

Título:

La equidad del sistema electoral mexicano. Realidad posible y aspiraciones absurdas.

Autora:

Dra. María Marván Laborde

maria.marvan.2014@gmail.com

Universidad Nacional Autónoma de México

Área Temática: ¿Democracias en recesión?

Resumen:

Este trabajo parte de una pregunta aparentemente sencilla, ¿podemos decir que tenemos un sistema electoral equitativo? La respuesta dependerá, por supuesto de la definición de equidad. La primera parte del trabajo abordará esa definición. Entendemos que la equidad es un punto de partida en el que el Estado asume la obligación de crear condiciones jurídicas y materiales que permitan competir a los partidos.

En la segunda parte del trabajo estudiaremos las elecciones de 2006 y el posterior conflicto electoral como un punto de quiebre en el concepto de equidad ya que al ampliarse perdió precisión. Esta parte concluye con las justificaciones para crear, en nombre de la equidad, el modelo de comunicación política de 2007-2008.

En la tercera parte del trabajo se analizan algunos litigios posteriores en los que algún partido argumenta que se está vulnerando la equidad y se comentan las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde la perspectiva de la autora esto está generando muchos problemas para la consolidación de la democracia en México.

El trabajo se concentrará en los efectos perversos del sistema de comunicación política en el concepto de equidad. El trabajo no estudia dos condiciones básicas de la equidad: el financiamiento y la fiscalización de recursos económicos de partidos y candidatos, problemas razonablemente resueltos por el sistema electoral mexicano.

Trabajo preparado para el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Montevideo 26 al 28 de julio de 2017

La equidad del sistema electoral mexicano. Realidad posible y aspiraciones absurdas.

Dra. María Marván Laborde¹

Introducción

Desde 1977 a la fecha las reformas electorales en México han buscado establecer un sistema de partidos plural y un sistema de partidos competitivo. Después de la elección de 1994 el tema de la equidad en la contienda ha cobrado relevancia; fue en esta fecha cuando se hizo el primer ejercicio serio, por una autoridad independiente para fiscalizar los recursos públicos y privados que gastaron los partidos políticos y en especial los candidatos presidenciales en las campañas electorales.

Este trabajo parte de una pregunta aparentemente sencilla, después de la reforma electoral de 1996 ¿podemos decir que tenemos un sistema electoral equitativo? La respuesta dependerá, por supuesto de la definición de equidad. La primera parte del trabajo abordará esa definición estableciendo límites conceptuales lo más claramente posible. Entendemos que la equidad es un punto de partida en el que el Estado asume la obligación de crear condiciones jurídicas y materiales que permitan competir a los partidos.

Sin embargo en todos los procesos electorales y locales los partidos políticos argumentan en sus litigios la inequidad del sistema. En la segunda parte del trabajo estudiaremos las elecciones de 2006 y el posterior conflicto electoral como un punto de quiebre en el concepto de equidad ya que al ampliarse perdió precisión. Analizaré los argumentos más importantes de la impugnación de la elección presidencial: la inequidad provocada por la ilegal intervención de los concesionarios de televisión y radio; las resoluciones sobre las quejas por campañas negras en relación con la equidad; la intervención de terceros, cuándo y porqué afectan o no a la equidad; esta parte concluye con las justificaciones para crear, en nombre de la equidad, el modelo de comunicación política de 2007-2008.

En la tercera parte del trabajo se analizan algunos litigios posteriores en los que algún partido argumenta que se está vulnerando la equidad y se comentan las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las temáticas escogidas para

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

ilustrar el punto son: tiempos de campaña y actos anticipados de campaña, lo que planteó el dilema de la equidad con respecto a los candidatos únicos; distinciones entre el uso legítimo o ilegítimo de la pauta; las dificultades que provoca la propaganda gubernamental y la promoción personalizada de servidores públicos y la prohibición de organizar y transmitir debates en nombre de la equidad. La selección de estos juicios nos permiten demostrar que debido a que a punta de sentencias se ha ampliado el concepto de equidad ahora es inasequible. Como se argumentará, esto está generando muchos problemas para la consolidación de la democracia en México.

El trabajo se concentrará en los efectos perversos del sistema de comunicación política en el concepto de equidad. Es necesario advertir al lector que el trabajo no estudia dos condiciones básicas de la equidad: el financiamiento y la fiscalización de recursos económicos de partidos y candidatos. Si bien se parte del supuesto de que ambas condiciones son indispensables para la equidad y que son condiciones objetivas de la misma. Lo que nos interesa analizar si la intervención de las autoridades electorales en los contenidos de las campañas electorales es necesaria para mantener una relación “equitativa” entre competidores durante las campañas.

¿Qué es equidad?

La lucha por la equidad en el sistema político electoral mexicano se ha convertido en una de las demandas más importantes y es el origen de una buena parte de las inconformidades presentadas por los partidos políticos y candidatos en los procesos electorales.

Después de cuatro décadas de reformas electorales (1977-2017) no hemos podido desprendernos del todo de las huellas que dejó el sistema de partido hegemónico en nuestra cultura política. El rechazo a la relación simbiótica entre el Partido de la Revolución Institucional (PRI) y el gobierno todavía nos impiden establecer cuáles deben ser los parámetros “naturales” de una relación entre los diferentes gobiernos y sus partidos de origen.

La reforma político electoral de 1977 marcó el inicio de la construcción de un nuevo sistema electoral. A partir de la convicción de que era necesario incluir a nuevas fuerzas políticas y sociales al sistema legal de partidos políticos se alteró el sistema electoral a

través de la institución de mecanismos de representación proporcional y se flexibilizaron las reglas para formar partidos políticos. (Córdova, L 2012)

Además de las condiciones formales, era indispensable crear las condiciones materiales que garantizaran la competencia entre partidos. Esto supuso, por un lado, asegurar financiamiento público a los partidos políticos y garantizarles acceso a los medios de comunicación, fundamental pero no exclusivamente, al radio y la televisión.

