



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
Y EL DERECHO ELECTORAL

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

ABRAHAM YAMSHID CAMBRANIS PÉREZ



ASESOR:

DR. ALFONSO MUÑOZ DE COTE OTERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 04 de noviembre de 2009.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CAMBRANIS PEREZ ABRAHAM YAMSHID**, con número de cuenta 099067492 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL DERECHO ELECTORAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Alfonso Muñoz de Cote Otero**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*pcm.

México, D. F. a 15 de octubre de 2009.

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E**

Por medio de este conducto y de no existir inconveniente alguno para que se me acepte como asesor de tesis, le manifiesto mi intención y compromiso de dirigir la tesis titulada; LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL DERECHO ELECTORAL, que para obtener el título de Licenciado en Derecho desarrollará y sustentará el P.D. Abraham Yamshid Cambranis Pérez, con número de cuenta 9906749-2.

Sin otro particular, aprovecho este medio para reiterarle mis más atentas consideraciones.

**ATENTAMENTE**



**DR. ALFONSO MUÑOZ DE COTE OTERO.**

Entrego esta tesis a la Honorable **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÈXICO** y a mi amada **FACULTAD DE DERECHO**.

Doy las gracias

A mi asesor y Maestro Dr. Alfonso Muñoz de Cote Otero; por su apoyo durante el proceso de titulación, sin el cual no hubiera podido cumplir esta meta.

Al Director del Seminario de Constitucional y Amparo, el Maestro Edmundo Elías Musi, gran precursor de la justicia electoral en México, por todas las atenciones.

Dr. Santiago Nieto Castillo, gracias por la oportunidad y el apoyo.

Mtro. Sergio Arturo Guerrero Olvera, por todos y cada uno de los conocimientos que me ha transmitido pacientemente; como jefe, compañero y amigo.

Mtro. Ángel Zarazúa Alvizar, por todas las manifestaciones de apoyo dentro y fuera de la Sala Regional Toluca.

A todos mis compañeros y maestros de la Facultad.

Dedico este trabajo a:

Mi madre, guerrera, ganadora de MIL batallas, TE AMO.

Leonardo, ángel lleno de inocencia, ternura y amor, motor que impulsa mi vida.

Lilia Muciño, abuelita contemporánea.

Rafael González Muciño, mi figura paterna.

Dr. Amado Torres Paredes, Universitario ejemplar, gracias por compartir tus experiencias.

Familia Pérez Paniagua, gracias por su apoyo y hospitalidad.

J.P., periodista con la visión crítica que este país necesita, te quiero mucho tío ya que sin importar la distancia has estado al pendiente, gracias por tu apoyo.

Magistrado Leonel Castillo González, icono de la justicia mexicana, mi agradecimiento, respeto y admiración.

Shiu, gracias por, tu confianza, impulsarme y creer en mí.

Yuri, Polo y Marisol, mi aprecio infinito.

Leonel Castillo Carlock, Amigo y Hermano incondicional.

Taty, Rambo, Héctor, Estefi e Isabela, por las muestras de amistad y cariño en todo momento.

Yoli, colega y amiga.

Yhali y Alejandro Camacho: Los aprecio, gracias por el apoyo.

Pandilla: Cajiga, Chava, Chucho, Patas, Tito, Guayabo, Nora, La Karla, Bebsi y July.

Mary y Cuchito, Abuelitos Políticos.

Paulina Sánchez García por estar conmigo en las buenas, las malas, en los momentos de tristeza y felicidad, persona especial en mi vida.

# LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL DERECHO ELECTORAL

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
I. EL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO. ....	3
1.1 El Derecho Electoral como rama específica del Derecho. ....	3
1.2 Definición de Derecho Electoral. ....	6
1.3 Derecho Electoral y Democracia. ....	11
1.4 El sistema representativo.....	16
1.5 El sistema mixto de representación en México.....	18
1.6 Las elecciones y su legislación en México.....	21
II. BREVE HISTORIA DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES EN MÉXICO. ....	23
2.1 Ley Federal Electoral (1973). ....	35
2.1.1 La personalidad jurídica de los partidos políticos en 1973. ....	36
2.1.2 El acceso a los medios de comunicación. ....	38
2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (1977).....	41
2.2.1 Los medios de comunicación en la legislación de 1977. ....	46
2.3 El Código Federal Electoral (1987). ....	49
2.3.1 El uso de medios de comunicación en el Código Federal Electoral. ...	52
2.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990). ....	57
2.4.1 El uso de medios de comunicación.....	61
2.5 Reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993-1994). ....	66

