observar, respetar y cumplir, para cualquier autoridad dentro del estado democrático y de derecho, este principio. En cada caso, el principio de legalidad será el objetivo principal a observar en su interpretación y aplicación, de acuerdo con la descripción teórica tanto politológica como jurídica hecha del mismo; en otras palabras, cómo en cada caso este principio fue observado por la autoridad electoral.

Posteriormente en el apartado de análisis de argumentos tomaremos las explicaciones o evidencias principales de la autoridad electoral para dar cuenta cómo fue que la autoridad electoral asumió la aplicación, la observación,

---

<sup>136</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2012). *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, p. 63-64.

---

---

apego e interpretación del principio de legalidad. Después, describiremos el contexto en el cual cada caso se desarrolló, es decir, los tiempos y pasos que siguió cada uno, y, al final, haremos un intento de emitir algunas conclusiones al respecto en los comentarios finales.

### **Descripción del principio de Legalidad**

Uno de los principios tanto políticos como jurídicos de todo Estado, que se precie de llamar Estado de derecho, debe observar y sobre todo cumplir *estrictamente* es el principio de *legalidad*; éste, tiene un matiz más jurídico que politológico, asimismo trae consigo otro principio no menor, como el de igualdad; ambos se tratarán de explicar en los próximos párrafos.

Por la palabra principios o principio podemos entender varias concepciones. Por tanto, empecemos por el significado semántico. La Real Academia de la Lengua Española la define así: *Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia. Causa, origen de algo.* Agrega un significado que se ocupa en el ámbito del derecho: *principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.*<sup>137</sup> En este sentido, por principio podemos decir que es aquello que orienta, dirige, da cauce, rige a los hechos, las conductas y las decisiones de la vida en una comunidad; incluye desde luego el derecho y la política.

En un régimen democrático, la mayoría no puede sin obstáculo alguno desarrollar su voluntad, sino que debe apegarse a la legalidad e institucionalidad vigentes. En otras palabras, la decisión de la mayoría tiene que cursar y expresarse a través de los mecanismos e instituciones previamente diseñados para que sus decisiones sean legales.

La vigencia del principio de la legalidad de las normas legítimamente establecidas es un requisito indispensable para todo Estado que se precie de llamar Estado democrático y de derecho. Incluso el respeto y obediencia a las reglas generales de comportamiento es una condición indispensable de la afirmación democrática. Supone el apego estricto de la legalidad, por parte de todos los miembros de una sociedad políticamente organizada; porque

---

<sup>137</sup> Véase la página electrónica de la Real Academia de la Lengua española [www.rae.es](http://www.rae.es)

---

---

finalmente, incluso desde Aristóteles, se trata de un régimen de leyes, no de hombres. Actualmente, para complementar lo anterior, se dice que el gobierno de las leyes, en lugar del gobierno de los hombres, es el principio frecuentemente considerado como una de las bases ideológicas que fundamentan el Estado de derecho.<sup>138</sup>

El principio de legalidad, en general, expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento: ni el poder de excepción del rey y de su administración, en nombre de una superior razón del Estado, ni la inaplicación por parte de los jueces o la resistencia de los particulares, en nombre de un derecho más alto (el derecho natural o el derecho tradicional) o de derechos especiales (los privilegios locales o sociales).<sup>139</sup> Esto nos dice que la ley bajo el principio de legalidad se debe observar irrestrictamente y sin distinciones ni excepciones, independientemente de quien sea el encargado de aplicarla; nadie está por encima de este principio y de la ley, tampoco la posición política más alta ni los jueces de más alto rango.

En este sentido, otro principio íntimamente relacionado con el de la legalidad es el de la igualdad. La igualdad política no sólo se realiza en los comicios: implica, por el contrario, que toda persona o ciudadano goza de los mismos derechos y de las mismas obligaciones; lo que explica que las normas jurídicas democráticas tienen que ser universales y generales porque disponen los derechos y las obligaciones de todos; y que nadie –persona o grupo– pretenda colocarse por encima del imperio de la legalidad. Siendo esas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.<sup>140</sup> Esto es la igualdad ante la ley. También, la igualdad democrática implica una ética de la equidad, en este sentido, la cultura democrática promueve un trato igualitario y equitativo, hacia todos los ciudadanos que incluye a todos los actores políticos de una sociedad.

La democracia como sistema de gobierno y como forma de convivencia sólo puede ser posible con un efectivo Estado de derecho que le dé sustento y con

---

<sup>138</sup> Gustavo Zagrebelsky, (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, trad. Marina Gascón, Madrid, p. 34.

<sup>139</sup> *Ibid.* p. 24.

<sup>140</sup> Luis Salazar y José Woldenberg, (2001). *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 1, 5ª edición, IFE, México, p. 26-32.

---

---

la existencia de una cultura de la legalidad, del permanente respeto y obediencia a las leyes que la sociedad misma se impone por consenso para su convivencia pacífica y armónica. La legalidad es un valor fundamental de la democracia porque garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.<sup>141</sup> Esto conlleva a decir, de aquellos que se encargan de su aplicación e interpretación para un ejercicio concreto de este principio, que el criterio de aplicación que adopten será crucial para el desarrollo y desempeño del sistema político en el cual rige y se observa el principio mencionado. Por lo que, todos los actos y resoluciones (decisiones) que se tomen deberán estar apegadas a estos principios.

El principio de la igualdad, como dice Sartori, es bicéfalo, tiene dos cabezas. Por un lado, la igualdad es *identidad*, es lo idéntico; por otro lado, la igualdad es *justicia*. Por ejemplo, Aristóteles al respecto dijo: injusticia es desigualdad, justicia es igualdad; igualmente identifica justicia con legalidad, de donde se dice justa la acción llevada a cabo en conformidad con las leyes.<sup>142</sup> En este sentido, Sartori distingue entre igualdad aritmética (o numérica) e igualdad proporcional; la primera es: *lo mismo para todos*; la segunda: *lo mismo para los mismos*, y por tanto lo distinto (es decir, cosas distintas) para los distintos.<sup>143</sup> Por lo que, si las leyes son iguales para todos, entonces la ley debe ser igual para todos, lo que supone un trato y aplicación igual, para todos, ante la ley. Lo que nos interesa aquí es la igualdad y su tratamiento ante la ley. En donde no debe haber distinción alguna.

Así pues, la instauración de una cierta igualdad entre las partes y el respeto de la legalidad –en tanto se respeta la ley–, son dos condiciones institucionales para la conservación del orden y la armonía del todo; las cuales son necesarias para que actúe la justicia, pero esto es así en tanto se observan conjuntamente.<sup>144</sup>

Nuestro país ha adoptado el sistema democrático para regir y dirigir su convivencia en sociedad. En las implicaciones del principio rector mencionado, podemos puntualizar lo siguiente: en la legalidad, implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia se debe observar,

---

<sup>141</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2006). *democracia y (cultura de la) legalidad*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 25, IFE, México, p. 7.

<sup>142</sup> Norberto Bobbio, (1993). *Igualdad y Libertad*, Ed. Paidós, Barcelona, España, p. 56-57.

<sup>143</sup> Giovanni Sartori, (2009). *La democracia en 30 lecciones*, ed. Taurus, México, p. 71.

<sup>144</sup> Norberto Bobbio, (1993). *Op. Cit.*, p. 58.

---

---

escrupulosamente, el mandato constitucional que menciona y las disposiciones legales que las reglamentan; esto es, que se guarden y respeten todos los derechos de los ciudadanos y de los participantes de las campañas comiciales. El apego irrestricto a la ley tanto de autoridades como de los actores electorales y cualquier otra persona física o moral es primordial. Esto conlleva que la legalidad significa tratar con igualdad ante la ley a todos los integrantes de la sociedad; lo que, para este estudio implica que la ley se aplica por igual a todos los actores políticos.

Por último en un aspecto mucho más jurídico, el principio de legalidad como principio fundamental controla la aplicación de normas sustantivas y adjetivas, establece quien debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; verifica la conformidad de actuación de la autoridad y por ende su resultado con lo que establece la ley y la constitución. Tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial el apego y aplicación de este principio debe ser total porque estos son los encargados de guardar y hacer guardar (respetar) tanto el ordenamiento supremo de cada Estado, como las leyes que de él se deriven.<sup>145</sup> En el Poder Legislativo por ejemplo, es determinante su estricto apego y aplicación de este principio porque de ello depende la validez de la creación de las normas; lo mismo sucede para los otros dos Poderes, pues de la estricta observancia y aplicación de dicho principio, depende la validez (y también, porque no, legitimidad) de las decisiones que tomen.

## **Descripción y contexto de los casos**

Especificado lo que entendemos por legalidad e igualdad, entremos a la descripción de los casos sujetos a estudio y análisis. Antes de ello, vale la pena recordar brevemente los elementos esenciales y los objetivos de la reforma electoral de 2007-2008, dentro de la cual se insertan los casos.

### *La reforma electoral*

La reforma electoral de 2007-2008 supuso una revisión estructural y sistemática de las normas electorales. En ese sentido, las modificaciones y novedades de esta reforma involucraron casi todo el entramado institucional y procedimental electoral. Se trató pues de una reforma compleja, exhaustiva y

---

<sup>145</sup> Roberto Islas Montes, (2009). *Sobre el principio de legalidad e igualdad*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XV, Montevideo, pp. 97-108. Disponible en la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

---

---

sistemática. Sin embargo, la gran innovación introducida por los cambios constitucionales y legales fue la que se refiere al establecimiento de un modelo de comunicación político-electoral radicalmente distinto al antes existente. Este es el aspecto que, en buena medida, constituye el eje articulador o la columna vertebral de la reforma.

Los lineamientos generales del nuevo modelo pueden resumirse en los siguientes ejes rectores:

- a) La prohibición terminante para partidos, candidatos y particulares para contratar propaganda en radio y televisión que tenga como fin influir en las preferencias electorales (en el caso de los partidos la prohibición de compra de publicidad es absoluta y vale en todo momento y circunstancia).
- b) El uso permanente de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para que los partidos y las autoridades electorales del país tengan acceso a esos medios electrónicos en espacios que son administrados por el IFE. Además, durante los procesos electorales (desde el inicio de las precampañas y hasta el fin de la jornada electoral) la totalidad de esos tiempos del Estado, que ascienden a 48 minutos diarios en cada estación y canal, son destinados a fines electorales.
- c) El acceso de los partidos políticos a los tiempos del Estado es administrado por el IFE que distribuye esos tiempos atendiendo a criterios de igualdad (el 30% de los tiempos a disposición de los partidos se distribuye entre todos ellos de igual manera) y de proporcionalidad (el 70% restante se asigna conforme a su índice de votación).
- d) El IFE es la autoridad encargada de vigilar que todos los sujetos obligados en esta materia (partidos políticos, candidatos, concesionarios y permisionarios, así como funcionarios públicos y particulares) cumplan con las obligaciones y respeten las prohibiciones establecidas en la Constitución y en la ley y, en caso contrario, imponer las sanciones correspondientes.
- e) La propaganda pública debe tener un carácter institucional y no puede ser personalizada (es decir, beneficiar la promoción personal de un servidor público). La única excepción a esta regla general es la que permite que siete días antes del informe de labores o de gestión de un servidor público y cinco días después del mismo puedan transmitirse mensajes para dar a conocer dicho informe y no son considerados propaganda siempre y cuando no tenga fines electorales, se acote al ámbito geográfico donde el servidor público tiene su responsabilidad, ni se difunda durante los periodos de campaña electoral.<sup>146</sup>

En suma, la reforma electoral tuvo el objeto primordial de resolver el difícil y complicado dilema que implica la tensa y disruptiva relación entre dinero-medios-política que en 2006 alcanzó niveles preocupantes y peligrosos, proscribiendo al dinero como vía de acceso de la política a la radio y la

---

<sup>146</sup> Lorenzo Córdova Vianello, y Pedro Salazar Ugarte, (coord.), (2009). *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, IJ-UNAM, México, p. 59-60.

---

---

televisión.<sup>147</sup> Una lectura cuidadosa, integral y sistemática de estas nuevas reglas que ahora rigen el modelo de comunicación política permite evidenciar de modo claro y obvio esa intención; pero eso solo puede lograrse si se parte de una perspectiva completa y no parcial de las normas renovadas; las cuales, las autoridades electorales tienen la obligación de hacer.

Parte de la complejidad de la reforma resulta del hecho de que las nuevas normas permiten interpretaciones por parte de las autoridades electorales que pueden llegar a distorsionar, por exceso o por defecto, el sentido original de la reforma. Lo anterior es más delicado si se piensa (o piensan las autoridades) que el legislador federal no terminó su tarea al dejar pendiente la modificación de algunas leyes y la creación de otras que resultaban necesarias para tener un marco normativo completo. Esto tiene particular importancia ya que, en no pocas veces se invaden esferas de competencia,<sup>148</sup> es decir, los encargados de aplicar e interpretar las leyes, hacen las veces de legisladores complementando la legislación con criterios de interpretación y aplicación, y, en algunos casos, reglamentación.

Primordialmente por esa razón la tarea de instrumentación de la reforma por parte del IFE y del TEPJF ha sido complicada y no exenta de controversias. En efecto, a lo largo de más de tres años hemos visto decisiones que en no pocas ocasiones han pecado, en mayor o menor medida, de sobre-lectura o de lectura precaria e inconsistente en la aplicación de las normas a los casos concretos al momento de emitir sus resoluciones.

La pretensión del IFE de regular directamente el contenido del artículo 134 de la constitución (que establece las modalidades y prohibiciones de la propaganda gubernamental) o la decisión de no sancionar la interrupción de programas para transmitir en paquete los *spots* pautados por el IFE antecedidos por cortinillas por parte de Televisa y Tv Azteca, son sólo un par de casos que evidencian cómo el sentido de la reforma puede alterarse por una sobre o sub interpretación de sus normas por parte de los órganos encargados de aplicarlas (en este ejemplo, por parte del TEPJF). No es una exageración

---

<sup>147</sup> *Ibid.* p. 61.

<sup>148</sup> Para adentrarse en esta postura en la que los jueces al momento de tomar decisiones en materia electoral, se meten en el trabajo de los legisladores; esto sucede frecuentemente en países latinoamericanos, pues al introducirse en esferas de competencia trastocan y varias veces cambian la intención, significado y objetivo de una legislación. Lo que provoca un ambiente tenso entre todos estos actores políticos y jurídicos, puesto que estos últimos deciden en última instancia el alcance y contenido de las normas hechas por los legisladores. Al respecto puede verse: Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, (1999). *Op.*, *Cit.*

---

---

que la mala o equivocada lectura que tanto el IFE como el Tribunal Electoral hagan de las normas puede terminar por desvirtuar o incluso hacer nugatoria la intención que inspiró a la reforma electoral. De ahí lo delicado y trascendente de su actuación al aplicar las disposiciones legales a los casos concretos que eventualmente conocen. Hasta aquí lo que considero más relevante para resumir de la reforma.

### ***El caso del candidato Demetrio Sodi a la Delegación Miguel Hidalgo***

El 4 de septiembre de 2009, apenas dos días después de la resolución del caso PVEM-TVyNovelas, los magistrados del TEPJF adoptaron una decisión notablemente controvertida. El caso fue muy discutido en la prensa y en los círculos políticos porque estaba en juego –si bien de manera indirecta, pero sin duda definitiva– la viabilidad del triunfo electoral del candidato del PAN, Demetrio Sodi de la Tijera, como delegado de Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, una demarcación estratégica en la capital del país. Así que el caso implicaba una verdadera disputa de poder encauzada por la senda del derecho.

A continuación se ofrecen, primero, los dichos y los hechos más relevantes del asunto toda vez que este caso presentó particularidades especiales dado que su entramado no fue sencillo por la intervención de autoridades involucradas, es decir, en este caso intervinieron además del IFE y del TEPJF, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); y, posteriormente en el apartado correspondiente, un análisis de los argumentos jurídicos fundamentales.

#### *Contextualización de los hechos*

Cabe advertir que –por tratarse de una elección local– la calificación de esos comicios, en principio, debió corresponder al TEDF, pero la validación final quedó en las manos de los jueces federales. La ruta de los hechos que enmarcan los expedientes que nos interesan de este caso es la siguiente:

a) En plena campaña electoral, el 23 de mayo de 2009, Demetrio Sodi de la Tijera, en el contexto de la semifinal del campeonato de futbol mexicano (en el Estadio Olímpico Universitario, sede de los Pumas de la Universidad Nacional Autónoma de México), en el medio tiempo del partido, concedió una entrevista a la empresa Televisa en la que, entre otras cosas, afirmó: “*Yo en el momento en que tenga la oportunidad de gobernar la Miguel Hidalgo me voy*

---

---

*a dedicar a promover todos los deportes”.* La entrevista duró un minuto y 17 segundos y la vieron millones de personas.<sup>149</sup>

b) Los días 24, 26 y 27 de ese mismo mes, cuatro partidos políticos (PRD, Convergencia, PRI y el Partido Nueva Alianza (Panal), así como la candidata del PRD a esa misma demarcación, Ana Gabriela Guevara, presentaron una queja ante el IEDF.

c) El IEDF consideró que el asunto –por tratarse de cuestiones relacionadas con el acceso de los partidos a la radio y a la televisión– debía ser conocido por el IFE. Así que, sin más, el asunto se lo trasladó a la autoridad federal.

d) Los consejeros del IFE, después de conocer el asunto, el 22 de junio de 2009 declararon que la queja era infundada. Para la mayoría de ellos, se trató de una entrevista amparada por la libertad de expresión y el ejercicio de la actividad periodística. Este aspecto es importante para los sucesos que se dieron en el contexto de este asunto, pues como podrá verse no hubo decisiones tomadas por el IFE con respecto de este asunto, sin embargo, si la hubo en el TEDF.

e) Dos de los partidos quejosos (PRD y Convergencia) y la candidata agraviada llevaron el asunto ante el TEPJF. Esto sucedió el 26 y el 29 de junio de ese mismo año. Uno de los asuntos que alegaron fue que existía una clara incongruencia entre lo que se discutió en la sesión del Consejo General del IFE y lo que quedó plasmado en la resolución que exculpó al señor Sodi y a Televisa. El PAN se sumó al caso como tercero interesado.

f) El 5 de julio tuvo lugar la jornada electoral. En la delegación Miguel Hidalgo resultó ganador el candidato del PAN, Demetrio Sodi de la Tijera.

g) El TEPJF, en atención al reclamo presentado por los partidos impugnantes, regresó el expediente al Consejo General del IFE para que este órgano realizara un nuevo engrose de su resolución, con la finalidad de que la decisión tuviera sustento en lo que fue efectivamente discutido en la sesión del consejo. Esta decisión tuvo lugar hasta el 22 de julio de 2009. Es decir, casi un mes después de que los magistrados conocieron el asunto y después de haber tenido lugar la elección constitucional.

---

<sup>149</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2012). *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, p. 89.

---

---

h) Cinco días después, el 27 de julio de 2009, los consejeros electorales confirmaron su decisión y mejoraron el engrose de su resolución (originalmente adoptada el 22 de junio). El sentido no varió: para el Consejo General del IFE, la entrevista concedida por Sodi en aquel domingo futbolero era legítima (a pesar de que había sido considerada “propaganda electoral”). Una decisión tomada por el IFE bastante controvertida, polémica y de difícil explicación, que suscitó comentarios de todo tipo, en el que los conceptos de libertad e igualdad se trastocaron.

i) Como era de esperarse, el asunto regresó a la Sala Superior del TEPJF. Esto sucedió porque uno de los partidos inconformes –Convergencia– y la candidata perdedora, Ana Gabriela Guevara, apelaron la decisión de los consejeros el 31 de julio de 2009. Esta decisión, paradójicamente, también fue impugnada por Demetrio Sodi y por el PAN. Esto se debió a que el Consejo General del IFE dejaba abierta la puerta para que la entrevista pudiera ser considerada propaganda electoral. Así que este punto se convertiría en el centro de la *litis* (controversia o pleito a dirimir) ante la Sala Superior del TEPJF.

j) El 4 de septiembre de 2009, la Sala Superior del TEPJF, con el voto unánime de sus integrantes, confirmó la decisión del Consejo General del IFE y, con ello, exculpó a Demetrio Sodi, a su partido y a la televisora. Otra decisión polémica ahora por parte del Tribunal, en donde confirma la decisión del IFE y por otra sí dejó la posibilidad de interpretar dicha entrevista como propaganda electoral; difícil explicar estas decisiones, puesto que se dejó la posibilidad de interpretar como propaganda electoral; lo cual deja un espacio amplio de incertidumbre y para todo tipo de comentarios.

k) No obstante lo anterior, el 8 de septiembre, el TEDF declaró la nulidad de esa elección porque (a juicio de una mayoría de sus magistrados) el candidato del PAN rebasó el tope de campaña por 1,062,000 pesos.<sup>150</sup> El TEDF, sí entró al análisis y conteo de los gastos de campaña erogados por el candidato Sodi, lo que derivó en la decisión mencionada.

Ante esa decisión, Sodi y el PAN buscaron cobijo en el TEPJF y, de nueva cuenta, lo obtuvieron: la Sala Regional D.F., del Tribunal declaró oficialmente

---

<sup>150</sup> *Ibid.* p. 91.

---

---

ganador a Demetrio Sodi el 28 de septiembre de 2009. Los magistrados de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF –a diferencia de lo que habían hecho sus pares locales– se negaron a contabilizar el costo de aquella entrevista en el estadio de los Pumas. Su decisión fue fácil: el IFE, primero, y la Sala Superior del propio TEPJF, después, les habían allanado el camino. Este fue el camino polémico y tortuoso del caso Sodi; los comentarios de análisis sobre las decisiones controversiales, más adelante.

### ***El caso de los “informes de labores” del PVEM***

El 8 de mayo la Sala Superior del TEPJF votó por unanimidad dos sentencias en las que se resolvieron una serie de recursos de apelación que habían sido interpuestos por el PVEM y por diputados de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados en contra de dos resoluciones del IFE en las que se confirmaba la violación de las normas electorales por parte de ese partido y sus legisladores.