Debido a que parte esencial de la hegemonía priísta estuvo sostenida por los vasos comunicantes entre el gobierno y el partido, establecer condiciones de equidad exigió separar los recursos del gobierno de los recursos de los partidos en el poder, especialmente durante las campañas electorales. Es indispensable reconocer que, a pesar del cuantioso financiamiento público garantizado a los partidos políticos, los gobiernos municipales, estatales y federal siguen transfiriendo recursos gubernamentales a las actividades proselitistas de los partidos.²

Desde la primera reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ha buscado la creación de condiciones legales y materiales que permitieran a los partidos políticos competir en condiciones de equidad. Equidad no es igualdad y por ello es necesario definir ambos conceptos.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la equidad con las siguientes ascepciones: 1) Igualdad de ánimo. 2) Bondad o templanza habitual, propensión a dejarse guiar o a fallar por el sentimiento del deber o de la conciencia más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. 3) Justicia natural por oposición a la letra positiva. 4) Moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos y 5) Disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.³ Por otra parte, si nos atenemos a los significados gramaticales de igualdad tenemos las siguientes definiciones: 1) Conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad. 2) Correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo. 3) Principio que reconoce la equiparación de todos

² La debilidad de los sistemas de rendición de cuentas y de la Auditoría Superior de la Federación y de sus equivalentes en los estados ha hecho imposible la vigilancia de estos recursos, No ha habido el castigo sistemático de desvíos ilegales en tiempos de campañas

³ <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq> consultado el 18 de julio de 2016

los ciudadanos en derechos y obligaciones y 4) Equivalencia de dos cantidades o expresiones.⁴

La democracia procedimental o electoral exige que haya una verdadera competencia entre dos o más partidos políticos. Esto quiere decir que en un determinado proceso electoral debe haber incertidumbre sobre qué partido ganará las elecciones, el partido en el poder debe ser vencible; jurídica e ideológicamente se justifica el pluralismo político, se reconoce positivamente la existencia de dos o más partidos que compiten efectivamente en cada elección.

En este sentido, las reglas electorales se establecen a partir del reconocimiento de la fuerza desigual de los diversos partidos que integran el sistema y por ello se considera que las reglas de un sistema político no deben estar hechas para fortalecer a los partidos fuertes y poner obstáculos jurídicos y materiales que impidan a los débiles incrementar sus preferencias políticas porque esto acabaría por impedir la competencia, es decir la democracia. Un sistema equitativo reconoce las diferencias y al mismo tiempo brinda los medios para romper el *status quo*.

“El principio de equidad o de *igualdad de oportunidades* en las competiciones electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de la competición entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores. (...) 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 comparable*” (Delgado del Rincón, L.E. 2016: 315-316) (subrayado propio)

La igualdad de oportunidades no supone condiciones idénticas a lo largo de todas y cada una de las fases de la campaña, sólo supone que el Estado garantice condiciones mínimas para la competencia: trato igual frente a la ley, acceso a la justicia electoral, y mismas exigencias en el cumplimiento de la ley. En sentido estricto la equidad exige que la legislación electoral no privilegie a ninguna de las partes, pero acepta condiciones diferenciadas según su fuerza en el financiamiento y cantidad de tiempo-aire en los medios electrónicos de comunicación⁵.

⁴ <http://dle.rae.es/?id=Kwjexzi> consultado el 18 de julio de 2016

⁵ En México hemos adoptado la fórmula de repartir 30% del financiamiento público y tiempo-aire en radio y televisión de manera *igualitaria* para todos los partidos políticos con registro y 70% en

Óscar Sánchez Muñoz, citado por Delgado del Rincón, considera que la equidad tiene una dimensión negativa y otra positiva. Entendemos por dimensión negativa una serie de prohibiciones que buscan impedir a todos y cada uno de los competidores *obtener alguna ventaja indebida sobre los demás* en las contiendas electorales. (subrayado nuestro). Por otra parte podemos entender la dimensión positiva como el conjunto de normas dirigido a lo que deben hacer los poderes públicos para garantizar a todos los competidores acceso a las prestaciones y prerrogativas de acuerdo con los principios legales y constitucionales. (Delgado del Rincon, L.E. 2016: 320)

Subrayo la parte que hace referencia a la obtención de alguna ventaja indebida porque considero que aquí está el corazón de la dificultad para determinar qué acciones de un partido o candidato pueden ser consideradas ilegítimas o francamente ilegales porque atentan en contra de la equidad y cuáles no. La respuesta más sencilla sería decir que todo aquello que rompa con la legalidad rompe con la equidad, sin embargo, en la práctica, a la hora de juzgar acciones determinadas suele ser muy complicado para los tribunales establecer una línea consistente entre las acciones legales y las ilegales, peor aún si en la argumentación se introducen criterios de legitimidad o carencia de la misma.

Parte del problema es que a veces el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ciñe a lo estrictamente legal y en otras ocasiones va más allá y castiga por acciones que considera ilegítimas o que atentan contra el espíritu de la ley o los principios de la democracia.⁶

Pareciera que el TEPJF quisiera ignorar que las campañas políticas son la expresión más civilizada posible de la lucha por el poder. De hecho, el propio término de *campaña* proviene del lenguaje y la lógica bélica. El propósito de toda campaña electoral es obtener ventaja sobre los contrincantes, el objetivo central es que a través de la propaganda y los diversos actos de campaña se puedan ganar votos a costa de disminuir la preferencia electoral de los otros. Medir las condiciones objetivas (dinero público y acceso a tiempos en radio y televisión) que permiten la competencia puede ser relativamente sencillo, sin

proporción a la última elección de diputados. Esta fórmula está establecida en la Constitución y hasta 2017, cuando los partidos alegan inequidad nunca han cuestionado este arreglo legal.

⁶ Existen múltiples ejemplos en los que el activismo judicial ha ampliado significativamente los alcances de la ley provocando que en sucesivas reformas electorales se legisle con base en la jurisprudencia anterior. Tal es el caso de la creación de los procedimientos especiales sancionadores.

embargo establecer qué dichos o acciones de campaña alteran injusta o ilegalmente la equidad en la contienda no sólo es mucho más complicado, es en sí mismo un despropósito.

Expresiones como “arranque parejo” o el reconocimiento de que es necesario “nivelar la cancha” sirven para ilustrar a qué nos referimos con la obligación del Estado de generar condiciones de equidad en la competencia.

No existe sistema electoral alguno, ni partido político que no requiera dinero para su funcionamiento. Sin embargo se reconoce la necesidad de regular las formas de financiamiento de los partidos políticos, la cantidad de dinero que pueden gastar partidos y candidatos en las campañas electorales, para atemperar la influencia del dinero en la competencia electoral. También hemos dado facultades a la autoridad electoral para que supervise los gastos de campaña y garantice a los competidores acceso a los medios de comunicación. (OECD, 2014)

Para promover un arranque parejo, nivelar el terreno de juego o asegurar condiciones equitativas en la competencia electoral la OECD considera que existen cuatro políticas fundamentales: 1) Equilibrio en el financiamiento público directo e indirecto. 2) Control sobre el financiamiento privado que reciben los partidos o candidatos. 3) Establecer límites a los gastos de campaña. 4) Establecer controles al abuso de los recursos del Estado diferentes al financiamiento público. (Cfr. OECD, 2014 p.6 traducción propia)

Si nos referimos de manera específica al sistema electoral mexicano encontramos que para lograr condiciones equitativas en los procesos electorales se estableció que el financiamiento privado no debía exceder el 10% del financiamiento público (1996) y la reforma electoral de 2014 lo amplió hasta el 20%.⁷ Nuestra Constitución establece que el 30% del financiamiento público se distribuye de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro y el 70% de acuerdo con la votación obtenida en la última elección federal. Desde 1977 todos los partidos tienen acceso garantizado a los medios electrónicos de comunicación, radio y televisión, y a partir de 2007 el acceso es gratuito y se distribuye con la misma fórmula que las prerrogativas en efectivo.