2.5.1 Acuerdos para marcar lineamientos en torno al comportamiento de los medios de comunicación.....	70
2.6 Reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1996.....	77
2.6.1 Uso del tiempo oficial.....	79
2.6.2 Financiamiento para propaganda en medios de comunicación.....	81
2.7 Reforma constitucional de 2007.....	87
III. CONCEPTOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	96
3.1 Diversas Definiciones sobre medios de Comunicación.....	96
3.1.1 Hund D. Wulf.....	96
3.1.2 Hans Magnus Enzensberger.....	98
3.1.3 Edgar Morin.....	99
3.1.4 Antonio Pascuali.....	100
3.1.5 Chaim S. Katz.....	101
3.1.6 Jorge Zaffore.....	101
3.1.7 Joseph R. Dominick.....	102
3.1.8 Opinión Personal.....	103
3.2.1 Prensa.....	105
3.2.2 Televisión.....	105
3.2.3 Radio.....	106
3.2.4 Internet.....	106
3.2.5 Cine.....	107
3.2.6 Los minimedios.....	110
IV. FUNDAMENTOS DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN: LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.....	113
4.1 El Derecho Electoral y la Democracia.....	113

4.2 Los actos protegidos por la libertad de expresión. ....	128
4.3 Acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación.....	136
4.4 Comentario del RAP-140/2008. ....	142
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFIA .....	156



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo abordar la relación existente entre el Derecho Electoral y los medios de comunicación con la finalidad de determinar la trascendencia de dichos medios y la utilización de los mismos atendiendo los avances de la tecnología.

Resulta importante este tema toda vez que existen nuevas modalidades que nos ofrecen los distintos medios de comunicación, como el Internet que en el cual se presenta cierta problemática ante la ausencia de regulación en la reforma electoral pasada, ya que esta regulación debe ser acorde con los principios rectores de todo proceso electoral; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En el primer capítulo abordamos el marco conceptual del Derecho Electoral en México a partir de la Clasificación del Derecho Electoral como rama específica del Derecho, así como la definición de dicha rama y la descripción de nuestro sistema de representación.

En el segunda capítulo se hará un recorrido por las reformas en los diversos ordenamientos jurídicos que van desde la Ley Federal Electoral de 1973 hasta la última reforma constitucional y legal de 2007, explicando en cada caso las reformas atinentes a los medios de comunicación en materia electoral.

En el siguiente capítulo se hará una revisión conceptual sobre los diversos medios de comunicación para proponer una definición de los mismos, así como su tipología, en la cual saltan a la vista los minimedios.

Una vez agotado el análisis de los conceptos, se hará el análisis respectivo para verificar cual es la relación de los medios de comunicación con la libertad de expresión y así verificar en que medida pueden ser regulados sin violentar tales libertades.

## **I. EL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO.**

### **1.1 El Derecho Electoral como rama específica del Derecho.**

En el lenguaje de los juristas, sobre todo de los prácticos, es común hablar de las materias jurídicas como porciones de derecho especializadas. Así, por ejemplo, se habla del derecho en materia penal, etc.

Las dogmáticas especializadas en alguna rama del derecho, auxilian en la comprensión específica de un conjunto de normas. La regulación específica de una asociación civil exige estudios concretos de su nacimiento histórico, su evolución, la caracterización que se ha hecho en las leyes atinentes y la interpretación aportada por los tribunales al resolver casos concretos. En cada porción de normas regulativas aparece siempre alguna teoría, al menos, que intenta explicar y dar coherencia al producto legislativo.

La utilidad de las dogmáticas es enorme, en la medida en que los operadores prácticos cuentan con herramientas teóricas que pretenden auxiliar en la comprensión de normas oscuras o inconexas y que son sistematizadas a través de conceptos científicos o técnicos de los juristas.

