



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*“Cumplimos 6 años de trabajo”*

# La reforma electoral y el nuevo espacio público

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 51

Agosto de 2008

.....  
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



## **La reforma electoral y el nuevo espacio público**

Efrén Arellano Trejo

Agosto de 2008

*Este trabajo tiene dos objetivos: primero, analizar el contexto que dio origen a la reforma electoral aprobada a fines de 2007 y principios de este año; y segundo, exponer el contenido central de dicha reforma, particularmente en materia de medios de comunicación. Para alcanzar sus objetivos, el documento se encuentra dividido en cinco secciones: en la primera se ofrece un marco teórico sobre la relación entre comunicación y democracia; en la segunda se describe el papel de la comunicación política en México; en la tercera se abordan los problemas derivados en esta materia en las elecciones federales de 2006; en la cuarta sección se ofrece una breve descripción de los propósitos de la LX Legislatura y los contenidos principales de dicha reforma; y en la quinta se describen las inconformidades suscitadas por las modificaciones legales realizadas y las resoluciones dadas a conocer por la Corte hasta el momento.*

### **I. Comunicación y democracia**

Los medios masivos de comunicación son una pieza esencial de la política contemporánea. El tamaño y diversidad de las sociedades actuales hacen inviable un plan gubernamental, un programa partidista o un proyecto de impacto social que no cuente con una estrategia para alcanzar un adecuado posicionamiento o una eficiente interacción con los medios. Por ello se ha advertido, desde diversos ámbitos de las ciencias sociales --tales como la sociología, la ciencia política y las ciencias de la comunicación-- que el funcionamiento y calidad de la democracia están vinculados a la forma en que se realiza el debate público. En este ámbito, algunas de las preguntas centrales son: ¿quiénes participan en este debate?; ¿qué temas son abordados?; ¿qué papel juegan periodistas y propietarios de los medios como intermediarios y actores del debate público?; y, entre otras cosas, ¿cuál es la calidad y oportunidad de la información que está recibiendo la ciudadanía?

En realidad, los problemas inherentes a la construcción de un debate público documentado e incluyente data desde los orígenes de las sociedades masivas e industrializadas. Jürgen Habermas es uno de los teóricos que, desde una perspectiva crítica, explicó este proceso. El filósofo alemán acuñó el concepto de “esfera pública burguesa”. Con él se refería a las reuniones de ciudadanos en foros ajenos tanto a la autoridad pública del Estado como a los ámbitos privados de la sociedad civil y de la vida familiar, que ocurrían entre los siglos XVII y XVIII. Estos grupos fueron capaces de formar una opinión pública por medio de la discusión crítica, la argumentación razonada y el debate. Era la época en que inició el comercio de larga distancia a gran escala y el momento cuando la información periodística regular se vuelve accesible al público en general. Esta esfera pública se desarrolló inicialmente en el ámbito de la literatura (en las casas de té, círculos de lectores y en los *public houses*), pero paulatinamente abordó cuestiones políticas, críticas a funcionarios y al ejercicio del poder.<sup>1</sup>

Con ello se inició un cambio en la interrelación entre autoridades y ciudadanos y una transformación profunda en la legitimidad de la acción política. Así como el *arcanum imperii*<sup>2</sup> justificó una dominación basada en la *voluntas*, la publicidad serviría para la imposición de una legislación basada en la *ratio* (dominación con la razón). De manera progresiva se establece una nueva relación con la sociedad. El Parlamento se vuelve un lugar público, visible; en tanto que el absolutismo parlamentario se ve obligado a ceder paulatinamente su soberanía. Se dan cambios constitucionales y la publicidad política asume el rango de un derecho institucionalmente establecido en las sociedades burguesas de la Europa del siglo XIX.<sup>3</sup>

Sin embargo, esta opinión pública sufre una rápida transformación, que Habermas atribuye a tres grandes fenómenos: uno, la concentración del capital, lo cual provocó que los grupos de interés organizados lucharan por una participación

---

<sup>1</sup> Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, ediciones G. Gili, México, séptima re impresión, 2002, para estos temas véase capítulo 1 a 3, pp. 41-123.

<sup>2</sup> En la categoría de los *arcana* están comprendidos el poder oculto o el secreto del Estado y el poder que miente por cuestiones pragmáticas, en ocasiones sin incurrir en ninguna ilegalidad. Cfr. Norberto Bobbio, “La democracia y el poder invisible”, en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 2005, p. 105.

<sup>3</sup> Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, *op.cit.*

más amplia de los recursos disponibles, eliminando en gran parte el papel del debate público permanente; dos, el creciente intervencionismo del Estado, el cual comenzó a actuar como favorecedor de intereses privados, subordinando los intereses de la otrora sociedad civil relativamente igualitaria de individuos racionales; y tres, la expansión de los medios masivos de comunicación bajo una lógica capitalista, con lo cual fueron sustituidos los procesos horizontales de construcción de la opinión pública por la manipulación de procesos pre-formativos de una opinión pública no pública.

La comercialización de la comunicación de masas alteró el carácter crítico de la esfera social. En muchas ocasiones, las noticias se convirtieron en sensacionalistas para lograr más ventas y con ello se despolitizó la información. El Estado utilizó cada vez más a su favor la tribuna que la prensa ofrecía, adaptando sus mensajes a una forma de publicidad predominantemente comercial: se desarrollaron técnicas para fabricar consensos y tomar decisiones que no pasan por el conocimiento ni por el debate de los ciudadanos y que en muchas ocasiones tampoco pasan por los canales institucionales.<sup>4</sup>

El sacudimiento que los medios está operando sobre las instituciones democráticas es sólo una parte de un proceso más amplio, en el cual se observa la incapacidad o el debilitamiento de la participación y expresión de los ciudadanos.

Debido a las transformaciones sufridas por el esquema ideal de la democracia, Colin Crouch ha propuesto el concepto de *posdemocracia*. Con él se refiere a los Estados que después de transitar hacia regímenes democráticos, no son capaces de ofrecer resultados satisfactorios para la mayoría y generan un estado de frustración y desaliento entre la población. En tanto, los poderosos intereses de una minoría consolidan un poder e influencia determinantes sobre el sistema político. No se puede decir que no existe democracia, debido entre otras cosas a que los procesos electorales funcionan regularmente, pero sí podemos

---

<sup>4</sup> *Idem*. También puede consultarse Adrián Gurza Lavalle, “El programa de investigación de Jürgen Habermas. Una lectura reconstructiva”, en *Matapolítica*, enero-marzo de 1999, vol. 3, núm. 9, pp. 145-157.

hablar de sociedades con problemas de inclusión y representatividad que pretendía atender la democracia liberal.<sup>5</sup>

En esta nueva etapa podemos observar —dice Crouch— nuevas posiciones de poder para los medios, una mayor sofisticación de las técnicas para manipular a la opinión pública y de los mecanismos para abrir la política al examen público, al mismo tiempo que se presenta el debilitamiento del poder e influencia de los gobiernos y un paulatino decremento de la importancia de los programas y la rivalidad de los partidos.