A partir de 1996 se garantizó financiamiento público suficiente y se han establecido topes en los gastos de campaña, estos son cada vez más estrictos y la fiscalización más rigurosa. La reforma de 2014 elevó a rango constitucional el rebase de los topes de

⁷ Ningún otro país restringe tan severamente el acceso a recursos privados.

campana como causal de nulidad del triunfo de un candidato, incluido el presidencial. Desde de 2007 está prohibido constitucionalmente (art. 134) el uso de recursos presupuestales para que los servidores públicos promuevan su imagen a través de los gastos del gobierno en comunicación social.

La Constitución establece como una obligación del Estado asegurar equidad en los procesos electorales y en la construcción del sistema de partidos políticos.

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado” (CEPEUM, Art. 41, Fracción II primer párrafo)

En este mismo artículo se establecen las reglas de distribución de las prerrogativas de los partidos políticos que, como ya hemos dicho, atienden a criterios de equidad. En el artículo 116 en la base IV de nuestra Constitución reproduce las exigencias de condiciones equitativas para las entidades. Por último en el art. 134 párrafo 7 se establece que:

“Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en *la equidad de la competencia* entre los partidos políticos.”

En sentido estricto la equidad es un principio de justicia y de la administración electoral para hacer efectivos los principios contenidos en la legislación; es una herramienta de la competitividad que puede medirse por su eficacia. Tenemos evidencia de la competitividad de un sistema electoral cuando el partido en el gobierno (incumbent) es vencido por el (los) partido(s) en la oposición.

Históricamente la fuerza del PRI ha disminuido constantemente, en 1979 este partido por sí mismo obtuvo un poco más del 80% de la votación y el control absoluto del Congreso. En 2015 fue la primera fuerza electoral y sólo alcanzó el 29.18% de los sufragios efectivos.⁸ Las tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD sólo al 61%,⁹ podemos

⁸ Compitieron diez partidos, pero el Frente Humanista no alcanzó el 3% de la votación para superar el umbral de representación y por tanto perdió el registro y no obtuvo diputados de representación proporcional.

asegurar, sin temor a equivocarnos que en México se han construido condiciones de equidad efectiva.

Las diversas y crecientes alternancias en el ámbito de presidencias municipales, gobernaturas e inclusive la presidencia de la República, así como la composición cambiante e indefinida de la Cámara de Diputados y la de Senadores, son prueba irrefutable de que se han creado condiciones jurídicas y materiales de equidad que nos permiten tener un sistema de partidos competitivo. Karolina Gilas nos advierte de la necesidad de “abandonar el sentido perfeccionista e irreal de la equidad y centrarse en lo que es relevante y posible de conseguir para una disputa justa y equitativa(...)” (Gilas, K. p.120). La equidad debe restringirse a las condiciones de arranque.

El conflicto electoral de 2006 trastocó el concepto y la demanda de equidad

El proceso electoral 2005-2006 se distinguió por dos cosas, por un lado la influencia e importancia de las televisoras en las campañas electorales y, por el otro, por la agresividad de sus mensajes, especialmente entre los dos principales contendientes a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) postulado por la coalición “Por el bien de todos” y Felipe Calderón Hinojosa por la “Alianza por México”. La reforma de 2007-2008 se hace para remediar esto y justifica la creación de lo que hemos llamado el modelo de comunicación política.¹⁰

Existieron dos argumentos distintos relacionados con la equidad de las campañas electorales, por un lado, al acceso a radio y televisión y, por el otro, el diseño y contenido de los promocionales. Cada uno de ellos merece un análisis por separado.

1) Inequidad provocada por televisoras y radiodifusoras

⁹ PAN 21.01%; PRI 29.18%; PRD 10.87%; PVEM 6.91%; PT 2.84%; MC 6.09%; Nueva Alianza 3.72%; Morena 8.39%; FH 2.14% ES 3.32% e Independientes 0.56%
<http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

¹⁰ De acuerdo con Trejo Delabre lo que llamamos modelo de comunicación política tiene siete elementos: 1) Nadie puede comprar espacios en radio y televisión para hacer propaganda política. 2) Los partidos políticos tienen acceso a tiempo del Estado en esos medios en campañas y precampañas. 3) El INE es el administrador de los tiempos y los distribuye con reglas de equidad 4) En épocas de campaña y precampañas todas las estaciones de radio y televisión deben dedicar 48 min a este propósito. 5) El INE administra hasta 12% del tiempo estatal cuando no hay campañas 6) Se prohíbe la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas y 7) El INE podrá ordenar la cancelación de transmisiones de las estaciones de radio y televisión que incumplan con las normas (Trejo, R. 2015:158)

La fiscalización del proceso electoral 2005-2006 arrojó datos muy interesantes. Primero, los tres partidos principales gastaron cantidades razonablemente similares; segundo, la mayor parte del gasto de campaña se destinó a la televisión, y tercero, a pesar de la intervención del IFE en la negociación de los precios del tiempo aire en la televisión, las televisoras proporcionaron diferentes productos a los partidos políticos según sus temores o sus preferencias.

De acuerdo con las cifras oficiales del IFE, el PAN, cuyo candidato quedó en primer lugar reportó haber gastado 584 millones de pesos; el PRI dijo haber gastado 648 millones y su candidato ocupó el tercer lugar, y el PRD reportó gastos por 616 millones de pesos y su candidato quedó en segundo lugar muy cerca del primer lugar.¹¹ Este dato por sí mismo no nos permite sustentar que hubo un problema de inequidad en el proceso electoral de 2006, es necesario analizarlo junto con el acceso a la televisión.