La Teoría del Derecho es más ambiciosa que la dogmática, en tanto intenta aglutinar los elementos comunes de cualquier tipo de norma (civil, penal, laboral, etc.) y agruparlos según sus generalidades compartidas. Por ello, se dice que a un teórico del derecho le resulta extraño dividir contenidos normativos y no analíticos.

Comanducci afirmó, por ejemplo que la especificidad del derecho electoral es cuestionable, porque no hay buenas razones para sostener la autonomía del derecho electoral o la especialización jurisdiccional, tomando en cuenta que en el Derecho Electoral o en el conjunto de normas que regulan actos vinculados a los procesos electorales, como en cualquier otro conjunto de normas, existen reglas que confieren poderes, que permiten, prohíben u obligan.

No obstante, consideramos que existen algunas razones que si pueden llevar a una diferenciación del Derecho Electoral en México y que, digamos, son de carácter extrasistemático, pues están fuera de la estructura de las reglas que componen a la generalidad de conjuntos normativos.

El Derecho Electoral se distingue de otros conjuntos normativos, al menos, por las siguientes razones:

1. Regula la actividad política electoral y todos los actos vinculados a la organización de las elecciones populares y por ende, establece cursos específicos de acción, consecuencias normativas especiales y condiciones de aplicación también especiales.
2. Tiene principios dogmáticos de interpretación jurídica limitados (el gramatical, sistemático y funcional)<sup>1</sup>.
3. Está dirigida a sujetos específicos: ciudadanos, precandidatos, candidatos, partidos políticos, coaliciones, autoridades electorales.
4. Existe una jurisdicción especializada y organismos administrativos electorales dedicados exclusivamente al fenómeno político electoral.

Pues bien, en este capítulo pretendemos abordar los temas relacionados con la regulación específica de los medios de comunicación en el derecho electoral, de

---

<sup>1</sup> Lo cual no ha impedido el empleo de otros métodos como el teleológico, el exegético o la interpretación conforme, so pretexto de que son especies del género sistemático o funcional. En realidad, la técnica de interpretación es una cuestión que puede manipularse tomando en cuenta que en el método gramatical y funcional caben distintos micrométodos.

tal manera que asumimos, así sea en sentido débil, que existe una dogmática especializada que merece la pena analizarse y diferenciarse de otras.

### **1.2 Definición de Derecho Electoral.**

El Derecho Electoral, como rama del Derecho Constitucional, ha sido poco estudiado en México. Esto se debe, en parte, a que los procesos electorales en nuestro país carecieron de competitividad durante varias décadas. Poco énfasis le dieron los incipientes partidos políticos opositores -incluso el oficial-, el gobierno o los ciudadanos a su marco regulatorio, pues las elecciones resultaban un trámite para la legitimación. Las elecciones eran un acto meramente político, no jurídico, a través del cual los sujetos en el poder documentaban y justificaban la continuación en el poder.

Debido al desgaste del sistema autoritario y de una creciente clase media, informada y exigente, en los últimos veinte años proliferaron estudios sobre Derecho Electoral. Un aspecto crucial consistió en la exigencia de transparencia y autenticidad en las elecciones, por lo cual surgieron legislaciones que

sistematizaron y regularon el procedimiento para la renovación del sistema de representación del Estado mexicano.

De este modo, con la aparición de partidos opositores fuertes y con presencia creciente, en México el Derecho Electoral ha pasado a un primer plano. Incluso, el debate se ha vuelto más intenso pues hoy se cuenta con poderes legislativos – a nivel federal y en los estados – más representativos y populares.<sup>2</sup> En nuestro país ya no es un solo partido el que resuelve la orientación de las leyes.

El Derecho Electoral “se manifiesta como un sistema de valores, principios, conductas, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> De acuerdo con los resultados de la elección federal de 1977, ni en la Cámara Alta ni en la Baja el PRI logró la mayoría absoluta –el 75 %-, para reformar la Constitución. De hecho, su mayor derrota la sufrió en la cámara de Diputados: por primera vez en el siglo, la oposición en su conjunto es mayoría frente al partido en el gobierno.