Los casos se referían a un par de *spots* televisivos que habían sido contratados directamente por un conjunto de diputados del PVEM, en el que se presentaban presuntos informes de su tarea legislativa; uno de ellos destacando la presentación de una iniciativa para introducir la pena de muerte para asesinos y secuestradores, y el otro en relación con una serie de iniciativas y logros respecto de algunos temas ecológicos.

Esos *spots*, que habían sido transmitidos en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, fueron hechos pasar ante la autoridad electoral como anuncios en los que los diputados adscritos al grupo parlamentario del PVEM, presentaban un informe de labores a los ciudadanos al amparo de la excepción que establece el artículo 228 numeral 5, del COFIPE. El cual menciona lo siguiente:

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, *el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*

---

---

Los legisladores del PVEM aprovecharon esta excepción del COFIPE para insertar dichos *spots* en un periodo de descanso electoral, es decir, entre el final de las precampañas y el inicio formal de las campañas electorales; sin embargo, esos promocionales coincidían con la plataforma y propaganda electoral de ese partido. La postura e interpretación de la autoridad electoral fue variada, el IFE sancionó y el Tribunal revocó la resolución. Los conceptos, los argumentos y su respectiva justificación, fueron distintos y controversiales.

### ***El caso del Partido Verde Ecologista y la revista TVyNovelas***

Durante la campaña electoral del proceso federal del año 2009, una revista de cotilleos, *TVyNovelas*, propiedad de grupo Televisa, promocionó en los canales de televisión de esta empresa un número especial en el que dos actores de telenovelas, Raúl Araiza y Maite Perroni, expresaron sus preferencias políticas a favor del PVEM y de sus propuestas de campaña –que, dicho sea de paso, le valieron al partido su expulsión de la asociación internacional de partidos verdes– a favor de la pena de muerte y otras como un “bono educativo” y “vales para medicina”.<sup>151</sup> El PRD, inconforme con esta situación, llevó el caso al Consejo General del IFE y esta autoridad, después de desahogar el procedimiento especial correspondiente, sancionó con multas al partido y a la televisora Televisa (Televimex y Editorial Televisa) por violar la legislación electoral. Inconformes, los sancionados acudieron al TEPJF para apelar la decisión del IFE.

La televisora y el partido se defendieron básicamente con argumentos que ya conocemos, como violación a la libertad de expresión, libertad de prensa, de comercio y libre ejercicio del periodismo, entre otros de esta índole. Sólo que ahora incorporaron otro par de alegatos en su defensa: la supuesta violación del principio de presunción de inocencia y *non bis in ídem*,<sup>152</sup> (pues ya habían sido sancionados por un hecho similar). **En esta ocasión, como lo había hecho en los casos anteriores, el TEPJF desestimó todos los agravios alegados por los sancionados y les confirmó las multas impuestas. Sobre la supuesta violación del principio *non bis in ídem*, los jueces consideraron que el alegato era inoperante, porque en realidad, aunque se trataba del mismo promocional, se estaba sancionado su difusión en periodos “autónomos y distintos que causaron nuevos y diferentes impactos en**

---

<sup>151</sup> *Ibíd.* p. 85.

<sup>152</sup> Este principio *Non bis in ídem*, traducido, versa así: nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (en este caso es por la misma causa).

---

**televisión”**. Por la misma razón, los jueces electorales desestimaron que se tratara de una infracción continuada. En cuanto al principio de presunción de inocencia, para los magistrados éste no fue violado por el Consejo General del IFE toda vez que esta autoridad acreditó debidamente los hechos que fueron motivo de las multas.

La denuncia consistió en que durante el periodo comprendido entre el 3 y el 21 de junio de 2009, en los canales de televisión 2, 5 y 9 de la empresa Televimex, S.A. de C.V., se promovió de manera ilegal el PVEM, utilizando para tal efecto a la revista *TVyNovelas*, que anunció las supuestas razones por las que los actores Raúl Araiza y Maite Perroni votarían en favor de dicho partido político. El 21 de julio, el Consejo General del IFE dictó la resolución en la que determinó imponer a la Editorial Televisa, a Televimex y al PVEM sanciones consistentes en multas por \$1'179,734.4, \$415,986.8 y reducción del financiamiento público por \$1'179,734.4, respectivamente.<sup>153</sup>

Por consecuencia, la propaganda de las ediciones 22 y 24 de la revista *TVyNovelas* no sólo se limitó a difundir y publicitar la existencia de un producto, sino que, de manera directa, según quedó demostrado, mediante la emisión de los *spots* se transmitió la propaganda electoral del PVEM, contratada con Editorial Televisa. A este respecto, en la sentencia se consideró que la difusión televisiva de las ediciones mencionadas de la revista, promocionó indebidamente al PVEM, y en esas acciones sí hubo una intervención directa de tales empresas, debiéndose remarcar que lo sancionado fue la difusión en televisión de propaganda a favor del partido referido, al margen de los tiempos autorizados por el IFE.<sup>154</sup>

Las frases que aparecieron en la propaganda en televisión, difundida del 12 al 15 de junio de 2009, en tres canales de televisión, tuvieron su origen en inserciones pagadas por el PVEM, para que aparecieran en la revista *TVyNovelas*. Dichas inserciones fueron difundidas en el marco de la entrevista al actor Raúl Araiza, mediante la cual éste manifestó sus preferencias hacia dicho partido político. Así las cosas, la propaganda difundida en los comerciales de televisión no sólo contenían la entrevista del actor, sino que además transmitió la propaganda contratada por el instituto político para difundir las propuestas de campaña, así como signos distintivos del mismo

---

<sup>153</sup> Enrique Figueroa Ávila, *Nota introductoria de la sentencia SUP-RAP-242/2009*, en Pedro Salazar Ugarte, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 16-17.

---

partido. Por tanto, se razonó que el promocional constituyó propaganda electoral y que, de manera indebida, se difundió.

## **LOS ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: CONTRADICCIONES Y COMPATIBILIDADES.**

### *Análisis del caso Sodi*

Lo primero que conviene señalar es que *para el Consejo General del IFE, la entrevista que Sodi concedió a Televisa era propaganda electoral, pero estaba protegida por la libertad de expresión y el ejercicio de la actividad periodística.*<sup>155</sup> Así las cosas, tenemos que para la autoridad administrativa el contenido y el contexto de la entrevista calificaban como propaganda electoral. No obstante, para los consejeros, dado que los demás candidatos también fueron entrevistados en otras ocasiones y no existía constancia de una contratación entre el señor Sodi y Televisa, no se contravinieron las prohibiciones constitucionales y legales en la materia. Lo que implica que si bien se considera propaganda electoral una entrevista, pero al no existir un contrato que especifique que fue previamente pactada, entonces no es ilegal. Difícil de entender y sobre todo de explicar un contrasentido de esta forma de argumentación; es obvio o se necesita ser muy ingenuo, para afirmar que cualquiera de las partes pueda sostener que existió un pacto previo o bien, sobre todo, un contrato.

A Sodi y al PAN –seguramente conscientes de los casos que ya se habían presentado, es decir, de entrevistas previas– les preocupó la calificación de los hechos como propaganda electoral y alegaron en su defensa que la entrevista había sido un *“hecho causal, desarrollado en un contexto informativo”*. Las respuestas del candidato, dijeron, habían sido espontáneas y salvo una afirmación –la que ya conocemos relativa a lo que haría con el deporte cuando fuera delegado– se habían dirigido a comentar el partido de fútbol. *Para ellos, junto con la libertad de expresión, los hechos estaban protegidos por la libertad de los medios a difundir hechos noticiosos.*<sup>156</sup> Además, por supuesto, alegaron que no existía contrato alguno que permitiera calificar la entrevista como un acto acordado entre el candidato y la televisora, con lo que no podía considerarse un gasto de campaña (que, por su naturaleza, además, estaría prohibido por la legislación electoral). Por favor, permítaseme el siguiente

---

<sup>155</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, punto octavo, p. 96-97.

<sup>156</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, p. 90-91.

---

comentario coloquial: en política no hay casualidades ni coincidencias, y menos, espontáneas, como en este caso.

Los partidos demandantes y Ana Gabriela Guevara, obviamente, alegaron lo contrario y, entre otras cosas, pidieron que la entrevista fuera considerada una “aportación económica en especie” de Televisa al candidato. Ello, entre otras razones, porque les parecía evidente que existía un acuerdo entre el entrevistado y los entrevistadores, ya que no era usual que en un partido de futbol se interrumpiera la programación para entrevistar a un candidato a un cargo de elección popular. Pero, *además, demostraron que en el portal de internet de Demetrio Sodi de la Tijera se anunció con anterioridad que habría un encuentro ese día entre éste y los comentaristas de Televisa Deportes.*<sup>157</sup>

He aquí lo interesante de la consideración e interpretación de la ley para su aplicación en este caso; ya que las evidencias son contundentes. Es difícil entender y explicar con argumentos lo suficientemente sólidos para no darse cuenta del pacto previo y soslayarlo; sobre todo, argumentos que estén dentro de la legalidad para dar certidumbre a los comicios, ya que de esto depende y no poco, la legitimidad de las decisiones.

Y, en efecto, el equipo de campaña de Sodi, con antelación, había emitido un boletín en el que anunciaba que el día del partido de futbol el candidato estaría participando en una entrevista como la que, en consecuencia, tuvo lugar. Esa prueba fue ignorada por los consejeros del IFE y desestimada por los magistrados y la magistrada de la Sala Superior del TEPJF. Ello a pesar de que los magistrados reconocieron la existencia de las pruebas que demostraron que la entrevista estuvo pactada con anticipación y valorarlas “*en plenitud de jurisdicción*”. Pero, *para los jueces electorales federales, de esas probanzas sólo se desprende que la entrevista estuvo acordada “de suyo con anticipación, (pero ello) no implica que se estuviera adquiriendo tiempos en radio y televisión”.*<sup>158</sup> Lo anterior, además de generar incertidumbre, deja abierta la puerta para hacer interpretaciones de todo tipo incluyendo la corrupción y la ilegalidad por parte de las autoridades electorales. No se puede argumentar de esta forma en estos niveles.

---

<sup>157</sup> El anuncio de la entrevista en [www.bigsodi.tv](http://www.bigsodi.tv). Dentro de la resolución del IFE, en la p. 51, 58 y 87.

<sup>158</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, apartado de considerandos punto octavo mencionado con antelación.

---

---

Para la Sala Superior del TEPJF, la entrevista pactada por Demetrio Sodi de la Tijera con Televisa, difundida en televisión nacional a mitad de la campaña electoral de 2009 –y que tuvo lugar también a la mitad de un partido de futbol en el que los Pumas de la Universidad derrotaron al Puebla–, fue una manifestación de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica. Que aún sigo sin entender, en estricto sentido y en algo verdaderamente sensato, la relación entre el futbol y la política con la libertad de expresión e información en tiempos electorales.

*Para los magistrados –de repente convertidos en garantes del derecho a la información de los ciudadanos– se trató, sobre todo, de un ejercicio de libertad periodística. Lo que ese día sucedió, según los jueces, fue una entrevista que constituye una manifestación periodística “auténtica o genuina, por parte de los medios de comunicación”.<sup>159</sup> De hecho, los magistrados decidieron tutelar “la actividad periodística” (salvaguardada por el derecho internacional), aunque ningún periodista o medio de comunicación se encontraba formalmente involucrado y a pesar de lo que expresamente establece la Constitución en materia de límites al acceso de partidos y candidatos a radio y televisión.*

No se pueden tomar decisiones que no estén sustentadas en la Constitución, no importa que sea la máxima autoridad en materia electoral y tengan facultades de control constitucional, es decir, que tengan facultades de interpretación, de aplicación o inaplicación<sub>(sic)</sub> de la Constitución; eso fue, si se me permite, rayar el espacio de la inconstitucionalidad y, si en estricto sentido se trata, esa decisión está fuera de la legalidad. *Toda autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite y le faculta expresamente, no puede hacer más allá.* Hacerlo es estar fuera del marco de la legalidad, en otras palabras, se está fuera de la ley; con todo lo que ello significa y desde luego implica.

Vale la pena recuperar –para entender la lógica de los jueces– el esfuerzo de los magistrados de la Sala Superior para recuperar un conjunto de definiciones de diccionarios de lo que significa “periodismo” y lo que son las “entrevistas”, así como su escrúpulo para recordar lo que ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión y libertad periodística. Gracias a ello pudieron concluir que las entrevistas tienen algunos elementos esenciales. Uno de ellos, el primero, es que comienzan con una pregunta. Así

---

<sup>159</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado III de los considerandos; p. 80-81.

---

---

que, cuando se le preguntó a Sodi, “¿Qué haciendo por aquí, le gusta el futbol o qué?”, los magistrados encontraron un indicio cierto de que estaban por entrevistarlo. Además, dado que se trataba de una semifinal del campeonato mexicano, los propios jueces constataron que “...la pregunta del reportero, aunque simple y escueta, fue adecuada y pertinente para el caso y la circunstancia...”.<sup>160</sup> Tenemos ahí otro rasgo esencial de las entrevistas verdaderas.

Otra prueba que mostró que eso fue un acto periodístico y no otra cosa, fue el hecho de que Sodi es una persona con cierta notoriedad en el ámbito público y social. Es decir, el prototipo de sujeto al que suele entrevistarse. Ello – tuvieron el escrúpulo de advertir los jueces– sucede a los famosos aunque no sean unos expertos en el tema concreto (en este caso en los asuntos del futbol). Eso, según los magistrados, también lo dicta el manual de la entrevista genuina y auténtica. Por fortuna para su interpretación, Demetrio Sodi contestó a la pregunta con una respuesta directa: “Me encanta el futbol, la verdad sí”. Y ese, por si el lector no lo sabía, es otro rasgo esencial de las entrevistas dignas de ese nombre. Además, por si no bastara, está el hecho de que se habló de futbol casi todo el tiempo. Lo cual es común en las entrevistas porque éstas tienen como uno de sus “objetos (...) obtener información (...) por parte del entrevistado respecto del tema tratado para su difusión”.

Por todo lo anterior, los magistrados consideraron que la imagen de Sodi en la televisión y sus expresiones sobre sus aspiraciones a gobernar la delegación Miguel Hidalgo –aunque “sí constituyen propaganda de contenido electoral”–<sup>161</sup> no podían ser sancionadas. Incluso la mención a sus aspiraciones, en palabras de los jueces, “tuvo lugar dentro del género periodístico de entrevista”. Para llegar a esa conclusión, los jueces electorales, primero, en la misma sentencia, habían ajustado algunas de sus interpretaciones de casos anteriores para restringir el supuesto en el que se violan las prohibiciones en la materia y, obvio, no fuera demasiado notoria esta postura de interpretación para este caso:

(...) no podrá limitarse (la libertad de expresión)\*, a menos que se demuestre que **su ejercicio es abusivo**, por trastocar los límites constitucionales, por ejemplo, cuando no se trata de un genuino ejercicio de un género periodístico, y exista una clara y proclive preferencia por un precandidato, candidato, partido político o

---

<sup>160</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado II de los considerandos; p. 50-51.

<sup>161</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado IV de los considerandos; p. 85 y 88.

---

---

coalición, o bien, animadversión hacia alguno de ellos, y así lo evidencien las características cualitativas y cuantitativas del mensaje.

\*Que para los magistrados es una “libertad ciudadana” y no una libertad fundamental de toda persona. (Énfasis en negritas añadido por mí).

Y poco después habían precisado lo siguiente:

...una entrevista (...) a diferencia de los promocionales o *spots*, se concreta a un número limitado de transmisiones y en un contexto específico que no la haga perder su calidad de labor periodística.<sup>162</sup>

Con estos ajustes de interpretación hicieron caer la entrevista de Sodi, dentro de aquellas que ampara la libertad de expresión y el libre ejercicio de la actividad periodística. Sobre estas bases, según los magistrados y la magistrada, en el caso concreto, asentaron:

(...) ninguna de las pruebas (...) permite tener acreditado, que se tratara de un acto de simulación preparado entre el candidato y la televisora, con el propósito exclusivo y deliberado de eludir la prohibición constitucional de adquirir tiempos de radio y televisión.<sup>163</sup>

Por favor, no se trata de justificar o no una conducta que, a todas luces fue previamente anunciada por el candidato en su página de internet, que Sodi ahí estaría y que estuvieran al pendiente; se trata de velar por la legalidad y la certidumbre jurídica que estipulan las leyes y sobre todo la Carta Magna, el trato igual ante la ley es para todos, mas no para unos sí otros no, violentan así el principio jurídico de igualdad: **trato igual para todos, y donde la ley no distingue, no se tiene porque distinguir**. El juez, de cualquier nivel, no puede distinguir si la ley no lo prevé. Las decisiones e interpretaciones que no estén sustentadas dentro de los márgenes de la ley no son legales.

Al respecto de lo que acabo de mencionar, debo sustentarlo con la teoría, para ello retomo lo más reciente del juriconsulto Ferrajoli, a quien se cita en la obra de Salazar: “en el modelo del constitucionalismo iuspositivista (es decir, garantista), la reparación de las lagunas y antinomias (...) no se confían al activismo interpretativo de los jueces, sino sólo a la legislación y, por ello, a la política...”.<sup>164</sup> Si existe una legislación con deficiencias de técnica jurídica, el

---

<sup>162</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado III de los considerandos; p. 41.

<sup>163</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado IV de los considerandos; p. 91.

<sup>164</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2012). *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, p. 74-75.

---

---

juez bien puede intervenir en su iniciativa o creatividad de interpretación jurisdiccional para subsanar dichos errores o imprecisiones.

Sin embargo, por si fuera poco, esto no es todo, más allá de la legalidad, se afecta sobremanera la justicia. Ferrajoli es claro al respecto: para garantizar los derechos, la legalidad y otros principios, el juez puede incurrir a una cierta “inventiva judicial”, “pero si no existe ningún apoyo legal, incluso tal inventiva (...) es imposible y no cabe otra solución que la denegación de la justicia”. La protección de los derechos “en la medida en que no tiene a sus espaldas una legislación suficientemente precisa y unívoca, contradice en el mejor de los casos su sujeción a la ley (...).<sup>165</sup> Lo que significa que las decisiones, la creatividad del juez y sus interpretaciones deben estar apegadas a la ley de lo contrario se cae en la ilegalidad, se genera incertidumbre y se aleja de la justicia.

### ***La interpretación del principio de la legalidad en el caso de Demetrio Sodi por parte de las autoridades electorales***

Después de la lectura del caso Sodi, además de la detección de algunos errores conceptuales y de técnica argumentativa notables –como considerar a la “legalidad e igualdad en la contienda electoral”, junto con la “libertad de expresión” y el “derecho de la ciudadanía<sub>(sic)</sub> a estar informado” no como un derecho fundamental–, surgen algunas interrogantes inmediatas: ¿En dónde quedaron las consideraciones sobre el fraude a la ley que sirvieron de base para resolver el caso *Nava-Poder y Negocios*?, entre otros asuntos muy parecidos, ¿Cuál es el significado que le dio la Sala Superior del TEPJF al término “simulación”? ¿Qué pasó con la definición de propaganda que dotó de justificación a otras resoluciones anteriores del mismo ámbito? ¿Por qué cambiaron los magistrados su interpretación sobre el sentido y alcance de las restricciones y límites impuestos con la reforma de 2007 y 2008 frente a las libertades involucradas y el principio de legalidad e igualdad, sobre todo en este caso concreto? ¿Qué fue de las consideraciones vertidas en el caso *PVEM-TV Novelas* sobre la irrelevancia del contexto y lo determinante de la difusión de la información?

Más allá de las cuestiones legales, ¿cuánto cuesta un minuto y diecisiete segundos en la televisión nacional el día de la semifinal del fútbol mexicano?

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 75.

---

---

¿Cuántas personas vieron eso que para los jueces fue sólo una entrevista amparada en el ejercicio de la labor periodística? Con mucha seguridad estas preguntas no las conoceremos de propia voz de los magistrados.

Es menester mencionar que la entrevista de Sodi fue considerada propaganda electoral y promoción de la imagen del candidato, hecho valorado por los magistrados en la que decidieron, sorprendentemente, no tomar en cuenta en esta sentencia; también sabían que la entrevista fue pactada previamente y que en declaraciones propias de Sodi en otro momento dijo que la entrevista fue “suerte”, esto también lo sabían los magistrados y no lo tomaron en cuenta y a pesar de que se pactó previamente pues como no hubo dinero o contraprestación por ello, no se sancionó; la televisora lo invitó a participar, entonces no fue suerte la entrevista. No se pueden emitir este tipo de argumentos cuando las contradicciones son notorias.

Esta resolución no puede encuadrarse dentro del paradigma neoconstitucionalista, y mucho menos dentro del marco conceptual del garantismo, por la simple y contundente razón que sus defectos argumentativos y su inconsistencia con los precedentes constituyen indicios – como dirían los magistrados– de que es una **sentencia en la que la lógica del poder sometió al derecho**.<sup>166</sup> En este caso, tanto el candidato como su partido y la televisora involucrada quedaron impunes bajo el cobijo de los magistrados tanto de la sala regional como los de la sala superior.

### ***Análisis del caso de los informes de labores del PVEM***

Iniciaré este apartado directamente con el planteamiento de los argumentos del IFE, de aquello que consideró más importante para sancionar los *spots* de los diputados del PVEM en ese periodo electoral, lo cual valió para que se interpusieran los respectivos recursos de impugnación ante el Tribunal y éste revocara la resolución; criterios distintos, por demás contradictorios y, considero, apartados de la legalidad y, sobre todo, de los principios democráticos que se deben velar en una democracia; además, adelanto, no

---

<sup>166</sup> Una lógica que en este lamentable caso sólo fue contrastada con la sólida –pero infértil– sentencia del TEDF; y aunque tan sólo por unas horas, este Tribunal anuló esa elección, que en palabras de Pedro Salazar estuvo *truqueada*, amañada y fuera de la legalidad. Recordemos que el TEDF, sí analizó el caso, sí contabilizó los gatos de tope de campaña del candidato del PAN y encontró elementos suficientes para anular la elección; sin embargo, ya conocemos el lamentable desenlace.