La fiscalización nos permitió comprobar que el 56% del dinero fiscal que recibieron los partidos se destinó a contratar tiempo en radio y televisión. Los partidos invirtieron casi 2 mil millones de pesos en tiempo-aire. Podemos afirmar con certeza que la dependencia de los partidos respecto del duopolio televisivo amenazó efectivamente la equidad debido a que ilegalmente vendió a precios diferenciados el tiempo-aire en la televisión. (Cfr. Trejo,R. 2015:159)

“Los medios de comunicación más poderosos han impuesto, por cauces formales e informales, sus propias reglas. Las normas que establece la legislación electoral para favorecer una competencia equilibrada entre los partidos son distorsionadas por el interés mercantil y en ocasiones por decisiones políticas que se toman en esos medios de comunicación o incluso en el gobierno [...]

Cada temporada electoral, concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a entregarle al IFE las tarifas para que los partidos puedan contratar espacios de publicidad política. Sin embargo esos precios son alterados de dos maneras. Las empresas de televisión y radio, de manera discrecional hacen descuentos a los partidos de acuerdo con el volumen de publicidad que contratan pero también de acuerdo con el respaldo político que quieran otorgarles. Por otra parte entregan “bonificaciones” en especie

¹¹ Los datos están tomados de cifras oficiales que en todos los casos deben ser indicativas. Todos los estudios acerca de los costos y gastos de campañas en México aceptan como un hecho inevitable que existe una “cifra oscura” de gastos no reportados. Centros de análisis como Integralia y el Centro Espinosa Yglesias han calculado que estos gastos no reportados podrían llegar a ser más allá del doble de los reportados.

que ensanchan artificiosamente el tiempo comprado por los partidos y que se ha convertido en una manera de engaño a radioescuchas y televidentes. Cuando un partido compra publicidad distintas radiodifusoras y televisoras le ofrecen, de manera adicional, espacios para que sus candidatos sean entrevistados o incluso comentarios expresamente favorables a ellos.” (Trejo, R. 2015:159-160)

Para remediar esto se prohibió a cualquier persona física o moral de comprar o adquirir tiempo aire en radio y televisión. Después de la reforma de 2007-2008 todos los partidos tendrían acceso a radio y televisión en los tiempos del Estado. Éste se repartiría entre los partidos con registro con los mismos criterios de equidad que el financiamiento.

2) Las campañas negras ¿causa de inequidad?

Durante el proceso electoral hubo muchas quejas de sobre el contenido de los promocionales de los partidos rivales, se solicitó al Instituto Federal Electoral su intervención para detener anuncios incómodos que denostaban o francamente calumniaban al contrincante. Todos los partidos, pero especialmente las coaliciones que quedaron en primero y segundo lugar recurrieron a las campañas negras y a denunciar que el otro cometía “abusos” en su propaganda.

Entre los múltiples litigios de este proceso electoral merece especial atención la sentencia del SUP-RAP-17/2006. La coalición “Por el bien de todos” solicitó al IFE que juzgara el contenido de ciertos promocionales ya que consideraba que su propósito principal era denostar, generar descrédito y descalificar al candidato presidencial y no tenía el propósito de informar o promover su propia plataforma electoral.

El IFE resolvió (acertadamente desde nuestro punto de vista) que no podía entrar al caso por no tener facultades para juzgar el contenido de la propaganda electoral. La parte demandante recurrió la decisión del IFE frente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se revocó la decisión del IFE al considerarse que la autoridad electoral debería vigilar la legalidad y pertinencia del contenido de los spots de campaña. Esta decisión es fundamental porque establece como obligación de la autoridad juzgar el contenido de lo que se dice en cada *spot*.

A través de una interpretación amplia de las facultades del artículo 270 del COFIPE vigente en 2006 el Tribunal consideró que era necesario que el Consejo General (CG)

contara con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas o ilegítimas y que debería tener instrumentos para restaurar el orden jurídico válido. Sólo de esta manera podría garantizar el debido desarrollo del proceso electoral. Cierta propaganda se consideraría legítima y otra no.

La sentencia estableció una serie de principios que servirían posteriormente para la creación del Procedimiento Especial Sancionador (PES) y con ello legitimó la intervención de las autoridades electorales para calificar la legitimidad y legalidad de los contenidos de los anuncios de las campañas electorales. En 2007 se consideró que se fortalecía la democracia mexicana al darle herramientas a las autoridades electorales para que pudieran juzgar palabra por palabra e imagen por imagen los contenidos de la propaganda electoral.

En resumen los argumentos fueron los siguientes: 1) Un partido político podrá pedir al Consejo General (CG) del IFE que investigue actividades de otros partidos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática. 2) Las facultades del CG no deben restringirse para actuar post facto, es decir cuando ya no hay remedio, debe poder actuar de inmediato para prevenir o corregir a tiempo las irregularidades del proceso. 3) Sería incoherente que un partido político mediante su propaganda pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad federal electoral no pudiera detenerla y sí sancionarla. 4) A partir de lo anterior la autoridad jurisdiccional consideró necesario que existiera un principio depurador del proceso electoral en tiempo real y no limitarse al poder sancionatorio o anulatorio. Sólo de esta manera las autoridades electorales serían eficientes para preservar la libertad del voto y, en última instancia respetar la voluntad popular. 5) El procedimiento seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, debería ser expedito. (Cfr. Marván, M. 2017 pp 59-60)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS del TEPJF) validó la intervención de la autoridad electoral para juzgar los contenidos de la propaganda electoral, esto tuvo como consecuencia directa el incremento de las quejas y de manera indirecta el desgaste de la autoridad administrativa y jurisdiccional. Justo este es el punto de inflexión que propicia impresiones entre una equidad exigible como punto de partida y otra etérea imposible de sostener día a día en la campaña.

En el SUP-RAP 34/2006 la coalición “Por el bien de todos” se duele en particular por cuatro spots, donde se establece la famosa frase: “Andrés Manuel López Obrador es un peligro para México”. Se pide a la Sala Superior que valore cuatro cuestiones diferentes: A) Si los spots cumplen con la finalidad de presentar una candidatura, o bien sirven para dar a conocer los proyectos y programas del PAN. B) Si propician la discusión ante el electorado de los programas del partido. C) Si generan presión o coacción entre los electores. D) Si contienen alguna expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigre a otros candidatos. Vale la pena destacar tres cosas; primero, en los incisos A y B, lo que se pide a la autoridad es que distinga y defina *cuales son los propósitos legítimos de la propaganda electoral*; por exclusión se entiende que los demás no lo son y que es posible que el juzgador establezca fronteras claras y objetivas entre una y otra.