<sup>3</sup> Ponce de León Luis, *Derecho Político Electoral*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1997, p. 4

Según Luís Ponce de León, el Derecho Electoral es Político porque de éste deriva y procura regular y armonizar las relaciones entre gobernantes y gobernados. Es decir, de cómo los segundos eligen a los primeros.<sup>4</sup>

El autor enfatiza sobre algunos de los elementos que componen al Derecho Electoral: primero se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio; después se constituye como una doctrina jurídica que se traduce en jurisprudencia y luego se conforman resoluciones jurisdiccionales que se expresan como un conjunto de normas jurídicas.

Las normas regulan la convivencia humana con motivo de la elección, designación y remoción de los representantes, mandatarios y servidores públicos, para que, a fin de cuentas, se logre la justicia y la seguridad jurídica, como valores generales del Derecho.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ídem

<sup>5</sup> Ibid, pp. 4-10

Por otra parte, el Derecho Electoral se nutre de fuentes que “son las situaciones reales, las formas o el lugar de donde surge el derecho electoral en su diversa manifestación de doctrina, de legislación, de jurisprudencia y resolución jurisdiccional”.<sup>6</sup>

Ponce de León divide a las fuentes en *reales, formales e históricas*.

Las primeras se refieren a los problemas sociojurídicos o situaciones que generan la creación del Derecho; las segundas son los procesos mediante los cuales se crea el Derecho Electoral; y las terceras son todos los documentos precedentes que se requieren para la creación del Derecho.

No obstante, no se considera muy adecuada la concepción de Luis Ponce por diversas razones.

En primer lugar, porque no es una manifestación sistemática. No es una especie de ente que “aparece” o “se hace aparecer”, como si fuera una mera

---

<sup>6</sup> Ibid, p.13

manifestación de la naturaleza. El derecho electoral no habla de sí mismo, sino que los operadores hablan de él.

Pero veamos si más allá de la metáfora el concepto de Ponce sirve como definición jurídica del derecho electoral. Si lo que realmente se quiere decir es que el Derecho Electoral tiene ciertas características, el éxito de la definición dependerá de la descripción adecuada de esas características que lo diferencian de otras *ramas* del Derecho.

Dice el autor que el Derecho Electoral se *manifiesta como un sistema de valores, principios, conductas, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales...*

Digamos que esta parte de la concepción tampoco refleja características especiales del Derecho Electoral, pues en cualquier rama, como la civil, penal, administrativa, laboral, etc... existe un sistema de valores, principios, conductas, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales. En todo caso, este aspecto es el género próximo del Derecho Electoral, queda por ver por si se define adecuadamente la diferencia específica.

El sistema a que se refiere el autor, califica cierto tipo de fenómenos, que caracteriza en orden de lo siguiente: *regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.*

Analicemos por partes la diferencia específica propuesta por el autor.

Según se ve, existe un sistema normativo dedicado a regular y armonizar las relaciones entre gobernantes y gobernados y desde la lógica del autor, parece que esas funciones son propias del Derecho Electoral.

Regular es la función principal del derecho, en tanto establece cursos de acción específicos que impone a los gobernados. Es un concepto genérico, en el sentido de que representa todo acto que tiende a establecer pautas de conducta. No es propio de algún tipo específico de normas, pues por ejemplo, algunas normas de derecho tributario también establecen

### **1.3 Derecho Electoral y Democracia.**

Por su parte, Norberto Bobbio sostiene que un régimen democrático “es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.<sup>7</sup>

Por otra parte, la democracia puede concebirse como un “particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos de carácter intergrupales en cuyos resultados domina claramente la incertidumbre”.<sup>8</sup>

Como se dijo líneas arriba, en las sociedades democráticas, por lo general, los procesos electorales constituyen la forma como “los interesados” –la ciudadanía– elige a sus gobernantes.