### **Topología del espacio público**

Antes de abordar el análisis de la situación de los medios en México, es necesario tener un guía mínima sobre el funcionamiento de lo que diversos autores han denominado el *espacio público político*. Para ello resulta de utilidad la propuesta de Heriberto Muraro, quien sostiene que es necesario distinguir dos fenómenos que explican la forma de operación de los medios: la *videopolítica* y el *periodismo de investigación*.

El primero de estos fenómenos alude, según este autor, a la creciente dependencia de las instituciones políticas —desde partidos y entidades gubernamentales hasta asociaciones gremiales— respecto de los medios masivos de comunicación. Esta dependencia, dice Muraro, “estaría normalmente asociada a la pérdida de interés de los dirigentes políticos por controlar sus propios instrumentos de comunicación con la ciudadanía (por ejemplo, la prensa partidaria o las radios oficiales), la adopción de formatos y estilos de mensajes tomados en préstamo de la publicidad comercial (anuncios en televisión de pocos segundos) y la creación de equipos de especialistas en *marketing* electoral, en relaciones públicas y voceros de prensa”.<sup>6</sup>

En cuanto al *periodismo de investigación*, éste se identifica por su actitud crítica ante los políticos y por la constante confrontación de opiniones y versiones sobre un mismo acontecimiento. En la práctica esto significa comunicar al público

---

<sup>5</sup> Colin Crouch, *Posdemocracia*, Taurus, España, 2004, pp. 7-51.

<sup>6</sup> Heriberto Muraro, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, Argentina, 2000, p. 12.

aspectos de la vida pública que los dirigentes partidarios o los funcionarios preferirían mantener bajo reserva. En Estados Unidos, por ejemplo, han sido célebres la difusión de “secretos de Estado” relacionados con la guerra de Vietnam, el caso *Watergate* o, más recientemente, las relaciones extramaritales del entonces presidente William Clinton. Esta forma de periodismo, concluye Muraro, implica una competencia activa entre medios y políticos por la conducción de la opinión pública: “el ejercicio activo del poder del cuarto poder”.<sup>7</sup>

Existen diversos procesos históricos que están asociados al surgimiento del *periodismo de investigación*, entre ellos el crecimiento demográfico, la mayor escolarización de la población, la rentabilidad de las empresas que lo practican y, de manera destacada, la libertad de prensa establecida en la ley. Dentro de todos estos procesos existe un elemento que conviene detallar porque contribuye a explicar la dinámica actual de los medios. Se trata del predominio de lo que Muraro llama el “periodismo objetivo”.

El aspecto central de este periodismo es la *sacralización* de los hechos, lo cual ha institucionalizado un conjunto de prácticas destinadas a provocar un efecto de imparcialidad entre los consumidores de noticias. El “periodismo objetivo”, dice Muraro, se caracteriza por contrastar opiniones, planes y cifras oficiales con otras fuentes, tales como las declaraciones de la oposición, los estudios de especialistas, el testimonio de los directamente afectados y, entre cosas, la verificación de los propios acontecimientos.

Esta práctica tiene cuando menos tres importantes efectos: uno, obliga a separar claramente la opinión del diario (o de sus editorialistas) de aquella información puramente fáctica; dos, permite que sectores sociales de muy diferente orientación política integren el mercado potencial de un mismo periódico, radioemisora o noticiero de televisión; y tres, promueve el pluralismo dentro del medio.<sup>8</sup>

Muraro sostiene que en los llamados países del Tercer Mundo el acceso de la población a emisiones de radio y televisión ocurrió más rápidamente que la

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 52.

alfabetización, lo cual alentó sistemas de información de escasa o nula calidad. Sin embargo, sostiene este autor, dichas tendencias se están revirtiendo y es posible observar sectores cada vez más amplios con mayor escolaridad y capaces de interesarse en asuntos políticos de su país o del exterior.

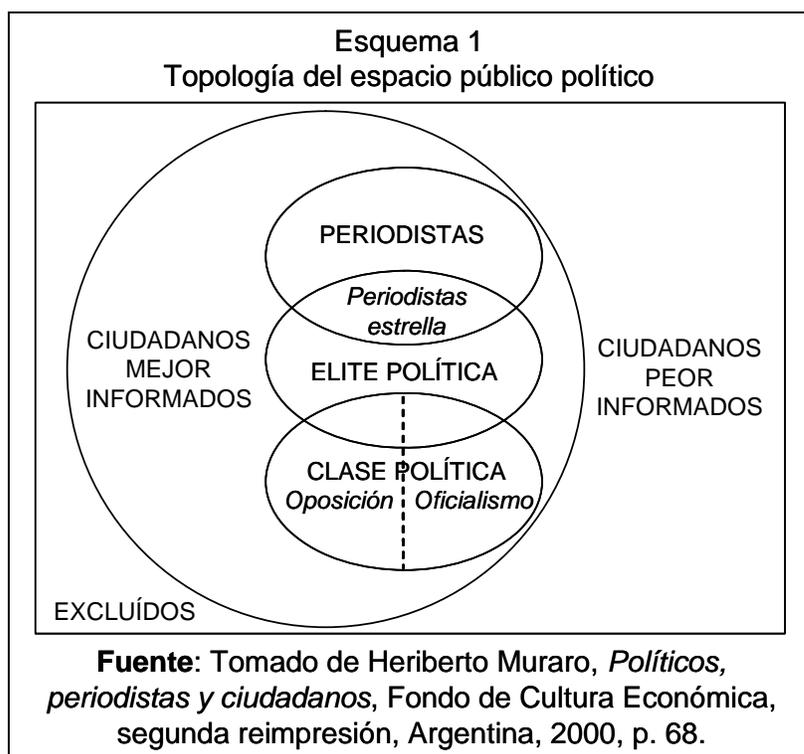
Como resultado del trabajo independiente de los medios y la pluralidad de los actores políticos, el espacio público político se convierte en el lugar de competencia entre diferentes tipos de actores que toman la palabra para debatir cómo debe organizarse la sociedad. Los principales protagonistas son políticos, periodistas, intelectuales, representantes autorizados de las corporaciones, voceros de *lobbies* de empresarios y movimientos sociales.