Segundo, quizá la parte más controversial de la impugnación, es haberle solicitado a la autoridad que determine si esos spots generan presión o coacción entre los electores, implicando que esto es ilegítimo. Esto supondría que la propaganda positiva respeta el libre albedrío del votante y le permite decidir en libertad, mientras que la propaganda negativa nubla el entendimiento del electorado y coarta su libertad. La esencia misma de ser de las campañas electorales y por tanto de la propaganda, es influir en la voluntad de los electores y alterar sus intenciones de voto, todas apelan a los sentimientos.¹²

En el “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de Validez de la elección y de Presidente electo” (en adelante “Declaración de Validez 2006”) la SS del TEPJF estableció que no se puede invocar la propaganda negra como causa de invalidez de una elección en tanto no trastocó el principio de equidad en la contienda porque tanto la Alianza por México así como la coalición “Por el bien de todos” hicieron uso de campañas negativas, diatriba, calumnia y descalificaciones.¹³

Desde 2007, nuestra normatividad electoral consideró necesario elevar la calidad del

¹² Es importante precisar que la crítica se circunscribe al contenido de la propaganda electoral. El clientelismo, la compra del voto, el condicionamiento del acceso a programas sociales y la repartición de dádivas en las campañas merecen un análisis distinto cuya ilegalidad no está en duda a pesar de ser sumamente difícil su persecución y castigo.

¹³ Paradójicamente, a pesar de esta aseveración, el modelo de comunicación política del 2007 tiene como uno de sus objetivos condenar las campañas negras por ser estas dañinas a la democracia.

debate político y por tanto prohibir las campañas negras. “En buena medida, el estatus valorativo superior que se concede a los mensajes de propuesta proviene de la consideración de que las campañas negras son engañosas” (Temkin , B y Salazar, R. Op. Cit. p.20). En la exposición de motivos se consideró indignante que los partidos políticos denigren a las instituciones y calumnien a los candidatos o gobernantes.

Discursivamente los partidos afirman que existe una cierta superioridad de las campañas centradas en propuestas vis a vis las que denigran, critican o exponen las falencias del candidato o partido opositor. Las campañas mediáticas basadas en spots, contengan estas mensajes positivos o negativos, siempre apelan a las emociones.¹⁴ Si analizamos el nivel de conflictividad de los procesos electorales y el incremento exponencial de quejas e impugnaciones relacionadas con los contenidos de las campañas electorales es válido preguntarnos ¿qué debilita más nuestra cultura democrática, las campañas negras o el permanente enfrentamiento judicial entre partidos y de estos con las autoridades electorales?¹⁵

3) Intervención de terceros en las campañas electorales

Otro tema de controversia fue la intervención de terceros en la propaganda electoral. En el documento del la SS del TEPJF que declara la validez de la elección de 2006 se analiza si la campaña mediática contratada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la contratada por la empresa Jumex fueron legales o si, por el contrario trastocaron la equidad de la contienda.

Dos elementos esenciales habría que destacar de esta impugnación; primero la legalidad o no de que un tercero pueda contratar tiempo aire en radio y televisión para intervenir en las campañas electorales y segundo revisar si el contenido de los spots sirvieron para favorecer a alguno de los candidatos.

De la descripción y análisis que el Tribunal hace de los promocionales del CCE, concluyen que efectivamente estos buscaban convencer al electorado sobre la conveniencia

¹⁴ La experiencia internacional demuestra que ha habido campañas negras muy eficientes pero también otras que han generado el rechazo por parte del electorado. El riesgo de utilizarlas debería ser enteramente del partido que recurre a ellas.

¹⁵ Conviene reconocer que en todos los juicios de contenido de promocionales la “impartición de la justicia” necesariamente dejará al perdedor inconforme. Los propios partidos cuando pierden cuestionan la imparcialidad de la autoridad y activamente la desprestigian.

de mantener el status quo en lo relativo a las políticas económicas vis a vis los riesgos de impulsar a un candidato que estuviese a favor del cambio. El análisis de la SS del TEPJF concluye que, aún sin decirlo explícitamente, es evidente que se está vinculando al candidato López Obrador con un cambio indeseable. A partir de este hecho se establece que el CCE contravino lo establecido en el artículo 48 párrafo 13 del entonces COFIPE. (Declaración de validez 2006: 82 y s.s.)

“Dicha violación a lo dispuesto en el Código Federal constituye una irregularidad que viola los principios constitucionales de *igualdad* (subrayado nuestro) en la contienda y de legalidad electoral establecidos en el artículo 41 párrafo segundo fracción II y III de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, se establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera **equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades, y que, por tanto, tendrán **derecho** al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. (subrayado en el original)

En congruencia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se apuntó, reglamenta el derecho de los partidos políticos a acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social. A fin de salvaguardar el principio de equidad, el legislador ordinario estableció en el artículo 48, párrafo 13, la prohibición para que terceros contraten propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidatos por parte de terceros” (Declaración de validez 2006: 92-93)¹⁶

Por otra parte el análisis que se hace de los promocionales contratados por Jumex se determina que no infringieron la ley porque “(d)el análisis del material videográfico reseñado, se concluye que no existe una relación lógica, evidente o necesaria entre el video promocional de la marca JUMEX y la propaganda electoral del Partido Acción Nacional” (ibid:96)

La decisión del TEPJ fue que la campaña contratada por el CCE era ilegal en tanto se inclinaba en contra de un candidato y por lo tanto a favor del otro; por el contrario

¹⁶ Aquí tenemos un ejemplo del uso indistinto de los vocablos de igualdad y equidad; esta falta de precisión ha contribuido a la confusión conceptual y ha propiciado muchos yerros en las autoridades electorales.

consideró que los promocionales contratados por Jumex promovían el voto de manera neutral y por tanto no deberían considerarse ilegales. Después de la reforma de 2007 quedó prohibido que cualquier persona física o moral contratase tiempo en radio y/o televisión para cualquier tipo de propaganda electoral.

Es interesante destacar que en el dictamen de validez de la elección se reconoce que es imposible cuantificar el impacto de la propaganda electoral en la decisión de los votantes. El elector decide su voto a partir de múltiples factores entre los cuales están las convicciones personales, la propaganda, la personalidad de los candidatos, etc. A pesar de que se reconoce esta complejidad, de 2007 a la fecha cada vez más elecciones locales se anulan porque se considera que un evento propagandístico o la transmisión de un spot “pudo haber sido determinante” en la voluntad de los electores.

4) Justificaciones para la construcción del modelo de comunicación política.

Si revisamos las exposiciones de motivos de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 podemos afirmar que estas se hicieron bajo la presión del movimiento social de protesta postelectoral encabezado por López Obrador a partir de la inaceptabilidad de la derrota. Se consideró que nuestro sistema electoral tenía “evidentes insuficiencias” y que era necesario “corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia”

Esta reforma tuvo tres objetivos: Primero, disminuir el costo de las campañas electorales; segundo, el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales para que éstas pudieran superar las limitaciones que enfrentaron en el 2006 y que no les permitió intervenir a tiempo para corregir las anomalías del proceso electoral; tercero y último, impedir que terceros ajenos a la vida electoral (medios de comunicación y organizaciones empresariales, sindicales o de cualquier otra índole) pudieran intervenir en la competencia electoral¹⁷.