Según afirma Dieter Nohlen, las elecciones constituyen el “modo democrático” de designación de los representantes del pueblo.<sup>9</sup> Ante todo, ha escrito, aquellas representan una *técnica de designación de representantes* pues se encuentran

---

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, Primera reimpresión de la primera edición en español, México, 1989, p. 9

<sup>8</sup> Alcántara Saez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, Primera edición, México, 1995, p. 134

<sup>9</sup> Nohlen..., p. 9

otras tales como la sucesión o el nombramiento, sin tener contenido democrático alguno, en consecuencia, las elecciones no son exclusivas de las democracias.

Por su parte, Milbrath nos recuerda que las elecciones “tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles”<sup>10</sup>

Pero los procesos electorales no son privativos de los regimientos democráticos los puede haber –y los hay, de hecho- en los sistemas políticos autoritarios o totalitarios.<sup>11</sup>

Sin embargo, la importancia de las elecciones varía si se trata de un régimen democrático, autoritario o totalitario. Cada uno le otorga un valor distinto. Así tenemos que en un régimen democrático hay comicios competitivos, en un autoritario, semicompetitivos y en un totalitario las elecciones no son competitivas.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Como ejemplos, un régimen autoritario sería México durante gran parte del siglo; un régimen totalitario sería el cubano.

<sup>12</sup> Nohlen..., p. 10

De aquí se desprende que las elecciones constituyen la base del concepto democrático liberal: la democracia no acaba con la dominación política. Una vez electos los representantes, el control se ejerce mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de esta para llegar al poder.

En los sistemas competitivos las elecciones expresan la confianza del electorado en los candidatos escogidos, constituyen cuerpos representativos funcionales y controlan el gobierno.

Además, son tres los factores estructurales que determinan las funciones concretas de las elecciones. En primer término, la *estructura del sistemas social*: clases, etnias, grupos de presión, religiosos; *la estructura del sistema político*: sistema parlamentario o presidencial; y *la estructura del sistema de partidos*: número de partidos políticos, tamaño de estos y diferencias ideológicas entre ellos.<sup>13</sup>

La teoría democrática liberal, cabe recordar, presupone que los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Si no hay una abierta

---

<sup>13</sup> Nohlen..., p.16

competencia por el poder entre las fuerzas sociales y las agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones, en resumen, son la fuente de legitimación de un sistema político.

La tendencia en América Latina, para el caso, es hacia la instauración de sistemas democráticos competitivos. México no es la excepción, pues se puede afirmar que a partir de las elecciones presidenciales de 1988 se abrió la brecha de la competitividad.

Empero, como señalan Cansino y Sermeño, las democracias en Latinoamérica “no han contado en el pasado más o menos largos de estabilidad como en las democracias consolidadas”.<sup>14</sup>

O como señala Morlino, la consolidación democrática implica un “reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cansino César y Sermeño, Angel, “América Latina: una democracia toda por hacerse”, *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política comparada, Vol. I, IV, octubre –diciembre de 1997, p. 560

<sup>15</sup> Citado en Alcantara..., pp. 140-141

De este modo en Latinoamérica las transiciones no necesariamente tendrán un cambio predeterminado hacia la democracia, podarían darse casos de retrocesos autoritarios e incluso totalitarios.

La democracia y el derecho electoral en México constituyen los dos binomios a partir de los cuales se construye la regulación jurídica de los medios de comunicación en los procesos electorales. La constitución ha juridificado, por decirlo de algún modo, el sistema democrático.

Es de destacarse que hoy por hoy, en México el Derecho Electoral ha logrado autonomía respecto del Constitucional. Lo relativo a procesos electorales ya no forma parte de una ley general, sino que cuenta con una rama especializada encargada de regularlos.

#### **1.4 El sistema representativo.**

En los Estados donde la democracia se practica para designar a representantes populares, tradicionalmente el *sistema representativo* reside en el Poder Legislativo. Sin embargo, no es exclusivo de éste: también se ha aplicado la

elección, mediante el sufragio directo o indirecto, de los poderes Ejecutivo y Judicial.

El sistema de representación política se manifiesta a partir de diversos modelos, fundamentalmente, de dos tipos: *representación por mayoría* o *representación proporcional*. Puede existir una combinación de ambos, como en México, en donde el sistema de representación es *mixto*.