En el diagrama 1 es posible observar la topología definida por Muraro. Los tres círculos del centro ilustran la sobreposición que existe entre la elite política y los “periodistas estrella”, cuyas opiniones tienen peso en la conformación de corrientes de opinión y que se distinguen de aquellos que sólo son redactores o recopiladores de información.

De acuerdo con el esquema de Muraro, los sectores mejor informados “son lectores de las noticias políticas de los diarios (que) destinan una parte importante de su tiempo a comentar esos temas con terceros”. Los principales protagonistas del debate público-político son de hecho subconjuntos del círculo de ciudadanos “mejor informados”.

En coincidencia con estos planteamientos, John B. Thompson, quien ha desarrollado un amplio trabajo para explicar la influencia de los medios masivos de comunicación en la configuración del mundo moderno, señala que existen tres fenómenos clave en esta relación: uno, el crecimiento y consolidación de la prensa de difusión masiva, que se remonta a finales del siglo XIX y se caracteriza por precios bajos, amplia publicidad y la difusión de temas centrados en el entretenimiento e historias llamativas; segundo, el auge del periodismo de investigación, en el cual —según explica Thompson— se combina un estilo crítico, basado en la búsqueda de hechos ocultos, y la convicción de que el periodismo tiene una “responsabilidad moral en la erradicación de los abusos y en la exposición de los males sociales”; y tercero, la aparición de las nuevas tecnologías

de la información que propiciaron, entre otras cosas a través de la radio y la televisión, una mayor visibilidad de los dirigentes y figuras políticas, al tiempo que crearon una nueva categoría de individuos famosos, tales como actores de cine, intérpretes de música y conductores de radio y televisión.<sup>9</sup>



Estos fenómenos originaron, entre otras cosas, que la política y sus dirigentes perdieran —en palabras de Thompson— el “aura de grandeza” que los rodeó en el pasado, la cual era posible mantener por la distancia que guardaban respecto de los individuos sobre los que gobernaban. Los medios hicieron posible que los políticos fueran cada vez más apreciados por sus cualidades personales y no sólo por sus logros en la vida pública, se hicieron más visibles y tuvieron que competir frente a otros actores por mantener como verídicas y oportunas sus percepciones y concepciones sobre la situación y destino de la sociedad en su conjunto.

<sup>9</sup> John B. Thompson, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 78-89. Un estudio más amplio sobre este tema se encuentra en la obra de este mismo autor *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 1998.

## II. El espacio público en México

Diversos autores coinciden que en América Latina la industria radiotelevisiva tiene las siguientes características estructurales: a) concentración geográfica de los medios de comunicación en las áreas de mayor desarrollo económico; b) tendencias oligopólicas en la propiedad de los mismos; c) subordinación excesiva a intereses comerciales, que desvirtúan el sentido de “interés público” de los mismos; d) falta absoluta de representación de grupos sociales; e) carencia de un marco de políticas y normas legales que garanticen un funcionamiento constructivo; y f) alianzas entre los propietarios de los medios y los diferentes niveles del poder estatal.<sup>10</sup>

En México la situación no es muy diferente. En nuestro país --de acuerdo con la bibliografía consultada-- no ha existido un marco jurídico adecuado para ampliar la oferta televisiva y tampoco para que los concesionarios operen bajo un esquema claro de rendición de cuentas, vinculado a un interés de servicio público. Incluso es posible documentar que algunos medios han mostrado una gran resistencia a reformas jurídicas que consideran lesivas para sus intereses o, en el caso de la televisión, han obstruido el surgimiento de otras empresas que diversifiquen el mercado.<sup>11</sup>

Los medios electrónicos han sido capaces de desplegar su poder e influencia, pese a que esta industria se sustenta en la utilización del espacio electromagnético, al cual sólo se accede a través de una concesión o un permiso del gobierno federal. La inexistencia de un marco jurídico adecuado ha permitido, como ocurre en otras partes del mundo, que los medios en México operen bajo

---

<sup>10</sup> Enrique E. Sánchez Ruiz, “De los medios a la democracia en América Latina o viceversa”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año VI, número 35, junio-julio de 1994, p. 7; y Pablo Arredondo, “Los medios de comunicación en la lucha político electoral”, en P. Arredondo y G. Frago, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 53.

<sup>11</sup> Roberto Gutiérrez López, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política*, Ediciones Pomares, México, 2005, pp. 46-123. Algunos autores consideran que para entender la actuación política de un periódico deben estudiarse sus relaciones con las instituciones y organismos políticos y que la actitud manipuladora de los diarios obedece a la persecución de intereses económicos. Tal es el caso de Héctor Borrat, *El periódico como actor político*, Gustavo Gili, Barcelona, 1989. y Hugo Gutiérrez Vega, *Información y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 7-113.

dos premisas fundamentales: la centralidad de su carácter mercantil y el cuidado y expansión de sus vínculos con el poder político.

Así lo señala por ejemplo Fátima Fernández Christlieb, quien luego de realizar una revisión histórica de la legislación en la materia, concluye que el Estado mexicano ha ejercido un papel de administrador y representante de los intereses industriales y sólo en los momentos de crisis ha intentado, sin éxito, controlar a los empresarios de esta industria.<sup>12</sup>

Desde el nacimiento de la radio y más tarde de la televisión, el Estado mexicano decidió adoptar un modelo predominantemente privado, con espacios muy limitados para los medios públicos. De acuerdo con Fernando Mejía Barquera esta decisión originó que el Estado dependiera de las estaciones comerciales para difundir sus propios mensajes, al tiempo que los industriales de la radio, y más tarde de la televisión, adquirieron una gran autonomía.<sup>13</sup> Lo anterior permitió a los empresarios negociar en posición de fuerza con la alta burocracia e imponer en gran medida sus condiciones sobre la forma en que debía operar la radiodifusión en el país.

Durante la etapa del partido hegemónico, salvo importantes excepciones, los medios no tenían incentivos para ejercer un periodismo de investigación. A falta de una mayor competencia partidista le correspondió una escasa pluralidad informativa. En la medida en que se diversificaron las preferencias políticas de los mexicanos, se amplió la cobertura sobre los asuntos públicos, se multiplicaron los espacios de opinión y análisis, creció el número de actores con capacidad para incidir en el espacio público, se hizo más equilibrada la cobertura otorgada a los partidos y se hizo evidente un nuevo rol de los medios de comunicación.<sup>14</sup> Este nuevo papel se caracteriza por la injerencia de los medios en la definición de la agenda pública; su papel determinante para dar visibilidad (y viabilidad) a los proyectos partidistas; su capacidad de veto sobre actores y acontecimientos

---

<sup>12</sup> Fátima Fernández Christlieb, *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos editor, octava edición, México, 1990, p. 107.