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de

¹⁷ Karolina Gilas hace una excelente crítica a la definición de estos “terceros” ajenos a la vida política electoral del país donde se establece legalmente que exclusividad absoluta a los partidos políticos (y ahora los candidatos independientes) para hacer propaganda e intervenir en la discusión político electoral. Legalmente se margina a los ciudadanos y organizaciones.

comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

(...) Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación. (Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007)

Por su parte la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su Exposición de Motivos que con la finalidad de mantener la equidad en las contiendas electorales no deberá haber intervención de asociaciones gremiales, (sindicales o empresariales) que son consideradas ajenas al sistema de partidos políticos. Como ya hemos dicho anteriormente, el Legislador determinó que ni partidos, ni candidatos ni cualquier otra persona física o moral pudiese comprar tiempo en radio o televisión para su propia promoción o la de terceros; a cambio todos los partidos y candidatos tendrían acceso a estos medios electrónicos a través de los tiempos del Estado y estos se repartirían de manera equitativa.

Materia de litigios que buscan restablecer condiciones de equidad.

La reforma de 2007-2008 institucionalizó el Procedimiento Especial Sancionador, inspirado en la sentencia del SUP-RAP 17/2006 del Magistrado José de Jesús Orozco. El PES se ha convertido en el instrumento que por excelencia cuida de la “equidad” en las campañas electorales.

“(...) los tópicos abarcados por la regulación del modelo de comunicación política son de la más amplia variedad, lo cierto es que todos ellos encuentran un punto en común en la finalidad que persiguen. En efecto, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas

formas de expresión del marco de los procesos electorales: el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral” (Segura, A. 2016:98)

1. Tiempos de campaña, actos anticipados de campaña y los precandidatos únicos.

Para cuidar la equidad de la contienda se han establecido tiempos precisos en los que se puede hacer campaña política y la legislación prohíbe los *actos anticipados de campaña*. Debido a que es imposible prohibir a los políticos hacer política se han intentado establecer diferencias tan artificiales como confusas entre hacer política y hacer campaña. Para distinguir unos de otros se buscan palabras o frases claves, por ejemplo si en un evento explícitamente se llama a votar por una persona, es un acto anticipado de campaña, de lo contrario la autoridad puede aprobarlo como legítimo.

Cualquier análisis honesto nos llevaría a reconocer que no hay candidatura que se construya frente al electorado en los meses destinados a la campaña. La autoridad ha tenido que tolerar las constantes actividades políticas de López Obrador desde 2006 a la fecha, la descarada promoción de Enrique Peña Nieto desde la gubernatura del Estado de México o bien el activismo político con el que Margarita Zavala ha venido construyendo su candidatura de cara al 2018. Las restricciones legales han fomentado la cultura de la simulación y no han impedido a los políticos trabajar en la construcción de sus propias candidaturas, cuestión que deberíamos ver con mayor naturalidad.

Para ilustrar esta problemática y sólo a manera de ejemplo analicemos el SUP-RAP-3/2012. En este caso un precandidato único preguntó al IFE qué actos podía hacer como precandidato y cuales estaban prohibidos y serían sancionados por la autoridad.

“El Instituto Federal Electoral determinó que los precandidatos únicos pueden participar en reuniones con la militancia de su partido, siempre y cuando (...) se abstengan de solicitar el voto a la ciudadanía, ya que ello resulta contrario a la legislación electoral federal” (Penagos, P. 2016:291)

El Partido Acción Nacional controvirtió la respuesta del IFE ya que consideró que ello permitía la simulación y alteraba la equidad. El caso se torna más complicado porque el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los precandidatos únicos, al no estar en competencia con otros candidatos de su partido (o coalición) no deberían hacer proselitismo abierto a la ciudadanía. La SS del TEPJF determinó que eso no significa impedirles que participen en actos políticos o dirigirse a sus militantes o

simpatizantes porque ello también rompería la equidad al dejarlos en desventaja con respecto a los demás partidos donde sí hay procesos internos de elección de candidatos.

El colmo de la formalidad absurda se expresa en la leyenda de advertencia con la que los partidos cierran los promocionales de las precampañas. No obstante los spots se transmiten en radio y televisión abierta en los tiempos destinados a los partidos estos concluyen con un colofón que palabras más, palabras menos dice: “Este anuncio está dirigido a los militantes de X o Y partido”. Pareciera ser que de verdad creemos que con esa última advertencia no se influye en el electorado en general. Sánchez Navarro consideró que la distinción entre precampaña y campaña puede ser artificiosa y nos alerta de las dificultades que significa participar en mítines y reuniones pero no pedir el voto. (Sánchez, A. 2016 295-313)

2. Uso indebido de la pauta en radio y televisión.

Otra de las grandes discusiones de nuestros tribunales está relacionada con lo que hemos calificado el uso debido de la pauta.¹⁸ Los tópicos de esta discusión tienen que ver primordial pero no exclusivamente con la división entre la pauta para elecciones federales y la pauta para procesos locales. El contenido de los promocionales en una y otra deben ser diferentes.

Dos sentencias nos pueden servir para entender esta discusión, SUP-RAP-138/2009 y SUP-RAP-28/2013. En el primer caso se discute si es legal y legítimo que el PAN haya utilizado la pauta federal para promover la candidatura del gobernador de Sonora. La sentencia dice que al hacer esto “se vulneró el principio de equidad que debe regir el ejercicio de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos” (Durán, L Et.Al., 2016:161) En el caso contrario el Partido Verde Ecologista de México es acusado de haber utilizado la pauta de elecciones locales para promover a sus candidatos a diputados federales. La resolución es congruente con la anterior, también se consideró que se vulnera el principio de equidad al aprovechar

¹⁸ En el trabajo de Laura Daniella Durán Ceja Et. Al. Se hace una buena definición de lo que estamos entendiendo por pauta, esto es “la orden de transmisión en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión el periodo, las horas de transmisión, el partido político al que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia” (Durán, L. Et. Al. 2016:158-159)

indistintamente las pautas local y federal. (Ibidem.)