---

---

coadyuvan ni benefician a un modelo democrático más sólido, ni se apega a los objetivos que persigue la reforma electoral.

El IFE consideró que los *spots* (un total de 208 promocionales emitidos en el caso de la iniciativa en torno a la pena de muerte, y de 242 ocasiones en el caso de los varios temas ecológicos), violaron la ley electoral, porque al ser difundidos sin que mediara contratación, adquisición ni orden directa o indirecta de la Cámara de Diputados para transmitirlos y dado que hubo una adquisición directa por los legisladores, no podían ser considerados propaganda gubernamental; por lo que no se actualizó u operó la excepción prevista en el mencionado artículo 228, párrafo 5 del COFIPE, que alegaban los diputados. Además, tampoco hubo justificación de transmitir dichos *spots*, como un acto institucional de la propia Cámara; fue un acto deliberado e independiente por parte de la fracción parlamentaria del PVEM, que quisieron pasarlo como un informe de labores como diputados, lo cual no contempla la ley, sólo como informes de la institución mas no de un determinado grupo.

Igualmente, a juicio del IFE, tanto la identidad de los temas a los que se referían los presuntos informes (pena de muerte y algunos temas ecológicos), que coincidían con la propaganda del PVEM, así como el uso del logotipo del partido en los *spots* impugnados, permitían concluir que se trató de propaganda política ya que tenían la clara intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Por otra parte, también, se considera violación del marco normativo si los promocionales coinciden con la plataforma electoral que promueve el partido; lo cual, fue evidente.

Por su parte la sala superior del TEPJF consideró, fundados los recursos de impugnación interpuestos por el PVEM y por sus diputados y revocó las resoluciones del IFE, y con ellos las multas que se habían impuesto.

Se trató de dos resoluciones sumamente controvertidas por sus efectos que, *de facto*, trastocan el sentido de la reforma electoral<sup>167</sup> vulnerando uno de sus

---

<sup>167</sup> Así lo reconoció expresamente el magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar en su artículo “Razones de una sentencia” publicado en el suplemento “Enfoque” del diario *Reforma* el 31 de mayo de 2009. En la que la decisión adoptada por la sala superior de ese Tribunal, afectó negativamente los objetivos y sentido de la reforma. También lo señaló acertadamente Ciro Murayama en “Crítica a las razones de una sentencia”, *La Crónica de hoy*, 5 de julio de 2009; en donde los desaciertos de los magistrados sobre la reforma son irreversibles y que la ciudadanía espera explicaciones, donde, desde luego no las habrá; porque los magistrados no son sujetos de rendición de cuentas en este sentido, y donde no hay mecanismos de sanción para ellos en caso de equivocaciones, negligencia, ignorancia, inoperatividad o impericia en los asuntos que

---

principios basilares: que el dinero privado no influya en la equidad de la contienda política mediante la compra de espacios publicitarios en la radio y televisión. No es posible que se tomen decisiones que afectan los principios fundamentales de una reforma constitucional y legal que busca perfeccionar y consolidar un sistema democrático; situación que reconocen sus miembros, y de nada sirve que lo hagan, una vez que los alcances legales de la decisión ya surtieron efectos, y sobre todo, negativos para todo el sistema democrático.

La sentencia del tribunal electoral parte de una premisa que predetermina todo el sentido de la resolución y difiere radicalmente de la lógica que había inspirado la resolución del IFE con base en la cual ese órgano consideró que los diputados del grupo parlamentario del partido verde ecologista de México, y por ende dicho partido en cuanto tal había violado la legislación electoral y se habían hecho merecedores de una sanción.

Esa premisa distinta consiste en la apreciación de que la publicidad contratada por los legisladores del PVEM no puede ser considerada como propaganda electoral. *El tribunal, desde las primeras páginas de su valoración en su sentencia no deja lugar a dudas al establecer lo siguiente:*

Los razonamientos expuestos por la responsable (es decir el IFE) en la resolución reclamada, en concepto de esta sala superior resultan contrarios a derecho, dado que opuestamente a lo sostenido en la resolución impugnada, los promocionales contratados por los legisladores, no constituyen propaganda político electoral.<sup>168</sup>

En primera instancia, llama la atención el extraño método argumentativo seguido por el tribunal, pues al afirmar lo anterior antes de cualquier tipo de justificación, anticipa su conclusión al razonamiento que la debería sostener, convirtiéndola en una declaración *a priori* y no como el resultado de una operación racional previamente explicada. Pues dice que aquello que decidió y sancionó el IFE es contrario a derecho, con esto basta para saber que revocará la resolución del IFE y le dará la razón a los sancionados los cuales quedarán impunes aun cuando han violado la legislación.

---

atienden; por lo que quedarán impunes tanto ellos como los que burlaron o violentaron la ley, porque los magistrados con sus decisiones (que no explican) así lo avalaron.

<sup>168</sup> Sentencia recaída a los recursos de apelación SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, aprobada por unanimidad de votos, el 8 de mayo de 2009, p. 23 y ss.

---

Pero, evidentemente, el problema no es la falta de método que evidencia el tribunal, sino la precariedad del razonamiento expuesto posteriormente a la cita mencionada como veremos enseguida.

Como lo señala en su resolución, para el Tribunal Electoral el informar a la ciudadanía de las actividades y resultados obtenidos por los representantes populares en el desempeño de sus labores es algo inherente a los cargos electivos, y de manera particular de los cargos legislativos. Es más, el Tribunal considera que dicha comunicación entre los elegidos y sus electores es consustancial a la lógica de funcionamiento del sistema democrático. Así lo dice expresamente la Sala Superior del Tribunal en su sentencia:

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.<sup>169</sup>

No obstante, a diferencia de lo que ocurre con otros cargos de elección popular, en los que la propia ley señala los mecanismos y modalidades para que se realice esa comunicación con los ciudadanos (como es el caso de los informes que los titulares de los poderes ejecutivos deben rendir públicamente ante los congresos), el Tribunal Electoral reconoce que en el caso de los legisladores ni la constitución federal, ni la legislación ordinaria establece algún mecanismo en el que ese ejercicio comunicativo pueda hacerse.<sup>170</sup> **Nuevamente, si la ley no distingue el juzgador no debe hacerlo.**

De lo anterior podría desprenderse que, si se asume que los legisladores son servidores públicos, y que uno de los principios de la democracia constitucional es el principio de legalidad entendido en el sentido de que las autoridades pueden hacer sólo aquello que les está expresamente permitido, una conclusión posible –y casi natural– de ese hecho habría sido que los legisladores no tienen la posibilidad formal de rendir informes a la ciudadanía y que, en todo caso el principio democrático de rendición de cuentas de la

---

<sup>169</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 20 y 30.

<sup>170</sup> *Ibíd.* p.30.

---

---

función parlamentaria opera mediante la obtención de información que sobre las actividades parlamentarias de los legisladores pueden hacer los ciudadanos a través de los mecanismos de transparencia y de su derecho a la información. Pero no por medio de *spots* adquiridos directamente por los diputados y a título personal, porque eso es contrario a la ley.

Sin embargo, la conclusión del Tribunal Electoral sobre este punto es radicalmente distinta. En efecto, para los magistrados, el que las normas no prevean expresamente algún mecanismo para que los legisladores comuniquen a los ciudadanos de sus actividades, supone que:

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.<sup>171</sup>

Para entender los argumentos que utiliza el tribunal para llegar a la conclusión anticipada que mencionábamos debemos distinguir tres tipos de razonamientos. El primero tiene que ver con la posibilidad de que los legisladores rindan informes a la ciudadanía y si ello es posible a través de la contratación de publicidad en la radio y la televisión; el segundo se refiere a las modalidades que se deben cumplir en la contratación de la publicidad en radio y televisión para difundir esos informes, y el tercero es que específicamente tiene que ver con los *spots* contratados por los legisladores del PVEM que originaron la resolución sancionatoria del IFE que revoca la sentencia del tribunal.

### ***La interpretación del principio de la legalidad por parte de las autoridades electorales en el caso de los Informes de Labores del PVEM***

La interpretación y aplicación de la ley en ambas instituciones es sumamente distinta y por demás contraria, en donde el TEPJF exhibe al IFE como el que no sabe interpretar ni aplicar la ley, lo cual implica un descredito y deslegitima su actuación como institución encargada de organizar elecciones y velar por el cumplimiento de la ley, asimismo la desacredita frente a los demás actores políticos y a la ciudadanía en general. Igualmente, el TEPJF, es sumamente criticado y expuesto por varios académicos y especialistas en la materia.

---

<sup>171</sup> *Ibidem.*

---

---

En resumen, la primera institución señaló si hubo una violación a la ley y, por consecuencia, sancionó; la segunda, lo contrario y mencionó que estaba dentro de los cauces legales, y revocó la resolución de la primera autoridad electoral. A mi juicio, el IFE sanciona adecuadamente y el Tribunal se equivoca tanto en sus razonamientos como en sus planteamientos, toda vez que se limita exclusivamente a una visión meramente jurídica y no en una visión integral de todo el asunto; lo mismo no tiene una posición garantista de la Constitución, ni el espíritu y objetivos que persigue de la reforma; a pesar que se jacta de ello.

Surgen unas preguntas importantes en este análisis: ¿Pueden rendir informes los legisladores a la ciudadanía a través de la radio y la televisión, si no lo prevé la ley? ¿Qué facultades y atribuciones tomaron los magistrados para decidir que los diputados sí pueden rendir informes?; como ya señalé, hay un principio jurídico que versa: **donde la ley no distingue, no hay porque distinguir**. Sin embargo, este principio es ignorado y violado por los magistrados como en el caso Sodi; en el que toman decisiones e interpretaciones sin el sustento legal lo suficientemente sólido que los apoye para tomar este tipo de decisiones, lo cual rompe con el principio de legalidad que toda autoridad, cualquiera que esta sea, está obligada a observar.

Toda decisión, aplicación e incluso interpretación de la ley, debe estar dentro de los márgenes de la misma, de lo contrario no son legales o válidas las resoluciones que estos toman o deciden, debido a que se pone en entre dicho o en tela de juicio la legalidad, el apego y respeto irrestricto de la ley y su contenido; más allá de esto, se afecta sobremanera la justicia a la que todo sistema legal aspira; y dentro de una democracia, el principio de igualdad ante la ley e igual trato y condiciones que ésta exige, lo mismo con la aplicación para todos sin distinción alguna, queda sumamente vulnerado. Aspecto notablemente afectado en este caso.

### ***Caso TVyNovelas***

Sobre las consideraciones de substancia con respecto de este caso en particular, los magistrados simplemente reiteraron que el concepto de propaganda debía entenderse en sentido *lato*, es decir, amplio, y que la restricción del artículo 41 Constitucional no constituía una violación a la libertad de comercio, de expresión e información contenidas en los artículos 5, 6 y 7 del mismo ordenamiento jurídico; sí mencionan que dicho artículo 41

---

---

incide directamente, sin embargo, no es violatorio de los artículos relacionados. Con esta postura afortunadamente se sostuvo la sanción en lo esencial, solamente sufrió una modificación en cuanto al monto de la multa.

En este caso los magistrados aplicaron, como en algunos otros casos anteriores (el caso Nava por ejemplo), el principio de *culpa in vigilando*, y consideraron graves las conductas sancionadas y solamente pidieron al IFE un ajuste relacionado con la sanción a la Editorial Televisa. Su resolución fue adoptada por unanimidad de votos. El principio de *culpa in vigilando*, consiste en que los Partidos Políticos son corresponsables de las conductas de sus miembros; tienen el deber de cuidar y vigilar las conductas de sus miembros, y que se apeguen al respeto de los principios democráticos y del marco normativo de la materia.

En este contexto, se razona que si la *culpa in vigilando* coloca a los partidos políticos en una posición de garantes cuando sin mediar una acción concreta de su parte existe un deber legal, contractual o de facto para impedir una acción infractora del orden normativo, ello asigna a los partidos que celebran convenios de prestación de servicios publicitarios el deber de cuidar que el objeto y fin del contrato sean lícitos y velar porque sus prestatarios no violenten las normas de orden público con motivo de la ejecución de dicho contrato, o bien con actos frente a terceros en los que se involucre el objeto del mismo. Además, se subrayó que su conducta fue pasiva y tolerante, lo que condujo a sostener que incumplió su deber de garante, incurriendo por ello en responsabilidad. De aquí, que también fuera sancionado el partido.

### ***La interpretación del principio de la legalidad por parte de las autoridades electorales en el caso de la revista TVyNOVELAS***

Como podemos observar en este caso en concreto, no hubo diferencias substanciales entre ambas instituciones, puesto que el Tribunal avaló la resolución del IFE; únicamente el Tribunal ordenó al IFE modificar la sanción económica a la editorial televisa equivalente al monto que le aplicó a la televisora. Esto es: a la televisora le fue impuesta una multa por \$1'179,734.4, a la editorial multa por \$415,986.8, lo que significó que se aumentara la multa a la misma cantidad que la televisora por \$1'179,734.4;<sup>172</sup> lo que condujo a un razonamiento integral y sobre todo congruente del principio de igualdad, en el

---

<sup>172</sup> Datos contenidos en la sentencia SUP-RAP-242/2009 y sus acumulados.

---

---

sentido que aduce Sartori, Aristóteles y otros autores mencionados anteriormente. Veamos los argumentos principales.

La empresa adujo que no existe un razonamiento suficiente, ni elementos por parte de la autoridad electoral, *que acrediten que la finalidad de la propaganda comercial tuviera por "propósito", objeto o intención de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas,*<sup>173</sup> y aun fue más allá, al agregar que la autoridad dejó de considerar *que las personas morales carecen de voluntad propia, por lo que al no tener consciencia, no puede predeterminar un elemento cognoscitivo que evidencie su voluntad; pues en todo caso, la intención de toda persona moral es el llevar a cabo el cumplimiento de su objeto social, y que el único fin que perseguían era el de realizar un acto de comercio, en cumplimiento con sus objetos sociales y en ejercicio del derecho de la libre contratación en materia mercantil.*<sup>174</sup>

Con esto se corrobora que los medios de comunicación tienen como principal objetivo la ganancia (la utilidad), por lo tanto su interés es particular como se ha mencionado en el apartado teórico con varios autores al respecto; para reforzar esto, en la sentencia se lee: *la propaganda comercial del producto se limitó a difundir y publicitar la existencia de un producto, es decir, la revista TVyNovelas, lo cual evidencia que la propaganda materia del procedimiento no reúne elementos para que la misma deba considerarse como electoral,*<sup>175</sup> nuevamente podemos observar que se trata de una concepción netamente mercantil o de comercio; desde luego con esto se pretende evadir la responsabilidad que la prohibición de la ley marca; como se dice en términos coloquiales, darle la vuelta a la ley.

Afortunadamente en esta ocasión el TEPJF, en el caso concreto, sostuvieron que: *... la razón por la cual se sanciona a las empresas apelantes deriva de la indebida difusión de propaganda a favor del Partido Verde Ecologista de México,*<sup>176</sup> sin importar el contenido de la revista. Es decir, para los magistrados no resultó relevante el contexto temático en el que se insertó la propaganda que había tenido efectos electorales. Expresamente el Tribunal reiteró en su sentencia: *no se sanciona el contenido de la propaganda contratada por el Partido Verde Ecologista de México (...), sino la indebida*

---

<sup>173</sup> Sentencia, SUP-RAP-242/2009 y sus acumulados; en el apartado de los considerandos, p. 55.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 55-56.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 130.

---

---

*difusión de dicha propaganda mediante la transmisión de spots en espacios televisivos.*<sup>177</sup> Y, por lo que hace a los concesionarios de los medios, *la infracción a la norma constitucional (surtió efectos) desde el momento en el que la propaganda difundida en los medios de comunicación, en su caso, favorezca a un partido político, sin importar la naturaleza del objeto de promoción.*<sup>178</sup>

En este caso, sí hubo una interpretación y aplicación del principio de legalidad e igualdad que hemos mencionado, **en el sentido de que si la ley menciona que tales hechos constituyen propaganda entonces no hay porque hacer diferencias e interpretaciones distintas a las que señala la legislación;** al tener un criterio uniforme y sólido, la consecuencia es el respeto por el marco normativo, la legitimidad de las decisiones y por ende la consecución de la justicia, lo cual es el objetivo de este principio como señalan los clásicos.

En este sentido, como se mencionó, la diferencia entre igualdad aritmética (o numérica) e igualdad proporcional, *lo mismo para todos; y, lo mismo para los mismos*, y por tanto lo distinto para los distintos; aquí se observó una interpretación y aplicación congruente con este principio, lo cual conllevó como consecuencia lo justo de la decisión y por ende la justicia, al aplicar la ley. La misma sanción para todos. En este caso el derecho pudo someter a la lógica del poder.

En este caso sí hubo uniformidad de criterios, aplicación e interpretación conjunta del principio de legalidad e igualdad; resolución con solidez y legitimidad (no exenta de comentarios adversos, sin embargo, aceptables) en la que la autoridad electoral como pocas veces coincidieron en sus decisiones.

## CONCLUSIONES

Como se mencionó al inicio, el análisis de estos casos desde una perspectiva tanto politológica como jurídica, nos ayudará a dar cuenta si la autoridad electoral encargada de velar por el marco electoral vigente, sometió con efectividad la lógica del poder al derecho, poniendo por encima el interés general y los principios del derecho en aras de consolidar el sistema democrático, o bien, todo lo anterior sucumbió en estas decisiones ante el poder político. Lo que podemos decir al respecto es: *depende*; porque a lo

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 132.

---

---

largo de este trabajo en los casos sometidos a estudio vimos como los criterios utilizados por la autoridad no fueron uniformes, ni consistentes.

**En el caso Sodi**, se puede ver claramente que el poder político se impuso sobre el criterio jurídico, es decir, el principio de legalidad que es un pilar de un estado democrático de derecho, en este asunto fue sometido, quedó relegado por el ámbito del poder político. Se observa claramente cuando el TEDF, sí decidió entrar al estudio y análisis de fondo para resolver, mismo que concluyó con una sentencia que revocó el triunfo de Sodi y mandató que se repitieran las elecciones en esa demarcación, sin la participación del candidato del PAN, toda vez que, el tribunal comprobó que sí fueron rebasados los topes de campaña, con la supuesta entrevista en el estadio CU. Sin embargo, esa valiente decisión del tribunal del D.F., fue revocada por la sala superior del TEPJF y nuevamente confirmada por la sala regional del mismo tribunal federal.

Después de todo el laberinto descrito, en este caso, la legalidad fue sometida, e incluso violentada, por el poder político; aun con la venia de los magistrados, debido al criterio adoptado en la sentencia emitida. Situación que no ayudó a consolidar una reforma electoral que busca fortalecer la democracia y el estado de derecho. Éstos últimos, es decir, la democracia y el estado de derecho, son elementos esenciales en todo sistema político que se denomine democrático, consolidado y desarrollado.

En el análisis de este caso, podemos decir que seguimos en la lógica del pasado; si bien no estamos en el autoritarismo, tampoco logramos avanzar con certeza y firmeza hacia la democracia, arrastramos interpretaciones y escenarios que no corresponden a la dinámica actual, de lo que una democracia sería exige de todos los integrantes de la sociedad, pero, sobre todo, de aquellos encargados de velar por la aplicación, ejecución, interpretación y respeto de la ley en la democracia y en un estado sometido a la ley; aquéllos, son los primeros que deben someter la lógica del poder o de la política a los lineamientos del derecho. Por lo que coincidimos plenamente con los postulados de O'Donnell, visto en el capítulo dos, en los problemas que enfrenta una democracia para que sea de calidad.

**En el caso de los diputados del PVEM**, el asunto es relevante porque los magistrados tomaron la función de invadir esferas de acción, es decir, crearon

---

---

el medio y el modo para que los diputados rindan informes de labores a través de los medios electrónicos, situación que está prohibida; su argucia se basa principalmente en que, como no hay la figura y la forma jurídica en la ley para que los diputados rindan informes de labores, los magistrados decidieron que sí era adecuado y válido hacerlo mediante la contratación directa en medios. Es necesario recordar lo siguiente: principio de autoridad, se refiere a: todo tipo de autoridad, cualquiera que esta sea, sólo puede hacer lo que la ley le permite y le faculta expresamente, no puede hacer más allá; en otras palabras, si no está expresamente permitido en la ley, entonces lo tiene prohibido. Y, donde la ley no distingue, no se tiene porque distinguir. Al invadir esferas de acción, están fuera de la legalidad, al hacer diferencias que la ley no prevé, lo mismo, están dándose atribuciones que no tienen. Por lo que el principio de legalidad se vulneró. Y tratar de justificarse arguyendo que se imparte justicia, para no violentar derechos particulares por falta de legislación al respecto, no creo sea suficiente cuando la solución violenta la Constitución y sus principios.

**En el caso de la revista *TVyNovelas***, ambas instituciones, es decir, tanto el IFE como el TEPJF, sí consideraron como propaganda electoral indebidamente contratada y transmitida. Incluso con un argumento lo suficientemente sólido que, pese a las críticas recibidas, en todo caso fue aceptable y congruente. Por un lado, la razón por la cual sancionaron a las empresas fue por la indebida difusión de propaganda en favor del PVEM y la indebida difusión de dicha propaganda mediante *spots* en la televisión. Esta postura fue la que permitió no volver a tener diferencias entre los criterios de ambas instituciones; lo que nos permite decir, de acuerdo con la teoría revisada: *lo mismo para todos, lo mismo para los mismos* y, por tanto, *lo distinto para los distintos*. Trato igual para todos.

Con este tipo de decisiones en las que en un caso se decide con una lógica adecuada, en otros casos sucede lo contrario; interpretaciones alejadas de la legalidad, sometidas al poder, fuera de todo contexto de un estado democrático y de derecho serio y sólido. No podremos avanzar en este sentido, mientras no dejemos los intereses cortoplacistas y no se adquieran criterios más o menos uniformes, es decir, adoptar criterios en una sola lógica o en un solo sentido cuando se trata de violaciones, fraudes o simulaciones tanto a la ley como a la autoridad, para lograr el apego irrestricto de la ley y del criterio que adopta la autoridad cuando éste es claro, preciso y sólido. Asimismo, no avanzaremos si la cultura de la legalidad y la cultura jurídica de

---

---

la autoridad electoral son escasas para enfrentar retos de los actores políticos y de la sociedad democrática en escenarios donde el acceso al poder debe estar sometido a la ley y no a criterios que se alejan de ésta.