<sup>13</sup> Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, Fundación Manuel Buendía, México, 1989, p. 115 y subsiguientes.

<sup>14</sup> Un análisis sobre dichas transformaciones se encuentra en Efrén Arellano Trejo, “Medios de comunicación y reforma electoral”, en *Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones sociales*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, número 14, diciembre de 2007, pp. ||

políticos; y su capacidad para determinar la calidad y cantidad de información de que disponen la mayoría de los ciudadanos.<sup>15</sup>

### III. Comunicación y elecciones en México

Uno de los resultados del largo proceso de transición democrática en México fue el fraccionamiento y dispersión del poder político, de manera simultánea a la unificación y consolidación del poder mediático. Una de las expresiones más claras de este fenómeno fue la gran cantidad de recursos económicos que los partidos destinaron a los medios electrónicos para la realización de sus campañas electorales.<sup>16</sup>

El cuadro 1 muestra que la televisión ha concentrando paulatinamente una mayor proporción de recursos. En 2000 recibió 56 por ciento del dinero que los partidos dedicaron a medios masivos, en 2003 abarcó 75 por ciento. Esto significó una merma muy importante tanto para la radio como para la prensa escrita; esta última redujo su participación a menos de la mitad entre 2000 y 2003, pues pasó de 8 a 3.6 por ciento en ese periodo.

**Cuadro 1**  
Gasto de los partidos en prensa radio y televisión

	2000		2003	
	Pesos	%	Pesos	%
Prensa	97,261,734.23	8.1	24,962,685.55	3.6
Radio	430,742,234.67	35.8	146,435,322.10	21.0
Televisión	675,359,322.84	56.1	526,502,670.71	75.4
Total	1,203,363,291.74	100.0	697,902,681.36	100.0

**Fuente:** Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México, 2005, pp. 91 y 92.

El cuadro 2 muestra los gastos ejercidos en 2006. Con base en esas cifras podemos observar que entre las dos elecciones presidenciales más recientes, entre 2000 y 2006, la inversión de los partidos en radio y televisión pasó de 1.1 mil

<sup>15</sup> Citlali Villafranco Robles, “Elecciones, partidos políticos y medios electrónicos en México”, en *Metapolítica*, vol. 12, número 59, mayo-junio de 2008, pp. 41-46.

<sup>16</sup> Una revisión sobre el crecimiento del financiamiento público a los partidos y su destino al pago de propaganda en la televisión, también se encuentra en Ciro Murayama, “Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones”, en AAVV, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006, pp. 123-144.

millones de pesos, a 1.9 mil millones, lo cual significó un incremento de poco más de 70 por ciento.

**Cuadro 2**

Gastos en medios de comunicación electrónicos en las campañas federales de 2006 (en pesos)

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	Porcentaje del gasto en medios, en proporción al financiamiento público a campañas
PAN	272'667,508	347'579,650	620'247,158	555'866,538	112%
Alianza por México	154'255,799	487'817,896	642'073,695	804'073,224	80%
Coalición por el Bien de Todos	132'508,844	443'149,520	575'658,364	628'882,944	92%
Nueva Alianza	19'276,488	71'974,763	91'251,251	39'776,454	229%
Alternativa	9'390,745	35'351,322	44'742,067	39'776,454	112%
Total	588'099,384	1,385'873,151	1,973'972,535	2,068'375,614	95%

**Fuente:** Tomado de Ciro Murayama, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", en *Nexos*, octubre de 2007, núm. 358, México, p. 10 (elaborado con base en el dictamen del IFE sobre fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007, disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

A decir de diversos analistas, debido principalmente a la concentración de la propiedad de los medios en México, la disponibilidad y uso de estos recursos hacía que los partidos estuvieran subordinados a los criterios comerciales y políticos --además no regulados-- de los concesionarios para definir las tarifas y los espacios asignados a los partidos. Así lo señaló, por ejemplo, el especialista Raúl Trejo Delarbre, quien consideró que los recursos de que disponían los partidos para contratar propaganda era en realidad un arma de dos filos, puesto que:

"... por un lado, pueden tener acceso a los espacios mediáticos que concentran la atención de la sociedad. (Pero) por otro, esos recursos llegan a convertirse en un factor de vulnerabilidad. No ha sido extraño que con tal de obtener porciones sustanciales de ese pastel publicitario, haya medios electrónicos que presionen difundiendo informaciones desfavorables para los partidos cuya inversión pretenden. Parece contradictorio: cuando una empresa busca un cliente lo menos que se esperaría sería que lo maltratara y desacreditara. Pero el trato entre medios de comunicación, ceñido a

pautas tan perversas como las que imperaban en décadas anteriores y sin normas institucionales suficientemente claras, sigue estando definido por amagos y coacciones”.<sup>17</sup>

El artículo ya citado de Citlali Villafranco expone tres diferentes desventajas del predominio de la propaganda pagada en la competencia electoral:

- a) El interés de competir por los votos pagando espacios en la televisión, otorgaba a los partidos poderosos incentivos para buscar fuentes de financiamiento privado.
- b) Las televisoras tenían un amplio margen para fijar un precio diferenciado a cada partido en función de sus preferencias, lo que daba ventajas a los partidos y candidatos afines a sus intereses y cuestionaba la independencia del probable gobierno de ese partido.
- c) La información proporcionada a los ciudadanos, al adaptarse a las características de la publicidad comercial, no contribuía a la configuración de un debate documentado y analítico sobre las propuestas partidistas.<sup>18</sup>

Estas desventajas estructurales tuvieron diversas manifestaciones en las elecciones presidenciales de 2006. Previamente al arranque formal de las campañas, diversos candidatos ejercieron recursos no verificables por las autoridades electorales. De acuerdo con Jenaro Villamil, entre el 19 de abril y el 1 de noviembre de 2005, once precandidatos a la Presidencia de la República gastaron 4 millones 150 mil pesos en publicidad; es decir, alrededor de 350 o 370 millones de pesos en pre-campaña; además, de acuerdo con cifras dadas a conocer por el PRI --también citadas por Villamil--, la Presidencia de la República gastó mil 700 millones de pesos en la promoción de las campañas de los

---

<sup>17</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Medios: el nuevo poder real ante el Estado mexicano”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Sociedad civil y diversidad*, tomo III, CIESAS-Migue Ángel Porrúa, México, 2005, p. 153.