El *sistema de representación por mayoría* se refiere a que el órgano representado se conforma a partir de aquellos candidatos que hayan obtenido la mayor parte de los votos en una demarcación territorial por la que contendieron y por lo general es llamada *distrito electoral*.

A su vez, *el sistema de representación proporcional* es aquel que permite que el órgano representado refleje lo más fielmente posible la distribución de los votos entre los partidos.<sup>16</sup> Este sistema intenta asignar a cada partido el número proporcional de escaños que le correspondería según el número de votos obtenidos.

---

<sup>16</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-FCE, México, 1994, pp. 86-102

Según Javier Patiño, el primero de los sistemas –*mayoritario*- puede subdividirse: como *sistema mayoritario uninominal* o como *sistema mayoritario de lista*. El primer caso, el territorio “se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos”.<sup>17</sup>

En el *sistema mayoritario de lista*, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito, llamadas comúnmente *circunscripciones*. En cada una de ellas el elector vota por una lista de personas propuestas por los partidos.

Por último, cabe mencionar que la *mayoría absoluta* se logra cuando un candidato logra la mitad más uno de los votos; en tanto, la *mayoría relativa*, cuando gana más votos que el candidato que le sigue, así la diferencia sea de un solo sufragio.

### **1.5 El sistema mixto de representación en México.**

---

<sup>17</sup> Patiño Camarena..., p. 185.

Entre los antecedentes más importantes del Derecho Electoral en México, destacan los siguientes.

En 1963 surgieron los diputados de partido. La ley electoral vigente entonces les asignó a las minorías un número determinado de curules en la Cámara de Diputados. Pero hasta 1977, en lo que hace a la renovación del Poder Legislativo, las leyes electorales sólo contemplaron el *sistema de representación por mayoría* que es, justamente, cuando un candidato se beneficia con la mayor parte de los votos.

A partir de ese año -1977-, con el surgimiento de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el sistema de representación cambió. Se acuñó un *sistema de representación mixto*; aunque sólo para la Cámara de Diputados, sus representantes se eligieron por representación mayoritaria –absoluta o relativa-, y por representación proporcional.

Aunque sólo aplicable a la Cámara de Diputados, se logró entonces la integración de sus 400 miembros así: 300 por mayoría y 100 plurinominales. Esto abrió la

posibilidad a que las minorías partidarias pudieran tener representación en el Poder Legislativo.

En 1987, el Código Federal Electoral incrementó de 100 a 200 el número de Diputados plurinominales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente prevalece este modelo para la conformación de la Cámara Baja.

De este modo la Cámara de Diputados se integra en un sesenta por ciento bajo el esquema de mayoría. Los 200 Diputados plurinominales según el artículo 54 de la Constitución se designan mediante el sistema de listas votadas en cinco *circunscripciones plurinominales*. Estas intentan representar lo más fielmente posible la distribución del electorado en cinco regiones del país.<sup>18</sup>

La composición de la Cámara de Senadores también obedece a ambos sistemas, pero se integra de manera diferente. Hasta antes de la reforma electoral del 1994, se votaban a dos senadores por entidad y el partido mayoritario lograba llevar a ambos a la Cámara Alta. A partir de ese año, un tercer Senador por entidad fue asignado a la primera minoría.

---

<sup>18</sup> CPEUM, edición revisada por Miguel Borell Navarro, edición Sista, p. 28

Las últimas modificaciones en materia electoral (1996) permiten ahora una Cámara de Senadores compuesta en un veinticinco por ciento compuesta bajo el principio de representación proporcional: 32 de los 128 Senadores se eligen de manera plurinominal a partir de una lista votada en una sola circunscripción, que comprende a todo el territorio nacional.<sup>19</sup>

Cabe recordar, por último, que la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años; la de Senadores, cada seis.

### **1.6 Las elecciones y su legislación en México.**

México, al igual que la mayor parte de los países del continente Americano, practica una forma de gobierno presidencialista. Esto significa que la titularidad del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que es elegida directamente por el voto popular sin mediación alguna del parlamentario.

---

<sup>19</sup> Ibid, p. 29

La elección del Presidente de la República en nuestro país es directa: cada mexicano vota por el candidato de su preferencia y el Poder Legislativo es también elegido mediante el sufragio libre, directo y secreto.