Lamentablemente en los casos analizados no encontramos uniformidad en criterios de interpretación, aplicación y decisiones como se ha podido constatar. Tenemos instituciones especializadas, profesionales, sofisticadas, modernas y, sobre todo, muy costosas en esta democracia; las cuales están para observar, cumplir y hacer cumplir las leyes y la democracia. Sin embargo, no sucede así, los criterios fluctúan dependiendo del caso concreto, aun cuando se trata de asuntos que tienen muchas coincidencias, como el de Sodi y de los diputados del PVEM, analizados a lo largo de este capítulo.

Lo anterior se difumina cuando tenemos decisiones como las aquí analizadas, con equívocos, imprecisiones e incertidumbre, ya sea por descuido (negligencia), desconocimiento o algún interés particular que poco o nada tiene que ver con el derecho y la democracia; lo que podríamos decir es que estamos frente a la debilidad e incertidumbre institucional y poca credibilidad y solidez de sus integrantes.

Un comentario final quizá un tanto apartado de todo lo anterior, sin embargo, como se trata de acceso a medios en tiempos electorales, me aventuraré a mencionar: los poderes fácticos en el régimen anterior, es decir, en el régimen no democrático, estaban sometidos a éste; actualmente los éstos ahora son no democráticos y en no pocas ocasiones con tintes autoritarios, en el sentido de que someten a la democracia, al derecho y a las instituciones, cuando hay decisiones o leyes que afectan sus intereses; aun cuando éstas son en aras del bien común. Estos poderes se ponen por encima del sistema democrático y de las instituciones, presionan, retan e incluso deslegitiman la acción gubernamental. En donde las decisiones de los encargados de velar por la normatividad, alientan comportamientos y escenarios poco propicios para una reforma electoral que busca fortalecer la democracia en este país, como el caso de la reforma que aquí tratamos.

---

---

## **CAPÍTULO 5**

# **ESTUDIO DE LOS CASOS BAJO EL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

### **Preámbulo**

En el presente capítulo ahora se hará el análisis de las sentencias que resultaron de los mismos casos que analizamos en el apartado anterior, pero a diferencia del que antecede, ahora el eje articulador del análisis de las sentencias será el concepto o principio de equidad; es decir, analizar cómo fue instrumentado dicho concepto en cada caso, tanto en el IFE, pero, principalmente en el TEPJF, toda vez que éste último es quien tiene la última decisión sobre el tema; esto es: la interpretación y aplicación que hicieron ambas instituciones del mismo principio en cada fallo, sobre todo en el Tribunal; así como sus repercusiones, de las decisiones, en un ámbito más amplio, la democracia.

Iniciaremos, como en el capítulo anterior, con la delimitación del concepto y contenido del principio de equidad que será el eje articulador del análisis, el cual se relaciona estrechamente con la justicia e incluso la igualdad. Aspectos que trataremos de dilucidar adecuadamente para su comprensión.

---

---

## Introducción

Para hacer el análisis de las resoluciones de los jueces sobre temas jurídico-políticos en materia electoral principalmente, las decisiones tienen repercusiones que va más allá de la esfera jurídica; en la que otras disciplinas que pueden aportar diferentes matices y enfoques, dignos de complementar eficaz y eficientemente la labor del juzgador. La Ciencia Política tiene muchos elementos que apuntar acerca de las decisiones judiciales, sobre todo en el principio que se analizará en este capítulo.

Un ejemplo: las implicaciones económicas que puede tener una decisión en materia fiscal (recordemos el anatocismo a mediados de los años noventa del siglo pasado) o, incluso, una sentencia relacionada con la garantía de un derecho social (salud), ambos pueden servir para calibrar la relevancia de la intervención jurisdiccional en el campo de la economía o de las políticas públicas; en particular cuando se trata de la materia electoral y de aquellas áreas que están relacionadas con el funcionamiento del Estado y la articulación entre los poderes, así como el funcionamiento de las instituciones dentro de una democracia.

Los méritos o defectos de este tipo de análisis –con un enfoque, por decirlo de alguna manera, extrajurídico– dependerán fundamentalmente de la perspectiva propia de la disciplina con el que se lleven a cabo los estudios, pero también depende de que los estudiosos cuenten con un grado aceptable de conocimientos tanto jurídicos como politológicos o de aquella otra disciplina que se pretenda utilizar. Esto último es necesario porque, como cualquier ciencia social consolidada, el derecho funciona sobre la base de ciertos principios y presupuestos cuya comprensión no sólo se encuentran en el derecho, sino que atraviesan por otras disciplinas, de las que se necesita de sus aportes de investigación para un mejor estudio y análisis.

Si se adopta un enfoque solamente politológico, se ignorará, por ejemplo, el sentido y los rigores del principio de no retroactividad, del principio de definitividad de las sentencias, del principio *nulle crime, nulla pena sine lege*, el principio de autoridad, entre otros no menos importantes, por lo que con toda seguridad se puede incurrir en errores o bien en análisis incompletos. En síntesis, no existe una sola manera de estudiar y analizar las decisiones jurisdiccionales ni un sólo enfoque disciplinario para hacerlo, pero, en todos los casos, es necesario que el estudioso demuestre un piso mínimo de

---

---

conocimientos de ambas disciplinas y, sobre todo, del fenómeno jurídico y las complejidades que ello implica.<sup>179</sup>

Al igual que en el capítulo anterior no nos enfocaremos en la consistencia interna de cada una de las decisiones adoptadas por la autoridad electoral, es decir, en la estructura de la sentencia. En esta ocasión, **el análisis observa a las tres sentencias en su conjunto y tiene como finalidad primordial constatar, si sus decisiones se apegaron y, a su vez, respetaron la concepción del principio de equidad que mandata la constitución** o bien, mínimo, el que soporta la teoría generalmente aceptada, con los aportes más importantes de ésta y que este trabajo trata de resumir. Además, confirmar si los magistrados electorales, en sus interpretaciones, se apegan o no al principio mandado por la Constitución, o si, por el contrario, hubo contrariedad o desacuerdo entre su interpretación y el principio al que deben subordinarse, sujetar y coordinar.

Iniciaremos con la descripción de lo que entenderemos por principio de equidad desde la perspectiva tanto jurídica como politológica, la cual nos ayudará a observar si en los casos sometidos a estudio, se observó cabalmente o bien hubo diferencias substanciales que vulneren dicho principio al grado de afectar el sistema democrático; este principio es de importancia mayúscula observarlo, respetarlo y cumplirlo para cualquier autoridad dentro del Estado democrático y de derecho.

Por último, es preciso aclarar al lector que el principio de igualdad, está muy emparentado con el de equidad y el de justicia, dentro de la teoría; el cual tiene diferentes acepciones como, igualdad ante la ley, igualdad política a la que se refiere Dahl, entre otras. Entendemos aquí por igualdad, como la igualdad de oportunidades y de condiciones, sobre todo, en la competencia de la contienda electoral. En el desarrollo de este trabajo se tratará de dejar claro.

---

<sup>179</sup> Pedro Salazar Ugarte aporta un esquema similar para aquellos que se aventuran a realizar estudios de tipo multidisciplinario, en: *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, 2012, p. 63-64.

---

---

## Principio de *Equidad*

Otro de los principios de vital importancia que todo Estado democrático debe observar, cumplir e incluso fomentar, es el principio de *equidad*; podríamos decir que éste tiene un matiz más politológico que jurídico, a diferencia del de legalidad, visto en el capítulo anterior. Asimismo, se relaciona íntimamente con otro principio no menor que es el de la justicia, y ambos, con otro principio, con el de igualdad.

Ya hemos dicho que por la palabra principios o principio se pueden entender varias concepciones, desde el significado semántico hasta el filosófico. Entonces, resulta conveniente, en lógico orden, recordar en aras de no ser repetitivo, muy brevemente lo que significa la palabra “*principio*”; así: *Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia. Causa, origen de algo.*<sup>180</sup> En este sentido, por principio podemos decir que es aquello que orienta, dirige, da cauce, rige a los hechos, las conductas y las decisiones de la vida en una comunidad.

Incluso, desde Aristóteles, en el libro V de la *Ética Nicomaquea* se enuncia a la justicia como legalidad y como igualdad, con la discriminación entre diversas formas de justicia, de las cuales, las más importantes son la correctiva (conmutativa) y la distributiva, y con la diferenciación entre justicia en sentido restringido y equidad.<sup>181</sup> Más adelante veremos cómo la equidad, en el sentido que enmarcan a los principios del derecho, particularmente al momento de interpretar o aplicarlo al caso concreto, tiene la función de ser un principio corrector.

Restrepo al respecto menciona y relaciona el origen etimológico de “*principio*” a la palabra *principium*, que podría tener dos acepciones: una primera, que significa “*cabeza de una serie o primer singular de un todo plural*”, porque provendría de *princeps, principis, príncipe*, como titular o cabeza de una magistratura. Según esta acepción, los principios del derecho serían la cabeza de todo ordenamiento o las primeras normas del conjunto de las mismas. La segunda acepción sería la de origen permanente o punto fundamental de partida de algo, porque *principium* provendría de *principii*. Y así, los principios en derecho serían normas fundamentales del sistema

---

<sup>180</sup> Véase la página electrónica de la Real Academia de la Lengua española [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>181</sup> Norberto Bobbio, (2009). *Teoría general de la política*, 3ª edic., Ed. Trotta, Madrid, p. 333.

---

---

normativo, punto de donde surgen de modo permanente las demás normas de sistema jurídico.<sup>182</sup>

En palabras de Zagrebelsky, un principio jurídico asentado, sobre todo, en una Constitución, consiste en "*fijar los presupuestos de la convivencia, es decir, los principios sustanciales de la vida común y las reglas del ejercicio del poder público aceptados por todos, situados por ello fuera, incluso por encima, de la batalla política; principios y reglas sobre los cuales no se vota.*"<sup>183</sup> Lo anterior significaría que los principios no están a discusión o votación. Asimismo, estos dirigen el derecho y las leyes en general, lo cual incluye la interpretación de la ley en el sentido que el principio indica.

Ahora bien, con respecto a la justicia y la equidad, es sumamente difícil definir las en una sola o conjuntamente (sin una separación mínima); pues de éstas se tienen las más variadas e incluso encontradas opiniones, por ejemplo, Joachim dice que la justicia es una realidad objetiva, transpersonal, y no subjetiva<sup>184</sup>; Kelsen sostiene que es un valor absoluto y que no es asequible al conocimiento racional,<sup>185</sup> incluso otros autores señalan que es una ficción, etc. Por lo anterior, se torna difícil definir tajantemente dichos conceptos, y se trata de encontrar acepciones útiles

Ante esto, iniciemos por las raíces etimológicas; entonces: la palabra justicia deriva de la expresión latina *justus* cuyo significado es la conformidad al derecho, dicho vocablo a su vez deviene del latín *jus* que significa derecho; lo anterior nos dice que la justicia es una calidad jurídica, incluso cuando a ésta no se le estime total y esencialmente una definición de la ciencia del derecho.

Para hacer más plausible este concepto, hemos optado por algo equiparable y asequible, y que la misma palabra lo permite, como el vocablo de igualdad. El vínculo entre equidad y justicia se puede establecer por medio del concepto de igualdad, cuya relación construye una determinación recíproca entre ambas, que da la idea de proporcionalidad como una medida de distribución o bien, en

---

<sup>182</sup> Hernán Valencia Restrepo, (1993). *Nomoárquica, principialista jurídica o los principios generales del derecho*. Editorial Temis, Colombia, p. 192.

<sup>183</sup> Gustavo Zagrebelsky, (2008). *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Mínima Torotta, Madrid, p. 29.

<sup>184</sup> Carl Joachim Friedrich, (1969). *La filosofía del derecho*, trad., de Margarita Álvarez Francisco, México, FCE, colección Breviarios, núm. 179, p. 286.

<sup>185</sup> Hans Kelsen, (1979). *La teoría pura del derecho*, 2ª edic., trad., de Carlos Cossío, Ed. Nacional, México, p. 39.

---

---

menor sentido, de un equilibrio.<sup>186</sup> Pese a las distintas acepciones del término justicia, ésta es casi siempre entendida como una igualdad proporcional o como una medida armónica de cambio y distribución.<sup>187</sup>

La equidad en cambio, se ha caracterizado como una calidad jurídica que desempeña un papel sumamente importante dentro del sistema jurídico y aun dentro del régimen democrático, además es uno de los principios del derecho que tiene varias funciones, como por ejemplo, desempeñar el papel de integrar el derecho para llenar o cubrir lagunas, es decir, es un principio corrector de insuficiencias, a su vez se le tiene como un principio de interpretación. Lo anterior permite una postura flexible al momento de aplicar la ley, concebido esto como el principio que permite obtener la aplicación de la justicia donde la ley no alcanza éste propósito.

Líneas arriba vimos las raíces etimológicas de la palabra justicia, igualmente veamos el de la palabra equidad, para tener a la par el origen de ambas. La palabra equidad también tiene otra raíz o derivación del latín como *aequitas*, y ésta a su vez de *aequus*, que significa “igual”; por ello la relación de igualdad entre la equidad y la justicia resulta importante para hacerlas tangibles. La equidad se ha identificado desde la antigüedad como el grado óptimo de la justicia; por lo que dicho concepto ha trascendido de la filosofía, la filosofía política e incluso de la teoría política al derecho, como mencioné anteriormente, éste vocablo no es propiamente de la ciencia jurídica. Así pues, en este tenor, la equidad tiene dos funciones: a) corregir las insuficiencias y b) como principio de interpretación.<sup>188</sup>

Como lo justo va más allá de lo que la ley señala, la equidad entonces es un principio de interpretación, enderezamiento o rectificación que obliga al juez a no solo mirar la letra de la ley o al hecho, sino al legislador y su intención, no a la parte sino al todo; si se acepta lo anterior, la equidad tiene una doble misión: justicia en casos particulares y justicia en lo colectivo.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Francisco Larroyo, (1976). *Los principios de la ética social*, 15ª., edic. Ed. Porrúa, México, p. 233

<sup>187</sup> Véase: Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, Barcelona, Planeta Agostini, 1987. Voz: justicia.

<sup>188</sup> Para abundar más al respecto de los principios del derecho, puede verse: Sergio T., Azúa Reyes, (1986). *Los principios generales del derecho*, Ed. Porrúa, México, p. 160 y ss.

<sup>189</sup> Carlos Sergio Quiñones Tinoco, (2002). *La equidad en la contienda electoral*, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, p. 37 (El libro se encuentra disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/380/pl380.htm>)

---

---

Regresemos al problema de la utilización y *praxis* de los principios; sobre todo el que aquí nos ocupa, para aterrizar un poco más en nuestro sistema jurídico electoral, echemos mano de Manuel Atienza y Ruiz Manero, quienes sostienen que los principios, pueden agruparse atendiendo a los diversos sentidos en que son utilizados dentro del lenguaje jurídico, en la forma que sigue:

- a) “Principio” en el sentido de norma, con alto grado de generalidad;
- b) “Principio” en el sentido de norma redactada en términos particularmente vagos;
- c) “Principio” en el sentido de norma programática o directriz, esto es, de norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines;
- d) “Principio” en el sentido de norma que expresa los más altos valores de un orden jurídico; y, por último,
- e) “Principio” en el sentido de normas que cuyos destinatarios son los órganos aplicadores de un sistema jurídico.<sup>190</sup>

Para utilizar esta clasificación en la materia electoral de nuestro país, podemos entender que los principios expresan los valores más altos de un orden jurídico, a los que Orozco Henríquez denomina principios en sentido estricto,<sup>191</sup> lo cual conlleva a decir que, estos no se pueden modificar en su interpretación y aplicación a la ligera, sino, por el contrario, con una delicada, cuidadosa y exhaustiva interpretación y utilización. Los principios son valores supremos del orden jurídico en su conjunto; dentro de esta clase de principios en estricto sentido está el de equidad que debe prevalecer sobre todo en las campañas electorales, incluyendo, con especial énfasis, en el acceso a los medios de comunicación masiva.<sup>192</sup>

Siguiendo la clasificación antes citada, un principio que tiene función de carácter programático se puede mencionar el que contiene el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución, *el cual garantiza que se propicien las condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación*. En esta tesitura, de la clasificación que hablamos, es importante resaltar que los principios si bien pueden ser generales e incluso vagos, también y al mismo tiempo, dirigen o marcan una dirección específica, persigue determinados fines y estipulan valores obligatorios que se deben

---

<sup>190</sup> Manuel Atienza y Juan Ruíz Manero, (1996). *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, pp. 31 y 43.

<sup>191</sup> Jesús Orozco Henríquez, (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico mexicano*, México, Porrúa, p. 282 y ss

<sup>192</sup> Me remito a especificar el acceso a los medios de comunicación, toda vez que nuestros casos de análisis tienen que ver con el acceso a éstos; sin perder de vista que nuestro principal objetivo es el principio de equidad. Sin embargo, ambos son un aspecto importante de nuestro estudio.

---

---

observar en el orden jurídico. Lo cual coincide con las acepciones del principio de equidad que describimos anteriormente.

Es importante mencionar que el principio de equidad también se le denomina ‘principio de igualdad de oportunidades’, en el sentido de proporcionalidad; también como igualdad de condiciones e incluso de armas, instrumentos o herramientas en la contienda electoral, etc. El término “equidad en la contienda electoral” se ha hecho común para referirse a una competencia ‘justa’. Un término análogo, encontrado en el artículo 21 de la Constitución alemana de 1949 es el de “*Chancengleichheit*” (‘igualdad de oportunidades’). Enseguida trataremos de ampliar lo que aquí acabamos de decir.

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las competencias electorales, es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos, en el que el acceso al poder se organiza a través de una competición entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores. Es un principio clave que integra un Derecho electoral común propio de aquellos países que se definen como Estados democráticos de Derecho y que se fundamentan en la idea de soberanía popular y en la sumisión de todos los poderes al imperio de la ley y de la Constitución. Es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él “estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados, a lo largo de la contienda electoral, de manera equitativa”.<sup>193</sup>

Así pues, siguiendo esta idea, el principio de igualdad de oportunidades posee un carácter ambivalente. Por un lado, persigue la garantía de una *libertad general de actuación de los competidores*, que se concreta sobre todo en la libertad para hacer llegar sus mensajes al electorado, mientras que, por otro lado, también sirve de fundamento a importantes *limitaciones a dicha libertad de actuación de los competidores* (e incluso a la libertad de terceros), limitaciones que van destinadas básicamente a evitar el ejercicio de influencias abusivas sobre el electorado.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Biglino Campos Paloma, (2011). “Propaganda electoral y principio de igualdad de armas”. En *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Luis Efrén Ríos Vega (edit.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 156.

<sup>194</sup> Óscar Sánchez Muñoz, (2012). *Modelos de regulación de la comunicación de los actores políticos en las campañas electorales: una visión comparada*. Ponencia presentada en el V Seminario internacional del observatorio judicial electoral 2012. Disponible en:

---

En esta tesitura, resulta importante señalar cómo esta concepción se ha ido permeando en la mayoría de los países europeos principalmente, y en general, en los sistemas democráticos desde finales del siglo XX, también ha encontrado acomodo en las legislaciones y la jurisprudencia de los tribunales;<sup>195</sup> al respecto, en el ámbito internacional y algunos autores como Sánchez Muñoz,<sup>196</sup> al principio de equidad le han denominado como el “principio de igualdad de oportunidades”, como ya hemos dicho. Específicamente, para el aspecto que nos atañe, Muñoz señala:

[...] el principio de igualdad de oportunidades puede jugar un papel como elemento enriquecedor del contenido de derechos o, en su caso, como fundamento constitucional de posibles limitaciones legales a los mismos; posee un carácter ambivalente. Por un lado, el principio persigue la garantía de una *libertad general de actuación de los competidores*, que se concreta sobre todo en la *libertad de campaña* o libertad para hacer llegar sus mensajes al electorado, mientras que, por otro lado, el principio también sirve de fundamento a importantes *limitaciones a dicha libertad de actuación de los competidores* (e incluso a la libertad de terceros), limitaciones que van destinadas básicamente a evitar el ejercicio de influencias abusivas sobre el electorado. El principio de igualdad de oportunidades se proyecta, pues, sobre la regulación jurídica del proceso de comunicación pública previo a las elecciones como si el ordenamiento tratase de aislar una porción de la opinión pública –aquella que concierne a los partidos, los candidatos, los programas, etc.– y la dotase de unas garantías especiales con el fin de que la decisión de los electores se forme en unas

---

[www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/OscarS/C3/AInchezMu/C3/B1oz.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/OscarS/C3/AInchezMu/C3/B1oz.pdf)

Del mismo autor

también veremos o citaremos su principal obra acerca este principio.

<sup>195</sup> Se pueden citar varios documentos al respecto, por ejemplo: los *Estándares internacionales sobre elecciones*, aprobados por la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) en Copenhague el 29 de junio de 1990, donde se habla de establecer garantías legales para que la competición entre los partidos y organizaciones se desarrolle sobre la base de un tratamiento igual ante la ley (Apdo. 7.6), o se propugna la celebración de las campañas electorales en una atmósfera libre y leal (*fair*) (Apdo. 7.7), lo que implica, en particular un acceso no discriminatorio de los partidos y los candidatos a los medios de comunicación (Aptdo. 7.8). Dentro del mismo marco de la OSCE, podemos citar también el reciente *Informe sobre los requisitos de las elecciones democráticas en los Estados miembros*, aprobado en Varsovia el 30 de junio de 2003, en el que se precisan aún más los principios establecidos en el Documento de Copenhague. Dichos principios se pueden resumir en lo siguiente: 7.3) Necesidad de garantizar “iguales oportunidades para la oposición de hacer llegar sus mensajes al electorado”, particularmente a través del “igual acceso a prestaciones públicas”; 7.10) Garantía de “oportunidades adecuadas, sobre una base no discriminatoria y equitativa, para que la oposición pueda informar al público sobre sus candidaturas y programas”. (Para el contenido específico de estos artículos, véase la nota al pie número 196). En el seno de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, mejor conocida como la Comisión de Viena, es uno de los ejemplos más ilustrativos de esta conceptualización del principio de equidad, en donde se elaboró el Código de Buena Conducta en Materia Electoral, en el cual aparecen los principios básicos que deben ser respetados por las legislaciones de los Estados, donde destaca “la igualdad de oportunidades” entre los partidos y candidatos; dicho principio regula el proceso electoral. Así de importante resulta la equidad en una democracia, sobre todo en el ámbito electoral.