<sup>18</sup> Citlali Villafranco Robles, *op. cit.*, p. 41.

programas gubernamentales.<sup>19</sup> Todo ello sin contar los gastos ejercidos por otros gobiernos estatales de diferente filiación partidista.

Respecto a las denominadas campañas negativas, es útil recordar que no es la primera vez que se presentan. Al respecto, Raúl Trejo considera que las observadas en 2006 “fueron muy agresivas, promotoras de la animosidad, divisionistas de los mexicanos... a Calderón le inventaron delitos que no le han comprobado; la campaña panista exageró episodios de la vida política de López Obrador que no tenían que ver con estas elecciones”.<sup>20</sup> De acuerdo con Florence Toussaint, dichas campañas impactaron principalmente al electorado indeciso que, según esta investigadora y datos de Consulta Mitofsky, osciló a principios de mayo de 2006 en alrededor de 4 millones de electores.<sup>21</sup>

La utilización de promocionales radiotelevisivos que violentaron la ley fue un elemento considerado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), en el dictamen que sirvió para calificar las elecciones presidenciales de ese año. En dicho documento constan las reconvenciones hechas por el IFE a los tres principales partidos para retirar del aire diversos spots considerados contrarios al orden constitucional y legal, así como otros más por “denigrar a los partidos, coaliciones o sus candidatos”.<sup>22</sup>

El TRIFE validó la cancelación de dichos promocionales, debido a que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía (artículo 186) la obligación para que la propaganda electoral evite cualquier ofensa, difamación o calumnia, que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros. Asimismo, el artículo 38 establecía como una obligación de los partidos políticos la de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos,

---

<sup>19</sup> Jenaro Villamil, intervención en la mesa de discusión “Debatiendo la difusión electoral”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, año 18, número 100, ago-sep de 2006, p. 21.

<sup>20</sup> Raúl Trejo Delarbre, intervención en la mesa de discusión “Debatiendo la difusión electoral”, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>21</sup> Florence Toussaint, *Ibidem.*, p. 23.

<sup>22</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “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”, [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx) (fecha de consulta: mayo de 2008), pp. 10-20.

particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante dichas campañas.<sup>23</sup>

En este dictamen se asentó que la intención de esta legislación es incentivar debates públicos de altura, enfocados a que los partidos presenten ante la ciudadanía sus candidatos y propiciar la discusión de los programas y acciones propuestos en sus documentos básicos y en su plataforma electoral. Respecto a los efectos de la propagada negativa, el TRIFE consideró que ésta puede llegar a afectar la libertad del voto:

“Con la difusión sistemática y continua de propaganda negativa se afectan las bases fundamentales sobre las cuales se debe sustentar un proceso electoral democrático, ya que en lugar de permitir que su desarrollo sea limpio, en cuanto a la presentación que se hace al electorado de los programas, acciones y propuestas de los partidos políticos y candidatos, se daña la pulcritud que debe caracterizarlos, al demeritar la imagen de las opciones políticas que tienen los ciudadanos, lo que a su vez atenta contra la libertad del voto, la cual no debe estar afectada”.<sup>24</sup>

Los magistrados del TRIFE coincidieron en que los mensajes declarados ilegales, atribuidos al PAN, a las coaliciones Alianza por México (en menor medida) y Por el Bien de Todos, así como los difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial, sin duda generan efectos negativos, “que atentan en contra del principio de la libertad del voto, en tanto que pueden constituir un factor determinante que influya en el ciudadano para orientar su elección electoral en determinado sentido”.<sup>25</sup>

Sin embargo, según se estableció en este dictamen, la diversidad de factores que confluyen para determinar el sentido del voto y la multitud de efectos que pueden producir en la realidad las campañas políticas, positivas o negativas, “es válido afirmar, que la sola existencia de algunos spots o mensajes negativos es en sí misma insuficiente para concluir, indefectiblemente, que se ha afectado el principio de la libertad del voto”.<sup>26</sup> Además, según lo estableció el TRIFE, los

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 65-66.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 78.

electores que recibieron el mensaje de propaganda negativa, pudieron orientar su voto en virtud de los efectos publicitarios de las resoluciones que los calificaron de ilegales o contrarios a la ley.

Por lo que respecta a la injerencia del Consejo Coordinador Empresarial, el TRIFE destacó que la contratación y difusión de dos promocionales a favor del PAN y del PRI y en contra de la Coalición Por el Bien de Todos, representó una ilegalidad, ya que el Cofipe establecía (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.<sup>27</sup> Igualmente, como ocurrió con las campañas negativas de los partidos, el dictamen concluyó que esta irregularidad no fue determinante en el resultado de la elección y que no se contó con pruebas suficientes para establecer su grado de penetración entre los electores.<sup>28</sup>

Respecto a la participación del Presidente de la República, los magistrados encontraron que diversas intervenciones públicas del mandatario eran coincidentes con el contenido de promocionales dirigidos a influir a favor del candidato del PAN. Estas intervenciones --señala el dictamen-- “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican (... y) de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas”.<sup>29</sup>

Los actos a que se refirieron los magistrados fueron los acuerdos del IFE, denominados coloquialmente “tregua navideña” y el acuerdo de neutralidad; así como la suspensión ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación --en controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados-- por el cual se obligó a establecer un cintillo en los promocionales del Ejecutivo Federal, con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral; y en el entendido de que la difusión de los spots y mensajes presidenciales no se realizó dentro de los

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 222.

plazos establecidos en el llamado acuerdo de neutralidad, esto es, dentro de los cuarenta días previos a la jornada electoral.

La polémica sobre los posibles efectos de las campañas negativas e ilegales en los electores durante los comicios de 2006 está inacabada. Francisco Aceves y Luis Fernando Murillo, luego de realizar un análisis estadístico sobre este tema, afirman que en el TRIFE consideró de manera aislada diversos fenómenos, pero que no puede obviarse el hecho de que la acumulación de las acciones “incrementó y potencializó cualitativamente la dimensión y profundidad de los efectos”.<sup>30</sup>

En cambio, para José Carlos Lozano, las evidencias existentes no permiten arribar a una conclusión definitiva sobre el grado en que los spots específicos de la Presidencia de la República y el CCE pudieron impactar el resultado de la elección. De hecho --concluye este analista-- “existen más estudios en los cuales se muestra que no hay efectos contundentes que los que dicen que sí lo hay”.<sup>31</sup>

#### **IV. Reforma electoral en materia de medios**

Con base en estos antecedentes, la LX legislatura propuso y aprobó una nueva reforma electoral. El 31 de agosto de 2007, el senador Manlio Fabio Beltrones, en ese entonces presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre de legisladores del PAN, PRD, PRI y PT, propuso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia electoral.