Es un régimen presidencialista como el nuestro, ambos poderes tienen vida constitucional independiente, de tal forma que un poder no puede disolver al otro, como sí sucede en un régimen parlamentario.

Desde la *Constitución de Cádiz*, promulgada dos años después del inicio de la Guerra de Independencia, el supremo Poder se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Este concepto de la división tripartita del poder que pretende el equilibrio de las fuerzas, fue retomado por las constituciones de 1814, 1824, 1847, 1857 y 1917, entre las más importantes.

Nuestra Carta Magna vigente, en su artículo 49 en su letra sostiene que:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola

persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>20</sup>

Cabe destacar, por último que durante prácticamente todo el siglo XX los mexicanos hemos tenido el derecho de elegir al titular del Poder Ejecutivo en dos ordenes: Federal (Presidente de la República) y Estatal (Gobernador); así también hemos electo popularmente a los integrantes de los ayuntamientos y a los poderes Legislativo federal (Congreso de la Unión) y local (Congresos Estatales).

## **II. BREVE HISTORIA DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES EN MÉXICO.**

La primera legislación en México que abordó el tema electoral fue la *Constitución Política de la Monarquía Española* (conocida como Constitución de Cádiz) promulgada el 19 de marzo de 1812. En 185 años, sobra explicar, se han registrado modificaciones sustanciales y no sólo porque a principios del siglo

---

<sup>20</sup> Op. Cit. El artículo 29 señala que en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública con la autorización del Congreso de la Unión sólo el Presidente puede suspender en todo el país o en una región, las garantías individuales. Por su parte, el artículo 131 de la Carta Magna sostiene que es facultad del Congreso la aprobación del presupuesto fiscal para cada año.

pasado México era el Virreinato de la Nueva España, sino porque a lo largo de estos casi dos siglos, el país tiene otra conformación política, social, económica y cultural. Por decir lo menos.

En este recuento sobre los más importantes ordenamientos en materia electoral, la *Constitución de Cádiz* –vigente dos años- abrió el paso al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* del 22 de octubre de 1814, que nunca fue aplicado: en un territorio sin ley, hasta 1820 se reinstaló la *Constitución de Cádiz*.

Con el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* se consumó la independencia del virreinato de la Nueva España. A falta de ley la *Constitución de Cádiz* se recuperó en muchos de sus apartados mientras Agustín de Iturbide encabezó un gobierno provisional y convocaba a un Congreso Constituyente.

Con Guadalupe Victoria en la Presidencia de la República, se elaboró la primera constitución de la nación mexicana: la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Fue promulgada el 4 de octubre de 1824 y casi dos años después, en abril de 1826 un decreto estipuló las bases para la elección de diputados, que

recuperaba en parte la forma de elección diseñada en 1812. Cuatro años más tarde, el 4 de julio de 1830, el decreto se renovó y se incluyeron los lineamientos para la elección de los ayuntamientos.

La República centralista de 1836 tampoco negó la representación política. En noviembre del mismo año, siendo presidente Anastasio Bustamante, se promulgó la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales* –lo que podría equivaler a los Congresos locales actuales-. Un mes después se introdujeron los derechos políticos de los mexicanos en las *Leyes Constitucionales de la República Mexicana*.<sup>21</sup>

En 1841 el Poder Ejecutivo convocó a un Congreso Constituyente que creó la *Constitución de 1842*. Nunca entró en vigor pues fue desconocida por Antonio López de Santa Anna. Este convocó a un Constituyente más reducido y el 14 de junio de 1843 promulgó las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*; a los cinco días decretó las bases para la elección del nuevo Congreso.

---

<sup>21</sup> Arroyo, Israel, “Conservadurismo”, de próxima publicación en la Enciclopedia de Política y Cultura de la Universidad de Chicago.

Entre los años de 1846 y 1847, las legislaciones con carácter centralista fueron sustituidas por la Constitución federalista de 1847, por lo que se rehabilitó la vieja Constitución de 1824.