<sup>196</sup> Para el estudio completo de esta acepción puede verse: Óscar Sánchez Muñoz, (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 369 págs.

---

condiciones de libertad mínimas. Este principio se configura, en este sentido, como un refuerzo temporalmente limitado (en relación con los períodos electorales y preelectorales) de las garantías del pluralismo y de la libertad de formación de la opinión pública.<sup>197</sup>

Todo esto se relaciona directamente con los objetivos medulares de la reforma Constitucional en materia electoral en México de 2007-2008. Por ejemplo, el principio de equidad en las competiciones electorales tiene su ubicación en la Constitución en los artículos 4, 6, 9, 35, 39, 40 y 41. Específicamente el artículo 41 contiene medidas para garantizar dicho principio cuando establece ciertas limitaciones al financiamiento electoral de los partidos políticos (bases I y II), o al acceso de éstos a los medios de comunicación (radio y televisión), siendo el IFE la única autoridad que administra los tiempos para su utilización (base III), o la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones contempladas en el propio texto constitucional (art. 41, base III, apartado c, en relación con el art. 134 de la propia Constitución).

En este tipo de igualdad de oportunidades pueden distinguirse también dos dimensiones: *una negativa y otra positiva*. La primera viene determinada por el establecimiento de una prohibición genérica a los competidores electorales de obtener una ventaja indebida sobre los demás en las contiendas electorales. Prohibición que se proyecta en la elaboración de un conjunto de normas que introducen restricciones a la actuación de los competidores electorales, como puede ser el establecimiento de un tope o límite máximo de gastos electorales o la prohibición de contratar publicidad electoral de pago en televisión. La dimensión positiva viene determinada por un conjunto de normas que contiene un mandato dirigido a los poderes públicos para que los competidores electorales puedan acceder a una serie de prestaciones atendiendo a criterios equitativos y proporcionales. Como ejemplo de este tipo de normas estarían la subvención de los gastos electorales o la cesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación social.<sup>198</sup>

Permítaseme nuevamente, recordar lo siguiente para comprender todo lo anterior: “**el principio lógico-jurídico de la no contradicción**”, el establece: *dos normas contradictorias no pueden ser válidas ambas*. Cuando esto se da,

---

<sup>197</sup> Este apartado puede verse en: <http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/OscarS/C3-A1nchezMu/C3-B1oz>

<sup>198</sup> Óscar Sánchez Muñoz, (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 70 y ss.

---

en la aplicación de cualquier principio en general y en particular el que aquí nos atañe, el punto de partida es y debe ser siempre la norma constitucional, pues es de ahí de donde nacen y adquieren su naturaleza todas las demás normas jurídicas secundarias.<sup>199</sup>

Ante esto, si hablamos de que el TEPJF tiene facultades de control constitucional, en palabras de Barak,<sup>200</sup> una de las principales funciones de un tribunal constitucional es ejercer una acción correctiva de todo el sistema jurídico al cual le toca aplicar; y dicha corrección debería tener dos funciones básicas: a) *cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad*, y b) *proteger a la democracia*.<sup>201</sup> Con respecto a la primera, significa que, para que no haya una distancia que no vincule lo que estipula la ley y la realidad, el juez debe hacerlo plausible y que ello tenga una correlación y correspondencia factible. Con respecto a la segunda, este autor menciona que *el poder judicial como los jueces deben usar las facultades que le confiere la constitución para salvaguardar la democracia y a la propia Carta Magna según lo expresan sus valores y principios*.<sup>202</sup> Lo cual significa que dichos principios están por encima de los intereses que persigan los casos concretos a los cuales deben aplicar la ley y dirimir el conflicto.

En congruencia con el principio lógico-jurídico mencionado, Ojesto menciona: *a una regla se le deberá atribuir un significado coherente con las otras reglas legales que pertenezcan a su sistema y también, lo más coherente posible con un principio superior válido del derecho*.<sup>203</sup> Me parece prudente, en este momento, mencionar que el tribunal, en específico sus magistrados, en sus decisiones plasmadas en las sentencias, que en no pocas ocasiones se transforman en jurisprudencia, la cual se hace obligatoria para el resto del tribunal, llevan a cabo una interpretación gramatical, sistemática y funcional, mismas que brevemente sólo precisare lo siguiente:

---

<sup>199</sup> Eduardo García Máynez, (1967). *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, p. 27

<sup>200</sup> Autor israelí, Ministro de la Suprema Corte de Israel desde 1978, presidente del tribunal constitucional del mismo país.

<sup>201</sup> Aharon Barak, (2008). *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, SCJN, traducción Estefanía Vela Barba, México, p. viii.

<sup>202</sup> *Ibíd.*, p. ix.

<sup>203</sup> José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, (2009). *Documento que contiene reglas de interpretación gramatical, sistemática y funcional*, México, mimeo. También del mismo autor puede verse la ponencia presentada en Seminario “Elecciones 2012: en búsqueda de equidad y legalidad”, mesa 7, desempeño y retos del TEPJF. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video.htm?e=235&m=1626&p=676&par=2>

---

---

La interpretación sistemática es la operación que permite desentrañar el significado de una norma, ubicándola dentro de un sistema jurídico determinado, al que pertenece la regla, estableciendo su validez conforme al principio lógico-jurídico de la no contradicción para posibilitar su aplicación correcta; y de acuerdo con la finalidad que persigue la institución y la propia ley. Los principios del derecho se erigen como orientadores en la aplicación práctica de la norma secundaria.

La interpretación funcional significa la adaptación de la norma a la circunstancia actual (al caso concreto), que le permita mantener la eficacia de la ley para lo que fue hecha. En el gramatical, el cual incluye su estudio semántico, se utiliza en el análisis de las normas jurídicas, lo que conduce necesariamente al problema de la interpretación.

Así podemos considerar, que una jurisprudencia no sólo debe ocuparse de describir y sistematizar el derecho, sino, en forma abierta, a proponer soluciones valorativamente satisfactorias para los casos en que se presenten indeterminaciones y el derecho positivo o las reglas secundarias, no ofrezcan una solución unívoca.

Acudimos a la ponderación cuando se aplican o utilizan los principios como solución para cuando las reglas presentan problemas de ejecución en casos concretos, pues éstas precisan un criterio directo de acción o no acción, mientras que los principios representan criterios para tomar posición ante situaciones específicas, pero que *a priori* pueden parecer indeterminadas; por tanto “los principios son mandatos de optimización”, de orientación y dirección como hemos visto.

Así las cosas, tenemos pues, primero, que los principios son norma superior y que las normas secundarias o de menor jerarquía siempre y en todo momento deben subordinarse y estar en concordancia y coherencia con los principios, *lo mismo sucede con cualquier tipo de interpretación*. El principio de equidad o de igualdad de oportunidades, es una medida de proporción para que todos los competidores tengan las mismas condiciones de competencia; a su vez, éste es un principio de interpretación que no sólo obliga al juez a mirar la letra de la ley sino también a ver la intención, fines y objetivos de éste. Esto último significa que el juez debe adentrarse en lo que se conoce como el espíritu de la ley, y éste se encuentra en la exposición de motivos de la propia ley, ahí

---

---

encontrará las razones, intención, objetivos y fines que persigue el legislador al elaborar o modificar una ley.

También se puede decir que el principio de equidad como una calidad jurídica, busca compensar las desventajas que hay entre las fuerzas políticas en la arena electoral con mayor presencia, sobre todo al momento del acceso a los medios de comunicación en los tiempos de campañas comiciales. Espero que, con todo lo hasta aquí leído, el lector tenga más o menos claro el significado de equidad y su función como principio.

En el capítulo anterior desarrollamos ampliamente nuestros casos de estudio por lo que considero que el lector los tiene muy claros; entonces, en el presente capítulo y en aras de no repetir, sólo mencionaré brevemente como recordatorio y relación con nuestro principio, algunos datos o referencias; por lo que entraré de lleno al análisis de los casos y sus argumentos.

### **Análisis de los casos. Los argumentos de las autoridades electorales.**

En una democracia, la actuación del poder judicial puede y debe ser objeto de valoración crítica por parte de la ciudadanía; también se requiere extender el control ciudadano, no sólo al funcionamiento de los partidos políticos y de los poderes legislativo y ejecutivo, sino también al poder judicial, éste último como uno más de los poderes del Estado que, dentro de un sistema democrático, no está fuera del control, escrutinio, evaluación y crítica de la ciudadanía. Así, uno de los instrumentos más importantes que tiene el ciudadano para analizar el ejercicio del poder de los jueces, es poniendo a prueba la calidad de la argumentación con la que motivan sus sentencias, es decir, sus decisiones.

Se trata de una herramienta imprescindible de escrutinio, sin la cual no hay forma de descartar que los jueces decidan por motivos espurios –como el favoritismo, el partidismo o la corrupción–; ya que no es suficiente la “honorabilidad” de los jueces que la dictan.<sup>204</sup> ¿Cómo fundamentan y argumentan sus sentencias los magistrados?, ¿qué razones dan para tomar tal o cual decisión acerca de los asuntos que deben resolver?, ¿qué grado de impacto tienen o deben tener deseablemente las sentencias que emiten en

---

<sup>204</sup> Christian Courtis, (2012). *La legitimidad del poder judicial ante la ciudadanía*, en: Rodolfo Vázquez (coord.), *Corte, jueces y política*, Fontamara-Nexos, 2ª edic., México, 2012, p. 52.

---

---

materia electoral?<sup>205</sup> Por esto, resulta importantísimo el estudio y análisis multidisciplinarios del actuar judicial a través de las sentencias.

### *Caso Sodi*

Es importante iniciar diciendo que para el Consejo General del IFE, *la entrevista que Sodi concedió a Televisa era propaganda electoral, pero estaba protegida por la libertad de expresión y el ejercicio de la actividad periodística.*<sup>206</sup> Así, para la autoridad administrativa el contenido y el contexto de la entrevista se consideró como propaganda electoral. No obstante, para los consejeros, dado que los demás candidatos también fueron entrevistados en otras ocasiones y no había una constancia de por medio que se presumiera fuera una contratación entre Sodi y Televisa, pues resolvieron decidir que no se violentaron o contravinieron las prohibiciones que marca la constitución y la leyes secundarias al respecto.

Lo anterior no es sencillo de aclarar porque que si bien se consideró la entrevista como propaganda electoral, pero al mismo tiempo como no existió un contrato que especificara que fue pactada con anticipación, entonces no fue ilegal. Difícil de comprenderlo así como se planteó, sobre todo de explicar un contrasentido de esta forma como fue argumentado. Si bien, primero dicen, sí se consideró propaganda, pero como ésta se encontraba dentro del terreno de la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo, por lo tanto no hay violación de la ley. Lo anterior no puede sancionarse con dicha ligereza, bien pudieron ponderar y darle valor y jerarquía a los principios que involucran en este caso en particular y los propios de la contienda en general, para poder argumentar de distinta forma. Esto no sólo ocurrió en el IFE, también sucedió en el Tribunal, como más adelante veremos.

Por lo tanto era natural que, tanto el PAN como Sodi, arguyeran que la entrevista fue un *“hecho causal, desarrollado en un contexto informativo”*. Así, las respuestas de Sodi, dijeron, habían sido espontáneas, salvo una afirmación, la que se refería a lo que haría con el deporte cuando fuera delegado, todo el resto de la entrevista se habían dirigido a comentar el partido de futbol. Entonces, para los consejeros, *junto con la libertad de expresión, los*

---

<sup>205</sup> Para profundizar en esta postura de cuestionamientos y análisis pueden verse varios autores como: Jeremy Waldron, (2005). *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons; Aharon Barak, (2006). *The judge in a democracy*, Princeton, Pinceton University Press; entre otros.

<sup>206</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, punto octavo, p. 96-97.

---

*hechos estaban protegidos por la libertad de los medios a difundir hechos noticiosos.*<sup>207</sup> Además, agregaron que al no haber un contrato de por medio que permitiera calificar la entrevista como un acto acordado entre el candidato y la televisora previamente, no se podía considerar un gasto de campaña. Con el debido respeto al lector y cautela de la investigación, permítaseme lo siguiente, porque esto es demasiado coloquial, por no decir otra cosa, es como decir: ‘¡primero sí y después resulta que siempre no!’ En una institución con servidores públicos y responsabilidades mayúsculas, es inadmisibles e inapropiado permitirse esto. Además, esto, no concuerda con lo visto en la primera parte, en donde fragmentan hechos y los sacan de todo un contexto, incluso mezclan ámbitos de acción indistintamente sin previa justificación de porqué así lo decidieron, es decir, mezclaron libertades con ejercicio periodístico, competencia electoral con equidad en la contienda, sin haber separado cada una por sí misma.

Las fuerzas políticas que demandaron lo anterior, así como la candidata en turno a la misma demarcación, Ana Gabriela Guevara, obviamente, alegaron lo contrario y solicitaron que la entrevista fuera considerada una “aportación económica en especie” de Televisa al candidato. Lo anterior, porque les pareció evidente la existencia de un acuerdo entre Sodi y los reporteros, puesto que no era común que se interrumpiera la programación normal de un partido de fútbol para entrevistar a un candidato a un cargo de elección popular. Y, además, demostraron que en el portal de internet de Demetrio Sodi de la Tijera *se anunció con anterioridad que habría un encuentro ese día entre éste y los comentaristas de Televisa Deportes.*<sup>208</sup>

Aquí está la parte interesante de la consideración e interpretación de la ley para su aplicación en este caso, y sobre todo la implicación con la equidad de la contienda; ya que las evidencias fueron contundentes. Es difícil entender y explicar con argumentos sólidos para no darse cuenta del pacto previo entre las partes y no darle la importancia o la relevancia necesaria para dar certidumbre a los comicios y desde luego la equidad que ello requiere. Con las decisiones de la autoridad depende y no poco, la legitimidad de éstas; al no sancionar y permitirlo, se vulneró la equidad en la contienda y obvio el candidato obtuvo ventaja de oportunidad sobre los otros contendientes. La entrevista fue pactada con anterioridad, las circunstancias de audiencia fueron

---

<sup>207</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, p. 90-91.

<sup>208</sup> El anuncio de la entrevista en [www.bigsodi.tv](http://www.bigsodi.tv). También, dentro de la resolución del IFE, en la p. 51, 58 y 87.

---

---

mayores en comparación con la aparición de los otros candidatos en entrevistas, por ello sostengo que sacaron de contexto este hecho.

Sabemos que en el IFE así quedaron las cosas y no sancionaron pese a lo aquí mencionado, sin embargo, el asunto importante salió del TEDF, quien fue el órgano que sí consideró la entrevista como propaganda electoral e incluso hizo el cálculo económico de dicha entrevista y por lo tanto sancionó tales hechos; por lo que, el 8 de septiembre, **el TEDF declaró la nulidad de esa elección porque** (a juicio de una mayoría de sus magistrados) *el candidato del PAN rebasó el tope de campaña por 1,062,000 pesos.*<sup>209</sup> El TEDF, sí entró al análisis y contó los gastos de campaña erogados por Sodi, lo que derivó en la decisión mencionada.

Ante esto, Sodi y el PAN acudieron a la sala regional del TEPJF y obtuvieron que ésta declarara oficialmente ganador a Demetrio Sodi el 28 de septiembre de 2009. Los magistrados de dicha Sala Regional –a diferencia de sus homólogos locales– se negaron a contabilizar el costo de aquella entrevista. Su decisión fue fácil: el IFE, primero, con sus interpretaciones y luego la Sala Superior del propio TEPJF. Lo interesante es ver los argumentos de la autoridad federal, en este caso el Tribunal Federal, que hicieron que el trabajo de su homólogo local fuera en vano.

La entrevista que tuvo lugar ese día y hora, fue anunciada con antelación por el equipo de campaña del candidato; lo cual fue ignorado tanto por los consejeros del IFE y no fue tomada en cuenta por los magistrados del Tribunal Federal, a pesar de que estos últimos reconocieron su existencia, es decir, supieron que dicha entrevista fue anunciada o pactada con anterioridad. Según ellos la valoraron y con ‘plenitud de jurisdicción’ y adujeron: [...] *de esas probanzas sólo se desprende que la entrevista estuvo acordada “de suyo con anticipación, (pero ello) no implica que se estuviera adquiriendo tiempos en radio y televisión”.*<sup>210</sup> Estoy de acuerdo con el hecho de no haber adquisición de tiempo pagado, pero no significa que esto no fuera un abuso del acceso a medios para obtener ventajas sobre los otros competidores, en el sentido de igualdad de oportunidades.

---

<sup>209</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2012). *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspie político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, p. 91.

<sup>210</sup> Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, apartado de considerandos punto octavo mencionado con antelación.

---

---

Lo anterior, además de generar incertidumbre, dejó abierta la posibilidad de hacer cualquier cantidad de interpretaciones y de todo tipo, que podrían ir desde la corrupción hasta la ilegalidad cometida por las autoridades electorales. No creo que haya sido lo más prudente y mucho menos que contribuya a la democracia; un tribunal con estas características y funciones constitucionales, no se puede permitir argumentar de esta forma. Es pueril o ingenuo pensar que cualquiera de las partes involucradas hubiese sostenido o siquiera decir, aun por equivocación, que existió un pacto previo o bien, sobre todo, un contrato, que la ley señala como prohibición.

Para los magistrados se trató, sobre todo y por encima de otras pruebas y argumentos, “*de un ejercicio de libertad periodística*”; según los juzgadores, fue una entrevista que constituye una manifestación periodística “*auténtica o genuina, por parte de los medios de comunicación*”.<sup>211</sup> Dentro de la sentencia no veo mayor argumentación al respecto que pueda justificar esta postura. Y ya mencioné que mezclan ámbitos sin justificarlos o dar explicación alguna.

Para los jueces del Tribunal, la entrevista pactada por Demetrio Sodi de la Tijera con Televisa y difundida en televisión nacional a mitad de la campaña electoral de 2009, fue una manifestación de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación. Con particular énfasis me es difícil entender, lo escaso de la justificación y de la forma como fue hecho y con argumentos poco sólidos y convincentes, la relación entre el fútbol y la política, la libertad de expresión e información con el ejercicio periodístico y la competencia en campañas electorales.

Por todo lo anterior, los juzgadores consideraron que la imagen de Sodi en la televisión y sus expresiones sobre sus aspiraciones a gobernar la delegación Miguel Hidalgo –*aunque “sí constituyen propaganda de contenido electoral”*–<sup>212</sup> no podían ser sancionadas. Incluso la mención a sus aspiraciones, en palabras de los jueces, “*tuvo lugar dentro del género periodístico de entrevista*”. Por lo que, tanto los consejeros del IFE como los magistrados asintieron: *Con la entrevista no se vulnera el principio de equidad en la contienda electoral en la que participó el candidato entrevistado, porque los demás candidatos también tuvieron acceso a los medios de comunicación social*. Sí, claro fue que los otros también tuvieron acceso a medios mediante entrevistas, pero hay un elemento distintivo, la

---

<sup>211</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado III de los considerandos; p. 80-81.

<sup>212</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado IV de los considerandos; p. 85 y 88.

---

---

mayor cobertura de audiencia como el futbol entre esos equipos, que no es necesario saber tienen mayor cobertura y audiencia; por ello, considero que sí hace una diferencia este contexto.

Para llegar a esa conclusión, los jueces electorales, dentro de la misma sentencia, ajustaron algunas de sus interpretaciones de casos anteriores para restringir el supuesto en el que se violaban las prohibiciones en esta materia y adujeron así: [...] *la prohibición prevista en el precepto constitucional citado no comprende las manifestaciones que se realizan a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica.*<sup>213</sup> Más adelante continúan: [...] *Esto es así, porque en el ámbito de la libertad de expresión existe el reconocimiento pleno del derecho a la información, puesto que el postulado abarca no sólo el derecho de los individuos a conocer lo que otros tienen que decir (recibir información), sino también, el derecho a comunicar información a través de cualquier medio.*<sup>214</sup>

Para que no fuera demasiado evidente esta postura de interpretación en este caso, justificaron de la siguiente forma (retomo la tesis citada en el capítulo anterior):

(...) no podrá limitarse (la libertad de expresión)\*, a menos que se demuestre que **su ejercicio es abusivo**, por trastocar los límites constitucionales, por ejemplo, cuando no se trata de un genuino ejercicio de un género periodístico, y exista una clara y proclive preferencia por un precandidato, candidato, partido político o coalición, o bien, animadversión hacia alguno de ellos, y así lo evidencien las características cualitativas y cuantitativas del mensaje.

\*Que para los magistrados es una “libertad ciudadana” y no una libertad fundamental de toda persona. (Énfasis en negritas añadido por mí).

Basta recordar la postura teórica sobre la igualdad de oportunidades de Muñoz, que menciona el abuso de los medios para llegar al electorado, tanto de los candidatos como de las televisoras. Además, aducen los magistrados que fue un genuino acto de periodismo y entrevistas. Así, con estos ajustes de interpretación hicieron caer la entrevista de Sodi, en aquellas que ampara la libertad de expresión y el libre ejercicio de la actividad periodística. Sobre estas bases, según los magistrados, en el caso concreto, apuntaron:

(...) ninguna de las pruebas (...) permite tener acreditado, que se tratara de un acto de simulación preparado entre el candidato y la televisora, con el propósito

---

<sup>213</sup> Resumen de la sentencia, SUP-RAP-234/2009, p.13.