Otro tipo de problemática que tiene que ver con el uso indebido se refiere a cuando por alguna razón se puede alterar los equilibrios entre partidos (Véase el SER-PSC-182/2015). ¿Es legal y legítimo que un partido político utilice su pauta para promover a un candidato independiente? (SER-PSC-196/2015). En este caso la Sala Regional Especializada determinó que efectivamente se pueden generar condiciones inequitativas porque podría sobreexponerse a algunos candidatos sobre los candidatos de partidos políticos.

En estos juicios los tribunales deben “determinar los límites al derecho de autodeterminación de contenidos de los mensajes políticos (...)¿Hasta dónde se puede limitar o restringir un derecho? ¿Cómo equilibrar los derechos de los justiciables de tal manera que no resulte invasiva la determinación en la autonomía de estos?” (ibid:169)

3. Propaganda gubernamental y promoción personalizada.

Los temas relacionados con la propaganda gubernamental, la exigencia de que esta sea diseñada cumpliendo con las exigencias de neutralidad e imparcialidad son otra de las causas constantes de controversias judiciales entre los partidos y en especial de los partidos políticos de oposición en contra del partido en el poder.

La gran mayoría de los diarios del país no podrían sobrevivir sin el dinero público que gobiernos municipales, locales y federal les entregan para inserciones pagadas, gacetillas, y columnas de opinión. En la radio las prácticas de vender apoyo a candidatos y gobiernos se entremezcla con la venta de anuncios que claramente se identifican como tales. Existe además la costumbre de que con las campañas publicitarias se pacten entrevistas en espacios noticiosos. Esta práctica llamada “paqueteo” oculta compromisos entre locutores, permisionarios y concesionarios con los gobiernos en turno. “La adquisición de espacios pagados articula desde el siglo XX las relaciones entre el gobierno y los medios impresos” (Trejo, R. 2015:141-148)

“Entre 2006 y 2011, el gobierno de Peña Nieto en el Estado de México gastó 945 millones de pesos en publicidad de acuerdo con la información que reunió FUNDAR. Se ha estimado que alrededor de la mitad de ese gasto estuvo destinado a comprar espacios y servicios en Televisa.

La administración mexiquense no fue la más derrochadora en este aspecto. Durante el mismo sexenio el gobierno del Distrito Federal, encabezado

durante la mayor parte de esos años por Marcelo Ebrard, gastó 2,238 millones de pesos en la contratación de publicidad en diversos medios. FUNDAR ha estimado que en 2011 (el último año de la administración de Peña Nieto), el gobierno del Estado de México gastó 140 millones de pesos en ese rubro, equivalente a 9.23 pesos por habitante. Ese mismo año, el gasto en publicidad del gobierno de la Ciudad de México ascendió a 308 millones de pesos, equivalentes a 34.81 pesos por habitante” (Ibid:132-133)

Las prohibiciones incluidas en la Carta Magna en el 2007 lejos de inhibir el fenómeno del gasto de los gobiernos y evitar la propaganda personalizada han exacerbado el dispendio de los gobiernos en campañas de publicidad que sirven para comprar “buena voluntad” para las futuras campañas políticas.

El TEPJF ha desarrollado criterios que pueden clasificarse en tres grandes rubros: La restricción del uso del dinero público para la promoción de la imagen pública de gobernantes y funcionarios es tajante en el artículo 134, párrafo 8 constitucional;¹⁹ las restricciones temporales para la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campaña electoral hasta el día de la jornada electoral y la excepción, inconstitucional a todas luces, que se introdujo en el COFIPE y se mantuvo en la LEGIPE para permitir los informes de gestión o gobierno de los servidores públicos. (art. 242 párrafo 5 de la LEGIPE)

Estos gastos de comunicación social han disfrazado la promoción personalizada de campañas propagandísticas aparentemente neutrales. “Históricamente en los procesos electorales de México, se ha hecho uso del poder público para favorecer a algún partido político o candidato, o para promover ambiciones personales de índole política” (Choreño, N. Et.Al. 2016:175).

El documento de la OCDE previamente citado reconoce que existe una cierta ventaja “natural” para el partido que está en el poder (*incumbent*), sin embargo en México la opacidad con la que se gasta el basto presupuesto en comunicación social y la falta de

¹⁹ Los artículos transitorios de la reforma de 2007 impusieron al Congreso de la Unión a expedir una ley reglamentaria para la mejor comprensión y administración de esta restricción, por razones que aunque obvias no podemos dejar de considerarlas cínicas, los partidos políticos han violado este mandato por ya casi una década. Ante la falta de esta ley, las prohibiciones han tenido que concretarse a punta de sentencias no necesariamente consistentes, generando así una gran incertidumbre jurídica. En 2014, a través del artículo Tercero transitorio volvió a establecerse este mandato que también ha sido ignorado por el Congreso de la Unión. En 2016 todavía carecemos de la ley que reglamente el párrafo octavo del art. 134 de la CPEUM.

transparencia de los programas sociales hacen que esta ventaja natural se convierta en una de las más profundas causas de la inequidad que puede prevalecer en las contiendas.

A pesar de que la prohibición del artículo 134 párrafo octavo es tajante, de manera injustificada e inconstitucional la LEGIPE hace una excepción para permitir la propaganda personalizada cuando se trata de los informes de labores. Poniendo como pretexto una falsa rendición de cuentas se permite a los servidores públicos montar campañas publicitarias.

Esto llevó a que el TEPJF dictara parámetros considerados aceptables para dichos informes: “1) Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año. 2) En canales de cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público. 3) No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. 4) No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral y 5) En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales” (Ibid.)

Las transgresiones han sido una constante de 2008 hasta el 2016. Quizá los casos más conocidos e irritantes por reiterativos y cínicos han sido las extendidas campañas publicitarias que ha orquestado el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).²⁰

4. Restricciones a la organización y transmisión de debates.

Si analizamos el SUP-RAP-459/2011 podemos encontrar una buena síntesis de una discusión que está presente en prácticamente todos los procesos electorales. Los partidos exigen constantemente a las autoridades electorales que distingan las piezas “auténticamente periodísticas” de aquellas gacetillas en las que puede presumirse que existió compra o adquisición por alguno de los partidos o coaliciones contendientes.

En este caso el Partido del Trabajo y la coalición “Alianza por el Cambio Verdadero” presentó una denuncia en contra de la coalición “Nayarit Paz y Trabajo” conformada por el PRD y el PAN por haber organizado dos debates entre sus precandidatos a la gubernatura, la demanda incluía a diversas concesionarias de la entidad federativa por su transmisión.

²⁰ Algunos de los juicios más relevantes en la materia podrían ser los siguientes: SUP-REP-13/2014 y su acumulado; SUP-REP-1/2015; SUP-REP-3/2015; SER-PSC-27/2015; SUP-REP-102/2015 entre otros. La serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* tiene numerosos artículos sobre la materia.