El primer objetivo de esta iniciativa --según se lee en la exposición de motivos-- fue disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, mediante una nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos e imponer límites mucho menores a las aportaciones privadas que pueden obtener los partidos políticos. Con ello, se propuso “atender el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas

---

<sup>30</sup> Francisco Aceves y Luis Fernando Murillo, “Efectos de la publicidad electoral”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, año 19, número 101, oct-nov de 2006, pp. 17-21.

<sup>31</sup> José Carlos Lozano, “Cuántos votos perdió AMLO?”, *ibidem*, p. 19.

electorales”. Adicionalmente se propuso reducir la duración de las campañas presidenciales a 90 días y para el Congreso de la Unión a 45.<sup>32</sup>

El segundo objetivo fue fortalecer las atribuciones del IFE y del TRIFE. Para este segundo organismo, la iniciativa propuso perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal; y para ambos la renovación escalonada de consejeros y magistrado electorales.

El tercer objetivo fue “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”.<sup>33</sup>

Para este último propósito, esta iniciativa propuso crear un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, en el cual los poderes públicos, en todos los órdenes, “observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral”; elevar a rango constitucional las normas que impidan el uso del poder público para favorecer a cualquier partido o candidato; y atender lo que denominó los “dos grandes problemas de la democracia mexicana”: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación.<sup>34</sup>

Por lo que se refiere al uso electoral de los medios, las nuevas disposiciones quedaron plasmadas en la base III del artículo 41 constitucional. En ella se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.<sup>35</sup>

En el apartado A de esta base se faculta al IFE como la “autoridad única” para la administración del tiempo correspondiente a los partidos y para sus propios

---

<sup>32</sup> Comisión Permanente del Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, 31 de agosto de 2007, p. 2, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2008).

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

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

finés en radio y televisión, bajo las siguientes modalidades principales: a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de las seis y las veinticuatro horas. Durante las campañas electorales los partidos políticos dispondrán de al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total asignado al IFE; el tiempo a que tienen derecho los partidos se distribuirá en 30% en forma igualitaria y 70% de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Fuera de los periodos de campañas y precampañas, al IFE le será asignado hasta 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión, del cual 50% se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos y el tiempo restante lo utilizará el instituto para sus propios fines o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.

En este mismo apartado se establece la prohibición para que los partidos políticos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y se eleva a rango constitucional la prohibición para que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, contrate propaganda en estos medios dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; y la prohibición para transmitir en territorio nacional mensajes de este tipo contratados en el extranjero.

El apartado B establece los criterios que, para fines electorales en las entidades federativas, el IFE aplicará para administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

Con el apartado C se eleva a rango constitucional el mandato para que en la propaganda política los partidos se abstengan de usar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y se establece la suspensión, durante la duración de campañas y la jornada electoral, de la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus

delegaciones y cualquier otro ente público, con la excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por último, el apartado D establece que “las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.<sup>36</sup>

A lo anterior habría que añadir que con la reforma realizada al artículo 6° constitucional, que se refiere a la libertad para la expresión de las ideas, quedó establecido el derecho de réplica, el cual “será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

Las innovaciones introducidas por las reformas constitucionales plantearon la necesidad de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La iniciativa respectiva fue presentada el 30 de noviembre de 2007 y el decreto correspondiente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de este año. En el cuadro 3 se puede apreciar la estructura general de este nuevo ordenamiento.

**Cuadro 3**  
Estructura general del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
(*Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008)

Libro	Título
I De la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión	I. Disposiciones preliminares II. De la participación de los ciudadanos en las elecciones III De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados
II. De los partidos políticos	I. Disposiciones generales II. De la constitución, registro, derechos y obligaciones III. Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos IV. De los frentes, coaliciones y fusiones V. De la pérdida de registro
III. Del Instituto Federal Electoral	I. Disposiciones preliminares II. De los órganos centrales III. De los órganos en las delegaciones IV. De los órganos del instituto en los distritos electorales uninominales V. De las mesas directivas de casilla VI. Disposiciones comunes

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

Libro	Título
IV. De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas	I. De los procedimientos del Registro Federal de Electores II. De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral
V. Del proceso electoral	I. Disposiciones preliminares II. De los actos preparatorios de la elección III. De la jornada electoral IV. De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales
VI. Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	Título único
VII. De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno	I. De las faltas electorales y su sanción II. De las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral

Las disposiciones referidas al uso de los espacios disponibles en radio y televisión están contenidas principalmente en el título tercero del libro segundo. A continuación se presentan los aspectos más relevantes. En primer lugar hay que destacar el mandato para que el IFE elabore un reglamento y cree un Comité de Radio y Televisión. Este último deberá estar integrado --tal como lo señala el artículo 76-- por un representante propietario y su suplente de cada partido político nacional; tres consejeros electorales, integrantes a su vez de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien fungirá como secretario técnico. Será presidido por el Consejero que a su vez presida la ya mencionada Comisión de Prerrogativas.

Este comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernen en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran. Las decisiones se tomarán preferentemente por consenso de sus integrantes y, en caso de votación, sólo con el voto de los tres consejeros electorales.

Para el adecuado desempeño de sus funciones, el Cofipe mandata al Comité de Radio y Televisión para elaborar, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia, el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, el cual deberá contener información

sobre su alcance efectivo y sobre la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad (artículo 62, fracción 5).

Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deban transmitirse. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar dichas pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité (artículo 73). La violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en el libro séptimo de este código.

El artículo 76 también señala que el IFE contará con los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables en materia de propaganda a través de radio y televisión; asimismo otorga la facultad al Consejo General para ordenar monitoreos a las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Dichos monitoreos se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

Por otra parte, el Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria del Cofipe, además de las sanciones que pudieran aplicarse a los infractores.

Por último hay que mencionar que en el nuevo Cofipe están considerados dos instrumentos relevantes que ya se han aplicado en elecciones anteriores: uno, la elaboración de sugerencia de lineamientos aplicables a los noticiarios para la difusión de campañas y precampañas de los partidos políticos, los cuales se darán a conocer a concesionarios y permisionarios de radio y televisión, a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección; y dos, la celebración de dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la República, los cuales se realizarán en la primera semana de mayo y a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección.

## V. Debate y resoluciones de la SCJN

La aprobación de la reforma electoral suscitó una fuerte respuesta por parte de las principales empresas de radio y televisión. Durante el proceso de discusión del dictamen correspondiente, durante septiembre de 2007, las dos principales cadenas de televisión expresaron diversas inconformidades sobre la intención y el contenido de la propuesta de reforma.