<sup>214</sup> *Ibíd.* P. 15.

---

exclusivo y deliberado de eludir la prohibición constitucional de adquirir tiempos de radio y televisión.<sup>215</sup>

Esto último es de observar con sorpresa, puesto que si no se trató de evadir la prohibición de la ley, entonces sí de utilizar (abusar de) la oportunidad de la entrevista, lo cual era susceptible de sancionar; además, dentro de la sentencia se pueden apreciar que se revisaron algunas posturas doctrinarias al respecto, y al estilo Zagrebelsky, con su postura sobre el derecho dúctil,<sup>216</sup> se adhirieron a la idea de que fue un acto genuino de periodismo y entrevista, sin darle su lugar a otras vertientes en contrario; si esto no es tomar una postura parcial que al final beneficia a alguien y perjudica a otros, al menos dentro de la sentencia no se lee ningún párrafo al respecto.

Sin embargo, sí encontramos el siguiente párrafo que nos dice mucho sobre la forma de justificar un error o desajuste de interpretación por parte del tribunal: *[...] Sin embargo, si la entrevista se difunde de manera repetitiva en diversos espacios y durante un período prolongado, o bien fuera de contexto, de modo que no se entienda como una entrevista sino como una simulación, resulta claro que ello trasciende el ámbito periodístico y se convierte en un medio publicitario que sí resulta contrario a la normativa electoral y que ameritaría la imposición de una sanción.*<sup>217</sup> Esto es, si la entrevista, sólo una o sólo esa entrevista en particular, no violentó la ley, entonces repetirla sí sería sancionado y por ende sí es propaganda, según el párrafo del propio tribunal.

Todo lo anterior debo sustentarlo con algo de teoría, por ejemplo Ferrajoli sostiene:

La sujeción del juez a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución. Y en el modelo constitucional-garantista la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> Sentencia del TEPJF SUP-RAP-234/2009., apartado IV de los considerandos; p. 91.

<sup>216</sup> La idea de “dúctil”, es aquello que se puede acomodar, modificar ya sea el derecho o la ley, para cada caso en concreto. Sobre esta teoría puede verse: Gustavo Zagrebelsky, (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, 9ª edic., Madrid, 156 pags. Este autor es frecuentemente utilizado por los proyectistas y los magistrados del TEPJF. (El proyectista son aquellos que redactan y proponen las sentencias a los jueces).

<sup>217</sup> Resumen de la sentencia, SUP-RAP-234/2009, p. 16.

<sup>218</sup> Luigi Ferrajoli, (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, p. 26.

---

---

Otra tesis vieja y conocida de Ferrajoli sobre la validez de las normas, es que: *la validez se refiere a la coherencia del significado con normas de rango superior, comprobable por medio de la interpretación jurídica. Así, la validez de las normas legales está condicionada por la coherencia de sus significados o contenidos con los principios constitucionales.*<sup>219</sup>

Esto es, el significado o contenidos que los jueces le den a la norma que se relaciona directamente con un principio de la constitución, debe ser perfectamente coherente con la norma superior, de lo contrario la validez tanto de la norma legal como de la constitucional, se verá afectado sobremanera. Ahora bien, lo importante también es ver qué significados tienen y cuáles le dieron los jueces a lo anterior. Además, con esta forma de argumentación de los jueces y al contrastarlo con la citas de Ferrajoli, es claro que la postura e interpretación de los magistrados, fue contraria; además, hay que añadir, que el propio tribunal se ostenta como garantista; lo cual lo hace aún más grave.

Si existe una legislación con deficiencias de técnica jurídica, el juez bien puede intervenir en su iniciativa o creatividad de interpretación jurisdiccional para subsanar dichos errores o imprecisiones. Pero siempre dentro de los márgenes que le permite la ley, sobre todo la Constitución y los principios que consagra, incluso dentro de la revisión teórica vista al inicio de este trabajo, vimos que puede haber principios que pueden parecer a simple vista muy dispersos o vagos, sin embargo, ello no es justificación para no precisar dentro de lo razonablemente adecuado para estar sistematizado gramatical y funcionalmente, como dicen los mismos magistrados en sus sentencias, en concordancia y coherencia con la Constitución y los principios que enumera.

Sin embargo, por si fuera poco, esto no es todo, más allá de la interpretación del principio de equidad, se afecta sobremanera la justicia. Ferrajoli es claro al respecto:

[...] para garantizar los derechos, la legalidad y otros principios, el juez puede incurrir a una cierta “inventiva judicial”, “pero si no existe ningún apoyo legal, incluso tal inventiva (...) es imposible y no cabe otra solución que la denegación de la justicia”. La protección de los derechos “en la medida en que no tiene a sus espaldas una legislación suficientemente precisa y unívoca, contradice en el mejor de los casos su sujeción a la ley (...).Lo que significa que las decisiones, la creatividad del juez y sus interpretaciones deben estar apegadas a la ley de lo

---

<sup>219</sup> Luigi Ferrajoli, (2009). *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Trad. Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, p. 14, 16 y 17.

---

---

contrario se cae en la ilegalidad, se genera incertidumbre y se aleja de la justicia.<sup>220</sup>

Como podemos ver, la interpretación que se hizo del principio de equidad en este caso en concreto, no concuerda con el principio que contempla la propia Constitución y tampoco con la teoría aquí vertida y analizada. Asimismo, como aduce Muñoz, se hizo un ejercicio abusivo de la libertad y acceso a la información para utilizarlo de forma ventajosa sobre los demás competidores electorales en la contienda comicial; lo cual, vulnera la propia legislación, la Constitución y además la democracia. Se dejó de observar el sentido orientador y de dirección que tiene el principio de equidad como vimos al inicio.

Si no es suficiente lo anterior, veamos la postura del máximo órgano jurisdiccional de este país lo que ha sostenido al respecto de los principios y la Constitución en materia electoral, que además es obligatorio para todo el sistema judicial, bajo los propios criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por ende de todo el poder judicial de este país

[...] órgano que ha determinado que para el análisis de toda ley electoral es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como punto de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta establece textualmente, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, que guarde uniformidad y consistencia en relación a los fines que persigue el sistema electoral mexicano.<sup>221</sup>

Igualmente para reforzar lo antes dicho, esta última cita demuestra que para el caso concreto, los magistrados del TEPJF, hicieron caso omiso de esta tesis de su órgano jurisdiccional superior, la cual que es obligatoria para el tribunal electoral. Tampoco hay argumentación dentro de la sentencia analizada que hiciera algún comentario al respecto para no hacerla valer o bien para no aplicarla, lo cual también tienen facultades para ello, es decir, facultades de

---

<sup>220</sup> Pedro Salazar Ugarte, (2012). *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, p. 74-75.

<sup>221</sup> Tesis del Pleno de la SCJN, con el rubro: MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, visible en la página 646 del Tomo XXIII de abril de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.)

---

---

inaplicación; con sus especificaciones para esto último, sin embargo, no hay justificación alguna, en pocas palabras, nada hay. Así, en este caso en concreto, tanto el candidato y el partido, como la televisora, no recibieron sanción alguna.

Esta resolución no puede encuadrarse dentro de la revisión teórica aquí plasmada, al menos no dentro del paradigma neoconstitucionalista y tampoco dentro del garantismo, por las deficiencias argumentativas, los indicios, antecedentes e inconsistencias de los criterios asentados en la misma.

### ***Caso de los informes de labores del PVEM***

Empezaré directamente con los argumentos del IFE, de aquellos que considero suficientes para sancionar los *spots* de los diputados del PVEM en ese periodo electoral, mismos que valieron para utilizarlos al momento de interponer los recursos de impugnación ante el Tribunal, en donde este último revocó la resolución del primero; criterios, por demás, distintos y hasta contradictorios. Además, creo, apartados de los principios democráticos en general, y, en particular, con el que aquí nos atañe. Tampoco se apegan a los objetivos que persigue la reforma electoral.

El asunto que a continuación se analizará constituyó una de las resoluciones más polémicas de las que hasta ese momento se habían presentado en el periodo electoral de 2009. Durante el periodo que se conoce como intercampañas, es decir, aquel que transcurre entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales en sí; el monitoreo del IFE detectó la transmisión de dichos promocionales durante varios días y en horarios preferentes,<sup>222</sup> mediante los cuales aparecían firmados con el nombre e imagen del PVEM.

La investigación hecha por el IFE arrojó como resultado que los legisladores del PVEM colocaron un total de 208 promocionales en torno a la iniciativa pena de muerte y 242 ocasiones en varios temas ecológicos<sup>223</sup> en los dos principales canales de Tv; consta que el primero de los promocionales transmitidos fueron adquiridos con recursos propios de los legisladores de

---

<sup>222</sup> Los horarios preferenciales son aquellos en los que la audiencia de televidentes es mayor a la del resto del día.

<sup>223</sup> Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), (2009). *Democracia sin garantés. Las autoridades vs la reforma electoral*, IJ-UNAM, México, p.62 y 63.

---

---

dicho partido, mientras que los segundos fueron pagados con presupuesto de la fracción parlamentaria del mismo partido. Igualmente se pudo constatar que los *spots* transmitidos no fueron ordenados por la Cámara de Diputados ni eran parte de la política de comunicación social de ese órgano del Estado.

Los consejeros del IFE consideraron lo anterior, como una violación al artículo 41 de la Constitución, mismo que prohíbe a los partidos políticos contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempo en radio y Tv; inclusive el PVEM arguyó que dichos *spots* se encontraban dentro de la excepción que contempla el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, el cual permite a los servidores públicos difundir con su imagen, una vez al año, su informe de labores sin fines electorales;<sup>224</sup> lo cual no dio resultado o no fue suficiente argumento para convencerlos y cambiaran su postura. Lo que derivó en la imposición de dos multas a ese instituto político con un monto de casi 20 millones de pesos.<sup>225</sup> Era obvio que los diputados pretendieron pasar dichos *spots* como informe, pero la ley contempla la excepción sólo para informes institucionales mas no para aquellos que sean de un grupo determinado.

Además, era muy clara la intención del PVEM: influir en las preferencias electorales; puesto que los promocionales coincidían con la plataforma electoral que estaba promoviendo ese partido en esa campaña de 2009. Lo anterior también se consideró como violación del marco normativo por la coincidencia o identidad entre los *spots* y la plataforma electoral del partido, puesto que así lo contempla la norma; asimismo fue muy evidente; incluso ingenuo pensar que no había dicha intención.

Ahora bien, sabemos que el PVEM y sus diputados impugnaron dicha resolución y multa ante el TEPJF, el cual por su parte, revocó las resoluciones del IFE y con ellos las multas que se impusieron. Lo cual provocó un número considerable de críticas tanto académicas como periodísticas y de otros ámbitos. Por ejemplo, en palabras de Murayama, se trató de una resolución que trastocó todo el sentido y ánimo de la reforma electoral de 2007-2008; con la conducta del PVEM se violó el espíritu de la Constitución y también la letra.<sup>226</sup> Más adelante veremos los argumentos en concreto.

---

<sup>224</sup> Resolución del Consejo General del IFE, aprobada en la sesión CG103/2009. Apartado: considerandos, expediente: EXP. SCG/PE/CG/045/2009.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>226</sup> Véase: Ciro Murayama, (2009). “Crítica a las razones de una sentencia”, en *La Crónica de hoy*, 5 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/436981.html>. Otros más, académicos y

---

---

La sentencia del tribunal partió de una premisa radicalmente distinta a la del IFE. Ésta consistió en que, para los magistrados del tribunal, la publicidad contratada por los legisladores no podía ser considerada propaganda electoral; y así lo asentaron:

[...] en concepto de esta sala superior resultan contrarios a derecho, dado que opuestamente a lo sostenido en la resolución impugnada (*es decir, en el concepto de los consejeros del IFE*), los promocionales contratados por los legisladores, no constituyen propaganda político electoral.<sup>227</sup>

Con esta postura, los magistrados adelantaron el sentido de la resolución, sin antes haber agotado todo un análisis previo, tanto de pruebas como de argumentos de las partes. Más adelante añadieron que una de las funciones de los legisladores es comunicarse con la ciudadanía a la que representan, por lo que una de las formas para hacerlo es mediante los medios de comunicación masiva, específicamente en el caso, la Tv; este hecho de comunicación es parte del funcionamiento del sistema democrático, así lo consideraron según los propios magistrados:

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera autentica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.<sup>228</sup>

En contraste con lo que ocurre con otros cargos de elección popular, como el del Poder Ejecutivo, ya sea el de Presidente, Gobernador o Alcaldes, en los que la propia ley señala los mecanismos y modalidades para que se realice esa comunicación con los ciudadanos; *el Tribunal Electoral reconoce que en el caso de los legisladores, ni la Constitución federal, ni la legislación ordinaria establece algún mecanismo en el que ese ejercicio comunicativo pueda*

---

especialistas en la materia, como Jorge Alcocer, Pedro Salazar y Lorenzo Córdova..., tuvieron una postura muy crítica con respecto a esta resolución del tribunal.

<sup>227</sup> Sentencia recaída a los recursos de apelación SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, aprobada por unanimidad de votos, el 8 de mayo de 2009, p. 23 y ss. (*el paréntesis y cursiva es mío*).

<sup>228</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 20 y 30.

---

---

*hacerse*.<sup>229</sup> Sin embargo, esto no significa que el poder judicial o en específico los jueces, puedan darse la función de legislar o inventar figuras que la ley no contempla, solo por el hecho de considerar que la comunicación entre representantes y representados es parte del funcionamiento del sistema democrático.

Es más, en la última parte de la cita, dicen los magistrados que los representados *tienen en todo momento el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes*; totalmente de acuerdo con esto, sin embargo, tanto los derechos, así como las libertades y obligaciones, no son ilimitadas, no pueden serlo. Entonces, hay un límite para esto, y éste se encuentra en los tiempos electorales, como dice la norma, precisamente para evitar el desequilibrio en la contienda. Si existe la figura para los demás puestos de elección popular, el hecho de que en el caso de legisladores no existe, en un esfuerzo de interpretación amplia y congruente con la ley, abarcaría también la figura del legislador porque se trata de puestos de elección popular; insisto, sólo en tiempos electorales.

Sin embargo, la conclusión del Tribunal es totalmente distinta. Para los magistrados, el que las normas no contemplen expresamente algún mecanismo para que los legisladores comuniquen a los ciudadanos acerca de sus actividades, supone que:

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.<sup>230</sup>

Señores magistrados, el simple hecho de que tanto la norma superior como la secundaria no contempla la figura jurídica para los legisladores, no significa que se atribuyan las funciones de cuasi legislar o inventar la figura para justificar la comunicación entre representantes y representados o sus decisiones, en este caso en concreto y con ello invadir funciones que no están contempladas para el juez. Era frecuente encontrar una sana distancia y respeto del poder judicial (de los jueces) en la intromisión de las decisiones de las instituciones político representativas, lo cual ha venido a menos.

---

<sup>229</sup> *Ibid.* p.30.

<sup>230</sup> *Ibidem.*

---

---

Este fenómeno de invadir esferas de competencias, se presentó en Europa y recientemente en países latinoamericanos, se le conoce como intervencionismo judicial. Si bien, como hemos visto, la creatividad del juez es importante en una democracia, dicha creatividad así como un tanto de arbitrio, debe estar siempre sometido a los principios y garantías constitucionales de un régimen democrático. Para evitar el exceso de facultades y atribuciones del juez y romper con la auto-limitación de las funciones o el *self-restraint* que denominan los europeos.<sup>231</sup>

En resumen, el IFE señaló que sí se violó la ley y, por ende, sancionó; el tribunal por su parte como vimos apuntó lo contrario y revocó la resolución de la primera autoridad electoral. A mi juicio, el IFE sanciona adecuadamente y el Tribunal se equivoca en sus argumentos y la forma de justificarlos, además, en su conceptualización se aleja tanto del principio que señala la Constitución como los fines y motivos que persigue la reforma, y en específico el asunto que aquí se analiza incluyendo la excepción y prohibición vista.

Surgen unas preguntas importantes: ¿Pueden rendir informes los legisladores a la ciudadanía a través de la radio y la televisión, si no lo prevé la ley? ¿Qué facultades y atribuciones tomaron los magistrados para decidir que los diputados sí pueden rendir informes o bien para crear la figura y permitir el acceso a los medios como se hizo, a pesar de estar prohibido expresamente? ¿Qué solución darían si los demás partidos hubieren hecho lo mismo?, amparados en esta decisión, que si me lo permiten fue, por decir lo menos, fatua.

Como en el caso de Sodi, tomaron decisiones e interpretaciones sin el sustento lo suficientemente sólido que fuera acorde con la Constitución, lo cual rompió con el principio de equidad al permitir el acceso a los medios, vulnerando uno de sus principios basilaes: que el dinero privado no influya en la equidad de la contienda política mediante la compra de espacios publicitarios en la radio y televisión.

Equivocaciones que, reconocen los propios miembros del tribunal y de nada sirve que lo hagan, pues una vez que los alcances legales de la decisión ya

---

<sup>231</sup> Para profundizar en este tema véase: Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, (1999). *Op. Cit.*, específicamente capítulos 3 y 4, paginas 127-178.

---

---

surtieron efectos, y sobre todo, son negativos para el sistema democrático.<sup>232</sup> En la cual los desaciertos de los magistrados sobre la reforma son irreversibles y que la ciudadanía espera explicaciones, donde, desde luego no las hubo; porque los magistrados no son sujetos de rendición de cuentas en este sentido, y donde no hay mecanismos de sanción para ellos en caso de equivocaciones, negligencia, ignorancia, inoperatividad o impericia en los asuntos que atienden; por lo que quedarán impunes tanto ellos como los que burlaron o violentaron la ley, porque los magistrados con sus decisiones así lo avalaron.

Conviene aquí hacer un breve recordatorio de lo que los jueces debieron garantizar con sus decisiones en el momento de juzgar casos concretos. Por ejemplo, este fallo atacó o vulneró la estructura de uno de los pilares que sostienen la reforma electoral de 2007-2008: la prohibición mercantil de comprar o vender tiempo en radio y Tv con fines político-electorales. Al mismo tiempo, trastocó el espíritu de las normas que regulan la propaganda de las instituciones con el objeto de evitar el dispendio del gasto público en promoción personal.

La sentencia además convirtió a todos los servidores públicos del país en vehículos para la contratación de *spots* políticos que disfrazados de informes de labores tengan la finalidad de posicionar a sus partidos (y peor aún en tiempos electorales), esto es lo que el propio magistrado Nava reconoció cuando se negó a censurar a casi 2000 legisladores, 2441 alcaldes y 32 gobernadores.<sup>233</sup>

Lo positivo, y es lamentable decirlo, es que se trató de una primera sentencia que no obliga al IFE y tampoco a los demás tribunales electorales, en tanto no se convierta en jurisprudencia, porque de lo contrario estarían obligados a observarla y por ende a aplicarla en cada caso que se presentase; así, cuando sobrevengan la ola de ‘informes políticos’ el tribunal electoral tendrá la oportunidad de rectificar su criterio.<sup>234</sup> Lo cual afortunadamente ya hizo. Sin embargo, para ese momento y realidad, no hubo sanción al respecto.

---

<sup>232</sup> Así lo reconoció expresamente el magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar en su artículo “Razones de una sentencia” publicado en el suplemento “Enfoque” del diario *Reforma* el 31 de mayo de 2009. En la cual acepta que la decisión adoptada por la sala superior de ese Tribunal, afectó negativamente los objetivos y sentido de la reforma. Disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Pages/Buscaimprensa.aspx>

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Jorge Kristian Bernal Moreno, (2009). *La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009*, en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), (2009). *Op. Cit.*, p. 147-148.

---

---

Todo esto repercute en la representación política de un sistema democrático, y no precisamente de forma positiva, de tal forma que coadyuve a su fortalecimiento y solidez, toda vez que permite márgenes muy altos de soslayar los objetivos y fines de la reforma electoral, debido a este tipo de interpretaciones, además de deficientes, equivocadas.

### ***Caso TvyNovelas***

Este caso en concreto, a diferencia de los dos anteriores, el criterio de los magistrados no fue distinto al de los consejeros del IFE, éstos reiteraron que el concepto de propaganda político-electoral debía entenderse en sentido amplio (por lo que no presenta mayor polémica); pese a que los actores, tanto el PVEM como las televisoras principalmente alegaron que se violaba el principio de libertad de comercio que estipulan los artículos 5, 6 y 7 de la Constitución; lo cual fue denegado por los jueces. Con tal decisión, por fortuna, se mantuvo la sanción impuesta en lo fundamental, salvo una modificación no mayor, en lo que se refirió al monto de la sanción económica.

Aquí, los magistrados utilizaron el principio o la figura conocida como *culpa in vigilando*, lo cual los llevó a considerar las conductas sancionadas como graves; la resolución fue aprobada por unanimidad de votos. El principio de *culpa in vigilando*, consiste en que los Partidos Políticos son corresponsables de las conductas de sus miembros; tienen el deber de cuidar y vigilar las conductas de éstos, se apeguen al respeto de los principios democráticos y del marco normativo de la materia. Además, agregaron los jueces, la conducta del PVEM fue pasiva y tolerante, lo que condujo a sostener que incumplió su deber de garante, incurriendo por ello en responsabilidad. De ahí, que también fuera sancionado el partido.

La empresa televisora mencionó que no existía un razonamiento suficiente, ni elementos por parte de la autoridad electoral, *que acrediten que la finalidad de la propaganda comercial tuviera por "propósito", objeto o intención de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas,*<sup>235</sup> e incluso agregó, que la autoridad no consideró *que las personas morales carecen de voluntad propia, por lo que al no tener consciencia, no puede predeterminar un elemento cognoscitivo que evidencie su voluntad; pues en todo caso, la intención de toda persona moral es el llevar a cabo el cumplimiento de su objeto social, y que el*

---

<sup>235</sup> Sentencia, SUP-RAP-242/2009 y sus acumulados; en el apartado de los considerandos, p. 55.