La resolución del CG²¹ determinó que el PES era infundado porque no se acreditó que se hubiese comprado tiempo-aire. Desde una perspectiva liberal trató de proteger el derecho a debatir de precandidatos (y por consecuencia de candidatos) y que estos podrían ser transmitidos sin violar la ley ni alterar la equidad. Consideró que “la transmisión obedeció a un fin meramente periodístico e informativo para comunicar a la ciudadanía nayarita, el acontecer de los hechos que rodeaban el proceso electoral local” Por el contrario la SS del TEPJF revocó esta decisión y sentenció que no se trata de una “actividad periodística legítima” además de propiciar la inequidad por que participaron unos precandidatos y no todos los candidatos.

“Máxime que, del contenido de dichos debates, es claro que cada uno de los precandidatos que participaron en ellos, planteó sus propuestas político-electorales en caso de llegar a ser candidatos, relacionadas con los temas de inseguridad pública, desarrollo económico, desarrollo social, la reforma del Estado, gobernabilidad, justicia y derechos humanos; que solicitaban el voto a su favor; que durante la transmisión de los debates aparecía el logo de los partidos políticos que integraban la extinta coalición "Nayarit Paz y Trabajo" (partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática), y que se realizó en cada uno de los debates una semblanza en la cual se mencionaban los logros de cada uno de los precandidatos participantes. Lo cual vulnera la equidad en la contienda”

Con esta resolución restringió la posibilidad de debates a los tiempos oficiales, lo cuál es imposible por las normas que determinan el pautado en espacios de 30 segundos, y estableció que sólo podrían darse si, y sólo si, participaban todos los candidatos; en caso de contravenir cualquiera de estas condiciones deberían sancionarse por romper con las condiciones de equidad.

Conclusiones.

La litigiosidad de nuestro actual sistema electoral y las constantes quejas de los partidos políticos sobre todo aquello que consideran que puede romper las condiciones de equidad de la contienda nos han llevado a una ampliación del concepto que permite que prácticamente todos los actos de campaña y el contenido de cualquier promocional sean sometidos a revisión por las autoridades electorales. En consecuencia se dificulta la

²¹ CG235/2011

consistencia en las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Cuando se garantiza a todos los partidos políticos financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, no se debería admitir el argumento de que el contenido de una campaña genere condiciones injustas para alguno de los participantes.

Podríamos afirmar que se ha conseguido crear condiciones materiales y jurídicas que permiten competir a los desiguales con una “cancha pareja” y que las autoridades electorales tienen los medios para exigir, con razonable eficiencia, a partidos y candidatos el cumplimiento de las reglas.

El modelo de comunicación política creado en 2007 mejoró sustancialmente las condiciones de acceso a los medios de comunicación haciéndolas equitativas, desde el momento en que prohibió a todos la compra y adquisición y garantizó el acceso gratuito a tiempo-aire a todos los partidos y candidatos en competencia con una fórmula de equidad que hasta ahora no ha sido cuestionada por ningún partido político. Sin embargo la búsqueda permanente de equilibrio en la competencia y las reglas que han permitido que las autoridades juzguen los dichos de las campañas han favorecido la incertidumbre jurídica, efecto contrario al buscado. El incremento desmedido de quejas de los partidos políticos y la decisión de las autoridades de no desechar quejas frívolas ha incrementado la litigiosidad lo que incide negativamente en la percepción que la ciudadanía tiene de los partidos políticos, de las autoridades y de la propia democracia.

Es momento de plantearnos seriamente si la intervención permanente de las autoridades en el contenido de los promocionales políticos y de campañas electorales; la definición artificiosa tiempos de actos anticipados de campaña, precampaña, intercampaña y campañas; uso debido e indebido de la pauta y todas las demás restricciones de las que hemos dado cuenta en este trabajo favorecen en algo a una mejor competencia.

Bibliografía

- Báez Carlos, Ríos Luis E. Coord (2016) *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (Coord.) (2015) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Córdova, L. (2012) “Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión” en Ávila O. Et. Al. *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias*

- latinoamericanas y prospectiva para México*. UNAM, IIJ-UNAM, IDEA, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México.
- Choreño Rodríguez, Nadia Et. Al. (2015) “Propaganda Gubernamental” en Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (Coord.) (2015) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Delgado del Rincón, Luis (2016) “El principio de la equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral” en *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Durán Cela Laura Et. Al. (2015) “Uso indebido de la pauta en radio y televisión” en Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (Coord.) (2015) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Esteinou Madrid, Javier (2010) “El nuevo modelo de comunicación política y sus consecuencias sobre las elecciones intermedias del 2009 en México” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Número 253, pp. 139-213 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/art/art12.pdf>
- FUNDAR y Asociación mundial de periódicos y Editores de Noticias (WANINFRA) (2014) *Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México*. Documento disponible en www.rendiciondecuentas.org.mx
- Gilas, Karolina (2012) *La libertad de expresión en el ámbito electoral en México (a la luz de los estándares internacionales)* CEDEPOL, TEPJF, Tirant lo Blanch, Colección Derechos Políticos. México
- González Oropeza, Manuel (2017) “Equidad Electoral” en *Diccionario Electoral* Tomo I. IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica-México. (pp. 376-383)
- Marván, María (2017) “El modelo de comunicación política. En búsqueda de una equidad imposible”. En Coello, C, Mata Pizaña, F, Villafuerte, G (coordinadores) *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*. Tirant lo Blanch, México (pp. 41-66)
- OECD (2014) Financing democracy. Framework for supporting better public policies and averting policy capture. OECD GOV/PGC/ETH(2014)3/REV1
- Penagos, Pedro Esteban (2016) “Ensayo Introductorio” en *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Pérez Parra José A Et. Al. (2015) “Imparcialidad y neutralidad gubernamental” en Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (Coord.) (2015) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Sánchez Navarro, Ángel (2016) “Precandidatos únicos, campañas y precampañas. La dificultad de poner puertas al campo” en *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Segura Martínez, Aarón. (2015) “La tensión entre la libertad de expresión y la propaganda electoral a propósito de la cobertura informativa” en Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (Coord.) (2015) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Trejo Delabre, Raúl (2007) “La industria de lo televisable” en Nexos número 354, junio de 2007. México
- Trejo Delabre, Raúl (2015) *Alegato por la deliberación pública*. México, Ediciones Cal y Arena.

Villafranco Robles, Citlali y Medina Torres, Luis Eduardo (2013) “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito estatal federal” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral 2012*. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 4, 393-407
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/4/eeo/eeo17.pdf>