La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) publicó un desplegado para manifestar su rechazo a la reforma electoral, con el argumento de que algunas de sus disposiciones restringen la libertad de expresión: “El loable propósito de dar mayor transparencia al empleo y gasto en los medios de comunicación --señaló el manifiesto-- no debe conculcar el derecho de ciudadanos y organizaciones sociales para expresar sus ideas y puntos de vista”.<sup>37</sup>

Al mismo tiempo, diversos legisladores denunciaron la existencia de campañas mediáticas y diversas presiones por parte de las principales televisoras. Por ejemplo, el senador del PRI, Francisco Labastida, afirmó que “obviamente en este camino vamos a tener presiones. No es la primera ni la última vez que vamos a tener presiones; entonces hay que estar tranquilos, serenos y muy firmes en la posición. Las presiones ya empezaron”.<sup>38</sup>

Días más adelante, a través de un comunicado, la CIRT aseguró que el predictamen difundido en comisiones del Senado no fue resultado de ningún foro de consulta pública, y destacó como omisiones que no se reduzca a los partidos el monto de recursos que dejarán de pagar por spots.<sup>39</sup>

Unas horas antes de que las comisiones del Senado aprobaran el dictamen, en una reunión de comisiones, se presentaron directivos y comunicadores de los principales consorcios. Las principales cadenas televisivas interrumpieron su programación cotidiana para dar cuenta del debate entre representantes de los medios y legisladores. Horas más tarde la CIRT y un grupo de empresarios

---

<sup>37</sup> *Reforma*, “Acusan presión de la TV”, 7 de septiembre de 2007, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008).

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Reforma*, “Solicita CIRT postergar cambios”, 11 de septiembre de 2007, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008).

consideraron que la reforma era una agresión a los medios electrónicos y a quienes laboran en ellos, y que además afectaba “los derechos fundamentales de la ciudadanía como el derecho de la libertad de expresión y la garantía de información”. Ante ello, dichos empresarios solicitaron --de manera infructuosa que se llevara a cabo un referéndum sobre el contenido de dicha reforma.<sup>40</sup>

En diciembre de 2007, un grupo de intelectuales y comunicadores --entre los que se encuentran Federico Reyes Heróles, Héctor Aguilar Camín, Luis Rubio, Ángeles Mastretta, Leo Zuckerman, Gerardo Estrada e Isabel Turrent--; así como el Consejo Coordinador Empresarial solicitaron amparo contra la reforma constitucional de noviembre, pues consideraron que inhibe la participación social y atenta contra la libertad de expresión al prohibir a los particulares la contratación de mensajes políticos y electorales en radio y televisión. En las semanas subsecuentes otras 80 organizaciones, tales como la Coparmex (y sus centros en toda la República) y México Unido Contra la Delincuencia presentaron otras demandas.<sup>41</sup>

Durante varios meses TV Azteca se negó a transmitir el material proporcionado por el IFE. Ante ello, el organismo electoral impuso a la televisora una sanción por 5.2 millones de pesos. Salvador Rocha Díaz, representante legal de la empresa, anunció a principios de mayo de 2008 que estaban preparando la impugnación legal respectiva.<sup>42</sup> En tanto, en ese mismo mes, una juez federal admitió el amparo promovido por Televimex, filial de Televisa, para impugnar la Constitucionalidad de catorce artículos del Cofipe (promulgado el 14 de enero anterior). Entre los artículo impugnados se encuentran los referidos a las nuevas facultades del IFE en materia del uso de los tiempos del Estado para la difusión de la propaganda electoral.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Reforma*, “Demanda CIRT referéndum”, 12 de septiembre de 2007, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008).

<sup>41</sup> Miguel Ángel Granado Chapa, “Reforma constitucional impugnada”, en *Reforma*, 30 de junio de 2008, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008); y Sergio Sarmiento, “Nueva inquisición”, en *Reforma*, 26 de junio de 2008, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008)

<sup>42</sup> *Reforma*, “Alista televisora impugnación”, en *Reforma*, 3 de mayo de 2008, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008).

<sup>43</sup> *Reforma*, “Va ahora Televisa contra nuevo Cofipe”, en *Reforma*, 15 de mayo de 2008, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: junio de 2008).

Frente a estas inconformidades y otros recursos legales interpuestas por algunos partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dado a conocer tres resoluciones, que hasta el momento de escribir estas líneas (agosto de 2008), han validado prácticamente en su totalidad la reforma constitucional y el nuevo Cofipe que integran la reforma electoral.

El 25 de junio la Corte dio a conocer su decisión de sobreseer las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Convergencia y Nueva Alianza contra la reforma en materia electoral, debido a que estas “acciones son improcedentes por no ser un medio de control constitucional para impugnar reformas a la carta magna”.<sup>44</sup> Los ministros argumentaron la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque los partidos políticos pueden aplicarla únicamente para impugnar leyes electorales federales o locales.

El 8 de julio, luego de cuatro sesiones, el Alto Tribunal concluyó la discusión sobre las acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas del Cofipe. La Corte convalidó las siguientes disposiciones que habían sido impugnadas:

- El procedimiento legislativo seguido para aprobar las reformas al Cofipe.
- Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargo de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar espacios en esos medios, los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales, como lo establece el artículo 41 constitucional.
- La exclusividad de los partidos políticos nacionales de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
- El nuevo plazo para solicitar la creación de partidos políticos, que anteriormente era de tres años, pero que a partir de la reforma será de seis.
- El régimen de financiamiento público para actividades específicas de los partidos políticos.
- La ausencia de financiamiento público para las agrupaciones políticas nacionales; y
- Los requisitos para observadores electorales.

En contraparte, la Corte declaró inválidas las siguientes disposiciones:

- La norma que autoriza que, en caso de las coaliciones, el partido que obtenga más votos pueda ceder parte de sus sufragios a otro u otras organizaciones políticas con las que se aliaron, con el propósito de alcanzar el

---

<sup>44</sup> SCJN, “Sobresee pleno de SCJN acciones de inconstitucionalidad en materia electoral”, boletín de prensa, 25 de junio de 2008, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2008).

2% de la votación nacional que se requiere para mantener su registro ante el IFE.

■ Las fracciones II y III, inciso d), párrafo primero del artículo 354, únicamente en la porción normativa que dice: con el doble del precio comercial de dicho tiempo, para personas físicas o morales que violen la prohibición de contratar tiempo en radio y televisión, para la difusión de propaganda política o electoral, por tratarse del establecimiento de una multa fija agravada. En este tema, los ministros precisaron que quedan firmes las multas establecidas para los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y para las personas morales con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en el Cofipe, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral.<sup>45</sup>

Por último, en un tema para el cual no existe una resolución definitiva, la Primera Sala de la SCJN resolvió atraer 41 amparos en revisión, promovidos por intelectuales y grupos empresariales, en las que se impugnan las reformas a la Constitución Federal en materia electoral que llevó a cabo el Congreso de la Unión en 2007.