---

*único fin que perseguían era el de realizar un acto de comercio, en cumplimiento con sus objetos sociales y en ejercicio del derecho de la libre contratación en materia mercantil.*<sup>236</sup>

Para contrarrestar o anular este argumento de censura que alegaban los actores, los jueces echaron mano del siguiente criterio:

**“RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.”**

En este criterio de interpretación, se sostiene que la restricción para contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición establecida por el Constituyente Permanente, atento a que en su artículo 1° establece que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que le otorga la propia Constitución, los que sólo pueden ser restringidos o suspenderse en los casos que ella misma prevé.

**“PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA”**

, criterio orientado a los medios de comunicación y a establecer límites sobre los promocionales comerciales o programas que favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato; por lo tanto, el hecho de que una concesionaria o permisionaria evite la transmisión que beneficie o perjudique a un partido o candidato, no significa un acto de censura, ni la libertad del comercio o de los derechos de expresión, información e imprenta, ya que lo contrario, estaría vulnerando los principios de equidad y de igualdad de la participación de los actores en la contienda electoral.

Felizmente, en esta ocasión, el TEPJF en el caso concreto, sustentó que: [...] *la razón por la cual se sanciona a las empresas apelantes deriva de la indebida difusión de propaganda a favor del Partido Verde Ecologista de México,*<sup>237</sup> y no importaba el contenido de la revista en sí. Esto es, que para los jueces no fue relevante el contexto temático en el que fue insertada la propaganda con efectos claramente electorales. Expresamente el Tribunal reiteró en su sentencia: *no se sanciona el contenido de la propaganda contratada por el Partido Verde Ecologista de México (...), sino la indebida difusión de dicha propaganda mediante la transmisión de spots en espacios televisivos.*<sup>238</sup> Y, por lo que atañe a los concesionarios de los medios, *la infracción a la norma constitucional (surtió efectos) desde el momento en el que la propaganda difundida en los medios de*

---

<sup>236</sup> *Ibíd.*, p. 55-56.

<sup>237</sup> *Ibíd.*, p. 130.

<sup>238</sup> *Ibíd.*, p. 131.

---

---

*comunicación, en su caso, favorezca a un partido político, sin importar la naturaleza del objeto de promoción.*<sup>239</sup>

Algunas de las jurisprudencias que sustentaron los jueces para tomar dicha decisión fueron las siguientes:

**“PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA”**, la propaganda electoral es 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 candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Como se puede observar, en este caso, hubo una interpretación y aplicación de la ley que está acorde con el principio de equidad o igualdad de oportunidades que hemos mencionado, **en el sentido de que si la ley menciona que tales hechos constituyen propaganda entonces no hay porque hacer diferencias e interpretaciones distintas a las que señala la legislación**, para salvaguardar la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, y, como dice Muñoz, evitar el abuso del acceso a los medios para sacar ventajas en la competencia electoral.

Al tener un criterio uniforme y sólido, la consecuencia es el respeto por el marco normativo, la legitimidad de las decisiones y por ende la consecución de la justicia, lo cual es el objetivo de este principio como señalan los clásicos. En este sentido, como se mencionó, se uniforma el criterio, la interpretación y la aplicación de la ley, acorde con los principios que guían su ejecución; así, podemos decir que, se equilibran las desigualdades en la contienda. En resumen: *Sanción para todos los participantes en aras de equidad en la contienda e igualdad de trato en la sanción*. Desde luego, la decisión no estuvo exenta de críticas y comentarios en contra, sin embargo, aceptables.

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 132.

---

---

## Conclusión

El análisis de estos casos desde una perspectiva tanto politológica como jurídica, nos ayudará a dar cuenta si en las decisiones de la autoridad electoral se apegaron al concepto de equidad que mandata la constitución o bien, mínimo, al que teóricamente aquí se revisó, al principio de este capítulo.<sup>240</sup> Asimismo, constatar si los magistrados electorales privilegiaron las herramientas teórico-jurídicas sobre las posturas e intereses políticos que, en esta materia, en no pocas ocasiones se presentan con mucho peso. Tomar decisiones en un sentido en el cual se note un sesgo alejado de la justicia o bien de lo estrictamente jurídico, y se note, aunque sea un mínimo aspecto político, afecta de manera importante la imagen del poder judicial; si bien de manera general afecta negativamente a todo el poder judicial, en específico, al electoral, ya que a través de sus decisiones, aumenta o baja su legitimidad, la cual, en una democracia es importante; además, no sólo se limita a este aspecto relevante, sino a otro toda vía más amplio, el sistema democrático en su conjunto y sus principios.

De las tres sentencias analizadas podemos ver que, en al menos dos de ellas no hay criterios uniformes e incluso son contradictorios. En el caso Sodi, podemos decir que el aspecto político prevaleció sobre el jurídico; al decidir que la entrevista no fue una forma de promoción del candidato del PAN, se afectó la equidad de la contienda al obtener una ventaja sobre los demás competidores, ya que éste apareció en Tv en horario de mayor audiencia. Se podrá alegar que los demás candidatos también aparecieron en entrevistas, sin embargo, a diferencia de los otros, no fue en horario de mayor audiencia, lo que provoca una diferencia en su favor. Concuero con la postura del tribunal electoral del D.F., quien, considero, hizo lo correcto, sin embargo, el TEPJF, revocó su sentencia.

Decisión que en nada ayuda al fortalecimiento de la reforma de 2007-2008, y menos a la democracia y al Estado democrático de derecho que ambos buscan afianzarse en una sociedad que pretende fortalecer su democracia e instituciones que se ha dado. Asimismo, con respecto del principio de equidad,

---

<sup>240</sup> Tanto el concepto visto durante este trabajo como el que mandata la Constitución, están alejados uno del otro, incluso, considero, que si añadimos la exposición de motivos de la ley y la reforma a la cual se refiere este principio, se complementan, para darle una mejor comprensión y mayor amplitud al concepto, incluso su operacionalización.

---

---

éste también no se ha tomado con la dimensión e importancia que se necesita para una avanzar hacia una democracia de calidad.

La democracia y el Estado de derecho, son elementos esenciales en todo sistema político que se denomine democrático, consolidado y desarrollado.

En el análisis de este caso, podemos decir que, tanto la argumentación, en el sentido de conceptualización del asunto, como la valoración del caso concreto con respecto al principio de equidad, no sirvió en tres aspectos principales: uno, no coadyuvó al fortalecimiento institucional y a la legitimidad que las decisiones del tribunal requieren en una democracia así como para ganar, frente a la sociedad, seriedad y solidez; dos, se vulneró la equidad o el principio de igualdad de oportunidades en la contienda electoral (lo cual no hace pareja la competencia en los medios especialmente); y tres, no se fortalece tanto nuestro sistema democrático electoral como la democracia en su aspecto procedimental, la cual es la base mínima para poder hablar o pasar a una democracia fuerte, consolidada y, después, poder hablar de calidad de la misma.

En el caso de los informes de los diputados del PVEM, el asunto también es importante puesto que se invadieron esferas de competencia o bien se atribuyeron funciones legislativas que no le corresponden al poder judicial, lo cual en el sentido de equilibrio de poderes de un Estado democrático de derecho, no es nada alentador, eso podría caer o rayar en el abuso de poder (todo abuso por parte de la autoridad, cualquiera que esta sea, cuando menos raya o tiene tintes de autoritarismo). Se ha visto, tanto en estos casos como en otros más, que en ocasiones los jueces no son muy cuidadosos del denominado *self-restraint* o auto-restricción, en especial en esta materia (político-electoral), al inventar o justificar figuras sin estar contempladas en la ley y tampoco en ningún otro ordenamiento, incluyendo la exposición de motivos o lo que se conoce en el derecho como ‘el espíritu de la ley’; lo anterior debido a excesos de interpretación, tanto del caso concreto como de los principios y leyes involucradas, las cuales deben aplicar.

Además, agreguemos la interpretación que ellos mismos se dan, de las facultades que tienen atribuidas para su ejercicio de su labor, es decir, la interpretación que hacen de las facultades y atribuciones que tienen los jueces para llevar acabo la tarea de juzgar; lo cual, insisto, fue un exceso. Repito,

---

todo tipo de exceso tiene tintes de régimen autoritario o en palabras más suaves de una cultura no democrática y legal.

En el caso de la revista *TVyNovelas*, ambas instituciones, es decir, tanto el IFE como el TEPJF, sí estuvieron de acuerdo en considerar propaganda electoral indebidamente contratada y transmitida, tal y como lo mandatan las normas. La postura argumentativa incluso se vio fortalecida con los criterios asentados en la sentencia para contrarrestar los argumentos de los actores políticos sancionados. El criterio principal fue que la sanción se impuso por *la indebida difusión de propaganda en favor del PVEM y la indebida difusión de dicha propaganda mediante spots en la televisión*. Lo cual permitió no tener diferencias entre los criterios de ambas instituciones y por ende la creación de un ambiente tenso entre ambas. Al no haber diferencias de criterios entre las autoridades y, lo más importante, lo que señala la ley, se puede hablar de justicia y equidad; lo cual contribuye positivamente al fortalecimiento de lo que actualmente se llama Estado democrático de derecho.

Otro aspecto que me parece importante resaltar con respecto a las sentencias del tribunal y no sólo del electoral, es el examen o análisis crítico de las mismas, ya que, como hemos dicho, los jueces hablan por medio de sus sentencias. Esto permite ponderar las razones a partir de las cuales deciden los jueces, sobre todo porque deciden asuntos de relevancia política y sobre asuntos públicos. El formalismo excesivo del estilo judicial mexicano ha generado la costumbre de citar y repetir tesis como criterio de autoridad, y si añadimos la falta de publicidad que por fortuna recientemente se ha estado aminorando, el resultado ha sido el empobrecimiento de la calidad argumentativa en las sentencias.<sup>241</sup> De igual forma, tenemos sentencias extensísimas de cientos de páginas, en donde las razones importantes que deciden el asunto en concreto, se pierden o quedan sepultadas en un mar de ritualismos y reiteraciones;<sup>242</sup> Por ejemplo, las sentencias o decisiones relevantes de la suprema corte de EUA, escasamente rebasan la treintena de hojas. El escrutinio de las decisiones judiciales y someterlas a la crítica, seguramente contribuirá al mejoramiento de los argumentos y decisiones de los jueces.

---

<sup>241</sup> Al respecto se puede ver a: Juan José Olvera López, “el lenguaje de las sentencias y el derecho a la información”, en *Lex. Difusión y Análisis*, No. 10, agosto 2004, p. 54-64.

<sup>242</sup> Por ejemplo, la sentencia del recurso de impugnación más importante de la elección de 2012, fue de más de 1250 páginas.

---

---

Un comentario final como reflexión: el lector se preguntará, de qué sirve lo anterior si el periodo electoral que se analiza ya pasó, ya se cambió el criterio (al menos y sólo en el aspecto mencionado), y los casos aquí analizados han sido lo suficientemente estudiados y criticados de forma parecida a la que hacemos en este trabajo. La respuesta puede ser la siguiente: por el simple hecho de recordar y llamar la atención, que debemos elaborar leyes verdaderamente claras, precisas y con sanciones contundentes, es decir, coercitivas, que permitan el cumplimiento del mandato constitucional y legal, evitar las conductas de fraude a la ley y sus principios, en aras de intereses particulares, de partido o de grupo; así, podremos avanzar en el fortalecimiento de la democracia y de su calidad. Por eso se hace necesario introducir sanciones más fuertes tanto para los que violenten la ley, como para aquellos que cometan errores en su aplicación e incluso interpretación que no vayan o estén acorde con la Constitución. Hasta entonces veremos un avance en nuestra construcción de la democracia constitucional.

---

---

## CONCLUSIONES GENERALES

La transición a la democracia en México lleva ya más de 20 años, ahora bien, para poder hablar de una democracia consolidada, ésta requiere de instituciones fuertes, sólidas y profesionales en cuanto a su operación se refiere; tarea desde luego no sencilla, sin embargo, no imposible de alcanzar. Desde que en nuestro país se optó por dirimir las disputas electorales por la vía del derecho, se hizo necesaria la profesionalización de la formación del jurista en la materia electoral para atender los casos que le son propios del escenario político-electoral. Asimismo empezó, por un lado, el fenómeno denominado como la judicialización o juridización de la política y, por el otro, la politización de la justicia.

En una democracia que pretenda ser sólida y estable, depende, en mucho, de los profesionales que se encargan de velar por la aplicación del derecho en un sistema democrático. Por ello, las consecuencias de las decisiones de los jueces van mucho más allá de dirimir conflictos de intereses de particulares, sobre todo en materia electoral, puesto que tiene que ver con el acceso y el ejercicio del poder en un Estado y sobre todo de una democracia.

Las decisiones de los jueces impactan a todo el Estado democrático de derecho. Los casos aquí analizados, en cuanto a los fallos emitidos por los magistrados, además de haberse mostrado las deficiencias en el capítulo respectivo, no fueron las más idóneas para fortalecer nuestra democracia, sino por el contrario la debilitan con las interpretaciones que sólo abarcan los intereses en conflicto, dándole menos peso a intereses superiores que implica una democracia. La formación de los juristas ha mostrado ser suficiente para resolver conflictos de las partes en disputa, sin embargo, lo que considero hace falta, es la formación en cuanto a lo que es una democracia, para verdaderamente poder ponderar tanto los intereses en disputa como los de una democracia que, sobre todo en esta materia, en todo momento están presentes y por encima de intereses particulares. Entonces, las interpretaciones tanto para resolver los conflictos en disputa, como la interpretación de la ley deben supeditarse a los principios e intereses de la democracia.

Para concretar lo anterior, por ejemplo, Atienza menciona: [...] lo que importa es que las decisiones se adopten en conformidad con las normas preestablecidas (en leyes o en precedentes), *no que produzcan consecuencias*

---

---

*que puedan estimarse adecuadas.*<sup>243</sup> Lo cual, como pudimos verlo, los jueces así lo interpretaron en los casos analizados, es decir, interpretaron lo que estimaron adecuado mas no aquello que va de conformidad con la democracia y sus principios. Esta manera de entender el derecho obedece a lo que Max Weber denominó racionalidad formal; modelo aceptado en el siglo XIX en la ciencia jurídica, mismo que derivó en un modelo burocrático relacionado con la ascensión al poder de grupos sociales, el cual entró en crisis en las últimas dos décadas de ese mismo siglo por su formalismo inflexible y estrecho.<sup>244</sup>

Las decisiones de los jueces en los casos estudiados, tienen el matiz mencionado por Atienza, sin embargo, puede pensarse que no es del todo cierto porque se ponderaron aspectos en cada caso. Al respecto, también puede agregarse lo siguiente: Ihering,<sup>245</sup> por ejemplo, tomó el esquema utilitarista de Bentham, para diseñar una teoría de la interpretación y aplicación del derecho enfocada desde el punto de vista de las consecuencias sociales que producen tales operaciones. Este aspecto de su obra que tuvo gran influencia en el siglo XX en la práctica jurídica, dio lugar a lo que se denominó: la jurisprudencia de intereses. Partiendo de la idea de que el fin último de los jueces no es otro que el de la satisfacción y equilibrio entre diversos intereses, se trataba de substituir el método de la subsunción por el análisis ponderado de los intereses (un concepto este último, por lo demás no del todo claro).<sup>246</sup>

Así pues, si vemos la argumentación vertida en las sentencias, también se puede ver la interpretación o postura mencionada arriba, empero, como dice Atienza, no fue, ni es clara, sin embargo los jueces aún la utilizan, en el caso que así lo usen al momento de decidir; esperando que conozcan la teoría que aquí menciono. Aun suponiendo que fuere así, lo que se puede ver es que ponderaron los intereses en disputa de las partes en conflicto y resolvieron en consecuencia; sin embargo, como dicen Vianello y Ugarte, no hay quien sea garante de la democracia, aspecto que por más que se quiera ver, no fue atendido por los jueces, al menos no se ve en las decisiones que tomaron. Puesto que un interés superior a los que estuvieron en disputa, hay uno superior, como mencioné, el de la democracia y sus principios, mismos que

---

<sup>243</sup> Manuel Atienza, (2012). *El Sentido del derecho*, Ariel derecho, Barcelona, p. 247-248. (la cursiva es mía).

<sup>244</sup> *Ibidem*.

<sup>245</sup> Ruldolf Von Ihering, discípulo de Friedrich Karl Von Savigny, creador de la escuela histórica del derecho, en sus obras más importantes está la teoría a la que nos referimos aquí, y la podemos encontrar en dos obras: *La lucha por el derecho y el fin del derecho*.

<sup>246</sup> Manuel Atienza, (2012). *Op. Cit.*, p. 249.

---

---

están plasmados claramente en la Constitución, como norma jerárquica superior y fundamental; la cual debe orientar toda la interpretación y aplicación que se pretenda darle al derecho en su conjunto y a la ley en particular frente a cada caso concreto.

El análisis de las sentencias de los casos, podemos ver lo que O'Donnell denominó, de forma general como: fallas en el Estado de derecho; esto lo relacionó con fallas en la interpretación y aplicación de la ley, en el que se puede observar claramente que a pesar del progreso realizado con las reformas recientes, aún existen leyes y criterios judiciales que contravienen principios y disposiciones en el orden normativo superior, cuando no se tiene una visión o lectura amplia tanto de la interpretación de la ley como de la democracia.

Lo anterior no es un asunto sencillo toda vez que las decisiones de la autoridad tienen que ver con dos aspectos importantes de una democracia: uno, la legalidad, y dos, la legitimidad; el primero se refiere a que las decisiones de toda autoridad deben de estar apegadas a las leyes previamente establecidas, lo cual es un requisito indispensable para un sistema democrático; y el segundo, está relacionado con la credibilidad y la confianza que las decisiones reflejan hacia la sociedad y viceversa, es decir, a las decisiones emanadas de la autoridad, la sociedad les da credibilidad, lo cual se traduce en solidez democrática e institucional.

En la medida en que haya diferencias y deficiencias importantes entre lo que estipula el sistema legal y el actuar de las instituciones, que a menudo violentan todo el sistema legal e institucional y por ende de la democracia en su conjunto, no podremos avanzar hacia un sistema democrático consolidado y fuerte; y mientras también, como sostiene Morlino, se adolezca de una burocracia civil, central y local, competente, eficiente y universalista en la aplicación de las leyes, *responsable en caso de error*, menos podremos hablar de una democracia de calidad.

Ahora bien para responder a nuestra pregunta de investigación de ¿cómo afecta la aplicación de las leyes por parte de las autoridades electorales en las elecciones federales de 2009, a los principios de la democracia, tomando como referencia los casos de estudio? Podemos argüir como conclusión lo siguiente:

---

---

1ª) Con los criterios, principalmente jurisdiccionales, cambiantes e incluso ambivalentes, el resultado es la debilidad de las instituciones y la poca credibilidad en los fallos, lo cual se refleja en la baja institucionalidad de la democracia y por ende en la legitimidad de esta última.

2ª) En una democracia que pretenda ser sólida y estable, depende, en mucho, de los profesionales que se encargan de velar por la aplicación del derecho en un sistema democrático. Por ello, las consecuencias de las decisiones de los jueces van mucho más allá de dirimir conflictos de intereses en disputa entre las partes (particulares), sobre todo en materia electoral, puesto que tiene que ver con el acceso y el ejercicio del poder en un Estado y sobre todo de una democracia.

3ª) Los principios democráticos están jerarquizados como norma fundamental, y como tales, son inamovibles, es decir, estos no se ponen a discusión, simplemente se deben de respetar y apegarse a ellos; los fallos emitidos muestran, en la interpretación hecha por los jueces, contradicciones (ambivalencias<sup>247</sup>) que violentan la estabilidad de los principios y por ende de la democracia.

Con respecto de la hipótesis, la cual consiste en: la aplicación de la ley por parte de las autoridades electorales durante el proceso electoral federal de 2009, quebrantó los principios de legalidad y equidad de las elecciones democráticas. Podemos decir que ésta se corrobora al constatar que los fallos emitidos violentan los principios de la democracia de legalidad y equidad. O bien, en un tono más suave, distan de los objetivos para los cuales fueron impuestos mediante la reforma.

El principio de la legalidad se violentó al momento en que los jueces invadieron esferas de competencia que no le correspondieron; todo exceso de facultades (poder) es equivalente de autoritarismo por lo que se violenta la legalidad. Por ejemplo, los jueces crearon figuras jurídicas como permitir rendir informes en tiempos electorales vía congreso o bancada partidista, lo cual no está previsto en la ley y los magistrados la crearon. No corresponde a estos crear figuras jurídicas, éstas se encuentran reservadas exclusivamente al poder legislativo; para ello tienen facultad de iniciativa, que envían a los legisladores para que estos las creen, pero no los jueces. El principio de

---

<sup>247</sup> Por ambivalencia entiendo: Condición de lo que se presta a dos interpretaciones opuestas y contradictorias.

---

---

equidad se transgredió cuando la autoridad electoral no sancionó y por ende permitió el acceso de competidores electorales a los medios y a los otros no, en las mismas condiciones, como en el caso de Sodi y los diputados del PVEM.

En concreto, en el caso Sodi, la política se impuso sobre el criterio jurídico, en donde el principio de legalidad quedó relegado por el ámbito del poder político. Se observa claramente en el momento en el que el TEDF, sí decidió resolver con sentencia condenatoria que revocó el triunfo de Sodi en la delegación Miguel Hidalgo del D.F., y ordenó repetir la elección en esa demarcación, pero sin la participación del candidato del PAN, toda vez que, ese tribunal acreditó que los topes de campaña fueron rebasados, con la supuesta entrevista en el estadio CU. Sin embargo, dicha sentencia fue revocada por la sala superior del TEPJF y declaró ganador a Sodi; al tener estos criterios inconsistentes y por si fuera poco ambivalentes, lo que conlleva es un descredito de una institución y la poca credibilidad de la otra.

En el caso de los diputados del PVEM, el argumento principal se basó en que, como la ley no contempla que los diputados rindan informes de labores, entonces los jueces decidieron que sí era posible e igualmente válido hacerlo mediante la contratación directa en medios. El principio de legalidad incluye la limitación al ejercicio de facultades de la autoridad, el cual estipula que si la ley no faculta expresamente, entonces todo aquello que no se exprese textualmente, lo tiene prohibido. Por lo que al decidir de esta forma se vulnera la legalidad y en consecuencia al aparecer en medios a diferencia de los demás diputados con la bandera de otros partidos la equidad se transgrede.