Los ministros explicaron que tomaron esta decisión, ya que el problema planteado conlleva determinar si es válido, dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional --amparo--, cuestionar algún artículo constitucional a través del proceso de su formación, o si, por el contrario, “queda eximido de ser impugnado, toda vez que el sistema fue creado exclusivamente para vigilar la constitucionalidad de los ordenamientos legales secundarios y no los contenidos en la propia Ley Fundamental”.<sup>46</sup>

Los 41 amparos en revisión impugnan, en lo fundamental, lo siguiente:

- Que el proceso legislativo no cumple con lo establecido al respecto en la propia Carta Magna, ya que las cámaras indebidamente realizaron la discusión y aprobación de la iniciativa en forma separada.
- Que el Congreso de la Unión omitió hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados, y tomó en cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Que transgreden sus garantías individuales de audiencia, seguridad jurídica y legalidad establecidas en la Carta Magna.

---

<sup>45</sup> SCJN, “Válido que partidos políticos, precandidatos y candidatos no puedan contratar tiempos en radio y TV”, boletín de prensa, 25 de junio de 2008, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2008).

<sup>46</sup> SCJN, “Atrae Primera Sala amparos promovidos en contra de la reforma constitucional en materia electoral”, boletín de prensa, 9 de julio de 2008, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2008).

- Que viola su garantía de libertad de expresión al privarlos del derecho que tienen a la libertad en materia política, pues se restringe la misma al no permitir la libre y recta expresión de sus ideas en cuestiones electorales. Ello, en virtud de que las personas ajenas a los partidos políticos no tendrían derecho a contratar propaganda en radio y televisión para manifestar sus ideas e influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anunciado por el ministro Sergio Valls, al final de la sesión en que se tomó esta decisión, podría ser en estos días cuando se dé a conocer la resolución de la Corte.

## **Conclusiones**

El proceso de transición hacia la democracia en México tuvo, como uno de sus principales resultados, la fragmentación del poder político, al mismo tiempo que se fortaleció y unificó el poder de los medios. En el contexto de una mayor competencia partidista, la intervención de los medios resulta indispensable para garantizar el conocimiento de los candidatos, la difusión de las propuestas partidistas y la buena o mala evaluación del desempeño de los partidos políticos.

El poder de los medios en México es aún más acentuado por las características propias de su espacio público: una alta concentración de la propiedad (dos cadenas de televisión y una docena de grupos radiofónicos controlan las estaciones de mayor audiencia); existe una baja penetración de la prensa y altos niveles de analfabetismo funcional; los medios de servicio público tienen una baja penetración, bajos presupuestos y un pobre desarrollo institucional; y, entre otras cosas, la difusión de las noticias, centradas en el sensacionalismo y la fragmentación de la información, no están contribuyendo a la construcción de ciudadanía.

A las deficiencias estructurales anteriores hay que añadir la cantidad creciente de recursos que los partidos políticos canalizaron hacia los medios privados, principalmente a la televisión, por concepto de pago de propaganda electoral. Desde 1994 las sucesivas reformas electorales se propusieron lograr una mayor equidad en los recursos de los partidos y en el acceso de los mismos a los medios masivos de comunicación. Lo cual explica la disponibilidad creciente de recursos para este rubro.

La legislación electoral no contaba con elementos para evitar la discrecionalidad de los concesionarios, los cuales --de acuerdo con las fuentes consultadas-- podían negociar las tarifas diferenciadas en función de sus propias preferencias políticas e intereses económicos.

Durante las elecciones federales de 2006 se observaron diversos fenómenos que atentaron contra la construcción de un debate ideológico plural, incluyente, equitativo y participativo de la sociedad. El margen tan estrecho que existió entre los dos principales contendientes atizó la polémica sobre los efectos causados en el resultado por la utilización de campañas negativas, la intervención del Consejo Coordinador Empresarial, la difusión de la propaganda gubernamental y los sesgos con que se difundió la información noticiosa.

Incluso, en el dictamen de calificación de estas elecciones, elaborado por el Tribunal Electoral, quedó asentado que varios de estos fenómenos probablemente afectaron la libertad de los electores, lo cual fue contrarrestado por la intervención de las autoridades electorales y las actividades de difusión realizadas por los otros contendientes.

En función de ello, el Constituyente permanente llevo a cabo una reforma electoral que incluyó, como uno de sus propósitos centrales, la creación de un nuevo modelo de comunicación entre partidos y ciudadanos. Este modelo tiene, como piezas maestras, la prohibición para que partidos o cualquier persona física o moral contraten propaganda electoral en radio y televisión (y la difusión de la misma se realice únicamente a través de los espacios de que dispone el Estado de manera gratuita); así como la inclusión a rango constitucional de la prohibición para que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos se difundan expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Esto implicó, entre otras cosas, dotar al IFE de la facultad para funcionar como la autoridad única para administrar el tiempo de radio y televisión aplicado para sus propios fines y para las actividades de los partidos políticos, así como para supervisar la adecuada difusión y el contenido de las mensajes político-electorales.

Estas disposiciones causaron diversas expresiones de protesta, principalmente, por parte de las principales cadenas televisas, grupos empresariales como el propio Consejo Coordinador Empresarial y un grupo de intelectuales y comunicadores.

Para los concesiones de los medios representó la pérdida de algunos ingresos durante los procesos electorales y mermó su capacidad para negociar e interactuar con los candidatos que más tarde tendrán posiciones de gobierno. En todo caso, empresarios e intelectuales han argumentado en diversos momentos que la prohibición de las campañas negativas y la imposibilidad de contratar espacios de difusión para realizar propaganda electoral, implica un atentado a la libertad de expresión e inhibe la participación social.

Estos argumentos dieron pie a la presentación de una gran cantidad de recursos de amparo. La SCJN, luego de revisar los recursos interpuestos en contra del Cofipe determinó la constitucionalidad de prácticamente todo este ordenamiento, salvo la corrección de algunos aspectos.

En estos días la Corte emitirá su fallo sobre la validez de los recursos de amparo en contra de las reformas constitucionales. Será histórico porque nunca antes había existido la necesidad tan clara de ese pronunciamiento y por las consecuencias que podría tener en las decisiones futuras del país.