Cuando encontramos interpretaciones uniformes y sobre todo congruentes con la ley, la Constitución y los principios democráticos que se ponen en juego en las elecciones, lo que menos se pone en duda es la credibilidad, la legalidad, la equidad y por ende justicia. El criterio en el caso de la revista *TVyNovelas*, permitió no tener las contradicciones aquí exhibidas y tensiones entre las autoridades electorales que provocan descredito y deslegitimación institucional como en los otros casos, lo cual contribuye en pro de la solidez institucional del Estado de derecho y de la democracia.

Todo esto, en su conjunto, nos lleva a sostener, por un lado, que se violenta la legalidad y la equidad, y, por otro, el denominado Estado democrático y de derecho; evitando dar certeza, confianza, legitimidad y legalidad a las

---

---

elecciones; pilares fundamentales de una democracia sólida. Lo que nos impide, por ende, hablar de lo subsecuente, es decir, de la calidad de la democracia.

La idea de una democracia jurídica implica aspirar a la justicia, sin embargo esta relación provoca inquietud y a la vez entusiasmo (al menos en la academia y al ciudadano); Frente a la fragilidad, aquí analizada, tanto institucional como de sus integrantes, este trabajo muestra una reflexión en torno al ejercicio del poder y de la autoridad, mostrando la función de aquellos encargados de ejecutar la Constitución y las leyes, pero sobre todo al juez, al cual considero con mayores recursos y responsabilidades como el garante de la Carta Magna y de la democracia.

O'Donnell muestra este tipo de fallas e incluso falencias<sup>248</sup> en el Estado aludiendo lo siguiente: “En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje, puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas (*y democráticas*) y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia”.<sup>249</sup>

Dejemos de hablar de transiciones a la democracia, ya llevamos mucho tiempo en ello, demasiado, algunos autores sostienen que las transiciones duran entre 5 y 10 años, nuestro país lleva, en términos no estrictos, más de 15 años. Hablemos de democracia consolidada para poder empezar hablar de la calidad de ésta, de lo contrario así continuaremos sin avances significativos; sobre todo si seguimos con criterios que no ayudan a consolidarla, como los aquí analizados.

---

<sup>248</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española, falencias: engaño, error, quiebra, falta.

<sup>249</sup> Guillermo O'Donnell, (2007), *Hacia un Estado de y para la democracia*, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía, hacían un estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD, 2007, Lima-Perú, págs. 25-62.

---

---

## BIBLIOGRAFÍA

### *Capítulo I.*

Abundis, Francisco, (Parametría, 2005), *Los medios de comunicación en México*, en Revista AMAI. Disponible en: [www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13\\_art8](http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-13_art8)

Alcántara Sáez, Manuel, *Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina*, en: Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, No. 6, segundo semestre 2008, San José de Costa Rica.

Ballinas Valdés, Christopher, Universidad de Oxford, *Artículo preparado para la mesa “Denigración, campañas negativas y libertad de expresión”* dentro del II Seminario Internacional del Observatorio Electoral Judicial, Ciudad de México, 16–18 de Noviembre de 2009.

Barber, Benjamín, *Democracia Fuerte*, Ed. Almuzara Estudios, España, 2004.

Berrocal, Salomé, (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, 2003.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

\_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, FCE, Breviarios, México, 2000.

Bovero, Michelangelo, *Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en Pedro Salazar Ugarte, “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”, FCE-III-UNAM, 2008.

Bohmann, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, segunda edición, Ed. Alianza, México, 1994.

Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1997.

Bravo, Jorge, *Medios de comunicación en México: entre el autoritarismo de Estado y el autoritarismo de mercado*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año L, número 204, septiembre-diciembre de 2008.

Cremoux, Raúl, *¿Televisión o prisión electrónica?*, México, FCE, 1974, p. 155.

Cuna Pérez, Enrique, *Los medios de comunicación en la sociedad democrática*, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), “Situación de la democracia en México”, UAM-I, Oak editorial, México, 2009.

Dahl, Robert Alan, *La democracia y sus críticos*, ediciones Paidós, Barcelona, 1992.

---

---

---

---

\_\_\_\_\_, *La democracia una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, España, 1999.

\_\_\_\_\_, *La igualdad política*, FCE, México, 2008, (apéndice).

\_\_\_\_\_, *La poliarquía. Participación y oposición*. REI, México, 1993.

\_\_\_\_\_, *Un prefacio a la teoría democrática*, editorial Gernika, tercera edición, México, 1998.

Del Rey Morato, Javier, *Democracia y Posmodernidad. Teoría general de la información*, Editorial Complutense, Madrid, 1996.

Denton, Jr., Robert E., *Political communications ethics: an oxymoron?*, edited by Robert E. Denton, Jr., Praeger publisher series in political communication, USA, 2000.

Duhem, Mónica, *La importancia de definir un concepto de la calidad de la democracia*, en Revista “El Cotidiano”, Núm. 140, noviembre-diciembre, año/vol. 21, UAM-Azcapotzalco, México.

Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

Flavia Freidenberg, *Los medios de comunicación de masas: ¿También son actores?*, 2006. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/MediosdeCom.Actores> (consulta: 26-agosto-2010; 01:35 hrs.)

Gurutz, Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994.

Guy, Durandin, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, 2ª edición, Paidós, Barcelona, 1990. En Romeo Pardo (coord.), *op cit.*

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, 5ª edición, 2008, Madrid.

Huesca Rebolledo, Sabás, *La noticia por televisión*, en Sánchez de Armas, M.A. (coord.), “Apuntes para una historia de la Televisión Mexicana”, México, Espacio98-Revista Mexicana de Comunicación.

Jerry, Hagstrom and Robert Guskind, *Airborne Attacks*, “National Journal”, No. 31, October 1992.

Kirchheimer, Otto, *El camino hacia el partido de todo el mundo*, en: Kurt Lenk y F. Neumann (eds.), “Teoría y sociología críticas de los partidos políticos”, Ed. Anagrama, Barcelona, 1974.

---

---

Lasswell, Harold Dwight, *The Structure and Función of Communication in Society*, en Wilbur Schramm (edit.), “Mass Communications”, Urbana, 1969.

Lazarsfeld, Paul Félix, *Mass Media and Communications in Modern Society*, cap. 3, Boston, Allyn and Bacon Inc., 1954.

Martínez Chapa, Adelaida del Carmen, *La televisión como un medio alternativo en la educación no formal en México*, “Tesis de Maestría”, UNAM, México, 2005.

McQuail, Denis, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, tercera edición revisada y ampliada, Barcelona, Paidós, 2000.

Mejía Barquera, Fernando, *Televisión y Política*, en Sánchez de Armas, M.A. (Coord.), “Apuntes para una historia de la Televisión Mexicana”, México, Espacio98-Revista Mexicana de Comunicación, 1998.

Morlino, Leonardo, *Calidad de la democracia. Notas para su discusión*. En Revista “Metapolítica”, Num. 39, enero-febrero 2005.

\_\_\_\_\_, *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom, 2005.

Navarro, Fierro, Carlos, *El acceso de los partido políticos a los medios de comunicación*, en Dieter Nohlen *et alii.*, (compiladores), “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, IIDH-UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG-IDEA-TEPJF-IFE- FCE, segunda edición, México, 2007.

Oteo Torres, Luis Esparza, *La mercadotecnia política en el proceso democrático de México*, en: Romeo, Pardo (coord.), “Comunicación Política y Transición Democrática”, UAM-X, México, 1997.

Páramo Ricoy, María Teresa, *Elecciones en el 2000: el papel estratégico de la televisión*, UAM-I, 2000, México.

Popper, Karl R., y John Condry, *Una patente para producir Televisión*, en “La televisión es mala maestra”, FCE, colección popular, México, 2002. (También en revista, *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996.)

Romeo Pardo (coord.), *Comunicación Política y Transición Democrática*, UAM-X, México, 1997.

Rial, Juan, *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a construir*. Ponencia presentada en el “Seminario Internacional: ‘Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático’”, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 3-4 de febrero de 1999.

---

---

Rospir, Juan Ignacio, *Introducción a la comunicación política*, en: Salomé Berrocal (coord.), “Comunicación política en televisión y nuevos medios”, Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, 2003.

Sánchez Noriega, José Luis, *El verdadero poder de los medios de masas*, en “Latina”, revista de comunicación social, núm. 13, enero de 1999, La Laguna, Tenerife.

Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Ed. Taurus, 2ª edición, México, 2001.

\_\_\_\_\_, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 47.

Schmitter, Philippe Charles, *Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas*, en Revista “Metapolítica”, Núm. 39, enero-febrero 2005.

Siebert, F. S., y Theodore Peterson, *Cuatro teorías de la prensa en el mundo capitalista*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1956.

Thompson, Dennis Frank, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1987. p. 3 Traducción en: Robert E., Denton, Jr., *Op. Cit.*

Thompson, John B., *The Media and Politics*, en Kate Nash and Alan Scott (Edited by), “The Blackwell Companion to Political Sociology”, USA, Blackwell Publishing, 2006.

Trejo Delarbre, Raúl, *El imperio del marketing político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas*, en “América Latina Hoy”, núm. 25, 2000.

\_\_\_\_\_, *Civilizar a los poderes salvajes*, p.134-136. Disponible en Internet: <http://mediocracia.wordpress.com/2005/12/19/poderes-salvajes/>

Von Harpe, María, *La influencia de los medios masivos de comunicación en la política americana*, en Josef Thesing y Wilhel Hofmeister, “Medios de comunicación, democracia y poder”, Konrad-Adenauer-Stiftung-Cidela, Buenos Aires, Argentina, (1995).

Wolton, Dominique, *Internet, ¿y después?: una teoría crítica de los nuevos medios de comunicación*. Barcelona, Gedisa, 1999.

Ponencias:

José Woldenberg K.

Luis Salazar Carrión.

Philippe Charles Schmitter.

Raúl Trejo Delarbre.

*Capítulo 2.*

---

---

Aristóteles, *Ética Nicomachea*, Libro V, (Las virtudes éticas -la justicia), 1996.

Aristóteles, *La política*, Gredos, Madrid, 1988.

Berlin, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, (Oxford University Press), 1969.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

\_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, FCE, Breviarios, México, 2000.

\_\_\_\_\_, *Teoría general de la política*, editada por M. Bovero, Einaudi, Turín, 1999.

Bovero, Michelangelo, *Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en Pedro Salazar Ugarte, "La democracia constitucional. Una radiografía teórica", FCE-III-UNAM, 2008.

\_\_\_\_\_, *Ponencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa*, 9 de febrero de 2011, Ciudad de México.

Castells Oliván, Manuel, *La era de la información*, Siglo XXI Edits., Tomo II, 2001.

Dahl, Robert Alan, *La democracia y sus críticos*, ediciones Paidós, Barcelona, 1992.

\_\_\_\_\_, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, España, 1999.

\_\_\_\_\_, *La poliarquía. Participación y oposición*. Ed. REI, México, 1993.

Duhem, Mónica, *La importancia de definir un concepto de la calidad de la democracia*, en Revista "El Cotidiano", Núm. 140, noviembre-diciembre, año/vol. 21, UAM-Azacapotzalco, México, 2006.

Duverger, Maurice, *Sociología de la política*, editorial Ariel, México, 1983.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989.

Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Tomo 2, Teoría de la democracia, Ed. Trotta, Madrid, España, 2011.

\_\_\_\_\_, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2000.

Freidenberg, Flavia, *Los medios de comunicación de masas: ¿También son actores?*, 2006.

---

---

---

---

Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/MediosdeCom.Actores>  
(consulta: 26-agosto-2010; 01:35 hrs.)

Guarnieri, C., y Pederzoli, P., *Los jueces y la Política: Poder Judicial y democracia*, Ed. Taurus, Madrid, 1999.

Gurutz, Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, 5ª edición, Madrid, 2008.

Lasswell, Harold Dwight, *The Structure and Function of Communication in Society*, en Wilbur Schramm (edit.), *Mass Communications*, Urbana, 1969.

MacDowell, D. M., (1978), *The Law in Classical Athens*, Thames Hudson, Londres, 1978, y ss. En Jon Elster y Rune Slagstad, (coords.), “Constitucionalismo y democracia”, FCE-CNCPAP, 2001.

Maravall, José Maria, *The Rule of Law as a Political Weapon*, en J. M. Maravall y Adam Przeworski (eds.), “Democracy and the Rule of Law”, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Morange, Jean, *Las libertades públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), No. 267, Madrid, 2009.

\_\_\_\_\_, *Calidad de la democracia. Notas para su discusión*. En Revista “Metapolítica”, Num. 39, enero-febrero, 2005.

O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability in New Democracies*, en Journal of Democracy, No. 9, vol. 3. Julio, 1998.

\_\_\_\_\_, *Why the Rule of Law Matters*, en Journal of democracy, vol. 15, No. 4, octubre, 2004.

Platón, *Leyes*, en “Los diálogos de Platón”, 1992.

Popper, Karl Raimund y Condry, John, *Una patente para producir Televisión*, en “La televisión es mala maestra”, FCE, colección popular, México, 2002. (También en revista, *Nexos*, No. 220, México, abril de 1996.)

Przeworski, Adam, *La democracia como resultado contingente de conflictos*, en Jon Elster y Rune Slagstad, *Op., Cit.* 2001.

Rawls, John, *Sobre las libertades*, Paidós, Barcelona, 1996.

---

---

---

---

\_\_\_\_\_, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2001.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 12, IFE, México, 2001.

Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 1, 5ª edición, IFE, México, 2001.

Salazar Ugarte, Pedro, *democracia y (cultura de la) legalidad*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 25, IFE, México, 2006.

\_\_\_\_\_, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE-III-UNAM, 2008.

Sánchez Noriega, José Luis, *El verdadero poder de los medios de masas*, en “Latina”, revista de comunicación social, núm. 13, enero de 1999, La Laguna, Tenerife. Disponible en Internet: <http://www.lazarillo.com/latina/a1999c/143noriega.htm>

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

\_\_\_\_\_, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, ed. Taurus, Madrid, 1999.

Sejersted, Francis, *La democracia y el imperio de la legalidad*, en Jon Elster y Rune Slagstad, *Op., Cit.* 2001.

Schmitter, Philippe Charles, *Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas*, en Revista “Metapolítica”, Núm. 39, enero-febrero, 2005.

Schumpeter, Joseph Alois, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo II, Ediciones Orbis, S. A., España, 1983, p. 311-313. También se puede encontrar en: Giovanni, Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

Slagstad, Rune, *El constitucionalismo liberal y sus críticos*, en Jon Elster y Rune Slagstad, *Op., Cit.* 2001.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, FCE, México, 1995.

Trejo Delarbre, Raúl, *Civilizar a los poderes salvajes*, 2005.  
Disponible en Internet: <http://mediocracia.wordpress.com/2005/12/19/poderes-salvajes/>

Revista electrónica Redalyc, *Reflexión Política*, mes diciembre, año 2002, número 8.  
Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11000811>

---

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Capítulo 3.*

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, caps. IV, V y VI, 2000.

Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Evolución histórica de las autoridades electorales*, material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

Disponible en: [www.te.gob.mx/ccje/](http://www.te.gob.mx/ccje/)

Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Derecho Electoral Mexicano*, material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abril de 2010, 2010.

Disponible en: [www.te.gob.mx/ccje/](http://www.te.gob.mx/ccje/)

Córdova Vianello, Lorenzo, *La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México*, en “Estudios sobre la reforma electoral de 2007, hacia un nuevo modelo”, Tomo 1, TEPJF, México, 2009.

Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, UNAM, México, 2002.

Huntington, Samuel Phillips, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, 1994.

Mendoza Velázquez, Enrique, “La Lid Democrática”, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México A. C., México, 2004.

Salazar Ugarte, Pedro, *La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa*, en “Estudios sobre la reforma electoral de 2007, hacia un nuevo modelo”, Tomo 1, TEPJF, México, 2009.

TEPJF, “La justicia electoral en México, 20 años”, Tomo I, Estudios doctrinales, México, 2009. Cap. 3.

*Legislaciones consultadas:*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley federal electoral de 1918

Código Federal Electoral de 1987

---

COFIPE de 1990 comentado, en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf)  
COFIPE de 1993  
COFIPE de 1994  
COFIPE de 1996  
COFIPE de 1997  
COFIPE de 2000  
COFIPE de 2003  
COFIPE de 2005  
COFIPE de 2008

*Páginas electrónicas:*

Historia del IFE  
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#I>

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#II>

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#III>

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0>

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#XV>

Página de la Secretaría de Gobernación y el del diario oficial de la federación:  
<http://dof.gob.mx/index.php>

*Capítulo 4.*

Bobbio, Norberto, *Igualdad y Libertad*, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1993.

Córdova V., Lorenzo y Salazar U., Pedro, (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, IIJ-UNAM, México, 2009.

Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la Política: Poder Judicial y democracia*, Ed. Taurus, Madrid, 1999.

Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Tomo 1, Teoría del derecho, Ed. Trotta, Madrid, España, 2011.

---

---

\_\_\_\_\_, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Tomo 2, Teoría de la democracia, Ed. Trotta, Madrid, España, 2011.

Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 1, 5ª edición, IFE, México, 2001.

Salazar Ugarte, Pedro, *democracia y (cultura de la) legalidad*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 25, IFE, México, 2006.

\_\_\_\_\_, *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, 2012.

Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, ed. Taurus, México, 2009.

#### *Sentencias:*

Con respecto del caso Sodi:

Del IFE CG313/2009

Del TEPJF SUP-RAP-234/2009 y acumulados.

Con respecto del caso *TVyNovelas*, PVEM y Televisa:

Del IFE CG321/2009 y CG362/2009

Del TEPJF SUP-RAP-242/2009 y acumulados.

Con respecto del caso de los *spots* de los diputados del PVEM:

Del IFE CG103/2009 y CG104/2009

Del TEPJF SUP-RAP-075/2009 y SUP-RAP-085/2009

#### *Leyes:*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral.

#### *Periódicos:*

Suplemento “Enfoque” del diario *Reforma* el 31 de mayo de 2009.

Columnas de análisis, “Crítica a las razones de una sentencia”, *La Crónica de hoy*, 5 de julio de 2009.

Página electrónica de la Real Academia de la Lengua española [www.rae.es](http://www.rae.es)

#### *Capítulo 5.*

Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Ed. Ariel derecho, España, 2012.

---

---

Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996.

Azúa Reyes, Sergio T., *Los principios generales del derecho*, Ed. Porrúa, México, 1986.

Barak, Aharon, *The judge in a democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

\_\_\_\_\_, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, SCJN, traducción Estefanía Vela Barba, México, 2008.

Bernal Moreno, Jorge Kristian, *La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009*, en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Op. Cit.* 2009.

Biglino Campos, Paloma, “Propaganda electoral y principio de igualdad de armas”. En *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Luis Efrén Ríos Vega (edit.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, 3ª edic., Ed. Trotta, Madrid, 2009.

Córdova, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs la reforma electoral*, IJ-UNAM, México, 2009.

Courtis, Christian, *La legitimidad del poder judicial ante la ciudadanía*, en: Rodolfo Vázquez (coord.), *Corte, jueces y política*, Fontamara-Nexos, 2ª edic., México, 2012.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, 2010.

\_\_\_\_\_, *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Trad. Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

Friedrich, Carl Joachim, *La filosofía del derecho*, trad., de Margarita Álvarez Francisco, México, FCE, 1969, colección Breviarios, núm. 179.

García Máynez, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 1967.

Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 2ª edic., trad., de Carlos Cossío, Ed. Nacional, México, 1979.

Larroyo, Francisco, *Los principios de la ética social*, 15ª edic. Ed. Porrúa, México, 1976.

Martínez Porcayo, José Fernando Ojesto, *Documento que contiene reglas de interpretación gramatical, sistemática y funcional*, México, 2009, mimeo.

---

---

Olvera López, Juan José, “el lenguaje de las sentencias y el derecho a la información”, en *Lex. Difusión y Análisis*, No. 10, agosto 2004.

Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2006.

Quiñónes Tinoco, Carlos Sergio, *La equidad en la contienda electoral*, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Salazar Ugarte, Pedro, *¿Un tribunal constitucional?, tres sentencias y un traspié político*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, No. 43, TEPJF, México, 2012.

Sánchez Muñoz, Óscar, *Modelos de regulación de la comunicación de los actores políticos en las campañas electorales: una visión comparada*. Ponencia presentada en el V Seminario internacional del observatorio judicial electoral 2012.

\_\_\_\_\_, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2007.

Valencia Restrepo, Hernán, *Nomoárquica, principialista jurídica o los principios generales del derecho*. Editorial Temis, Colombia: 1993.

Waldron, Jeremy, *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, 9ª edic., Madrid, 2009.

\_\_\_\_\_, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Mínima Torotta, Madrid, 2008.

#### *Resoluciones y Sentencias*

Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, punto octavo, p. 96-97.

Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, parte de considerandos, p. 90-91.

Resolución del IFE CG313/2009, del 22 de junio de 2009, apartado de considerandos punto octavo mencionado con antelación.

Resolución del Consejo General del IFE, aprobada en la sesión CG103/2009. Apartado: considerandos, expediente: EXP. SCG/PE/CG/045/2009.

Sentencia del TEPJF *SUP-RAP-234/2009.*, apartado III de los considerandos; p. 80-81.

---

---

Sentencia del TEPJF *SUP-RAP-234/2009.*, apartado IV de los considerandos; p. 85 y 88.

Resumen de la sentencia, *SUP-RAP-234/2009*, p.13.

Sentencia del TEPJF *SUP-RAP-234/2009.*, apartado IV de los considerandos; p. 91.

Resumen de la sentencia, *SUP-RAP-234/2009*, p. 16.

Sentencia, *SUP-RAP-242/2009* y sus acumulados; en el apartado de los considerandos, p. 55.

Página electrónica de la Real Academia de la Lengua española [www.rae.es](http://www.rae.es)

Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, Barcelona, Planeta Agostini, 1987. Voz: justicia.