Con el *Plan de Ayutla*, emitido el 1 de marzo de 1854, se desconoció la Presidencia de Antonio López de Santa Anna y las fuerzas opositoras a su régimen, encabezadas por el coronel Florencio Villarreal, convocaron a la elección de un presidente interino. Resultó ser Juan Álvarez. El *Plan* tuvo el carácter de primera ley fundamental del país hasta la promulgación de la *Constitución de 1857*.<sup>22</sup>

En este último año se promulgó la *Ley Orgánica Electoral*, el 12 de febrero, como resultado del Congreso Extraordinario Constituyente al que se había convocado el 17 de octubre de 1855.

En síntesis, con esta ley se sentaron las bases para la conformación de distritos electorales numerados: cada uno agruparía a unos 40 mil habitantes en promedio. También se levantó un padrón de electores que recibirían una credencial para

---

<sup>22</sup> Cosío Villegas, Daniel (coordinador), *Historia general de México*, el Colegio de México, Tercera Edición, México, 1981, p. 832. como dato adicional, en el gabinete de Álvarez estuvieron Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Benito Juárez e Ignacio Comonfort.

votar en una sección determinada. Mediante un sistema indirecto en dos grados, en cada junta electoral de distrito se haría la votación para cada diputado y también se elegirían a los presidentes de la República y de la Suprema Corte de Justicia, así como a los magistrados de la misma.

Bajo la presidencia de Ignacio Comonfort se promulgó la *Constitución de 1857*, suspendida mientras duró el segundo imperio en manos de Maximiliano de Habsburgo. El 1 de noviembre de 1865 el emperador promulgó la *Ley Electoral de Ayuntamientos*.

Al restaurarse la República, ya como Presidente, Benito Juárez convocó a la elección de los supremos poderes el 14 de agosto de 1867, y retomó la *Ley Orgánica Electoral* de 1857. Esta fue reformada el 8 de mayo de 1871. También al siguiente año, bajo la Presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

Durante su gestión, Juan N. Méndez convocó de nueva cuenta a elecciones para renovar a los tres poderes. Destaca que el artículo 8 asentara que no podían ser funcionarios públicos aquellos que hubiesen contribuido a la falsificación de votos para reelegir a Lerdo.

La *Ley Orgánica Electoral*, reformada por última vez el 16 de diciembre de 1882, perduró hasta fines de 1901 cuando bajo el régimen de Porfirio Díaz se emitió la *Ley Electoral*.

El nuevo ordenamiento estipuló que la renovación de los diputados se haría cada tres años; cada seis para senadores, con una elección por mitad cada tres años. Por su parte, el Presidente de la República, votado cada seis años con la posibilidad de reelegirse, sería designado por el voto secreto de los electores de partido de cada junta de distrito electoral. Con este mecanismo, cabe recordar, Porfirio Díaz se reeligió permanentemente hasta el estallido de la Revolución Mexicana, a excepción del periodo 1880-1884, cuando gobernó Manuel González.

Fue el Presidente Francisco I. Madero quien, al derrocamiento de Díaz, impulsó la *Ley Electoral*, dada el 19 de diciembre de 1911. Entre las consideraciones más relevantes estuvo, por supuesto, el principio de “*sufragio efectivo, no reelección*” y la idea de participación político-electoral, al permitirse que un partido pudiera constituirse con cien ciudadanos como mínimo. Además, la introducción del voto directo para la todos los cargos de representación federal, con excepción de la

Presidencia de la República. La ley maderista permitió, asimismo, la elección del Vicepresidente.

Esta ley fue reformada cinco veces después y prevaleció hasta que el jefe del Ejército Constitucionalista y, a la postre, Presidente de la República, Venustiano Carranza, emitió la *Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente* el 20 de septiembre de 1916. Él mismo promulgó la *Ley Electoral* de febrero de 1917 que se ocupó –entre otros menesteres- de convocar a elecciones extraordinarias para Presidente de la República y para renovar el Congreso de la Unión. La reforma más sustancial consistió en extender el voto directo hasta el Ejecutivo.

Poco más de un año después de la promulgación de la *Constitución de 1917*, el Congreso dio a conocer la *Ley para la Elección de Poderes Federales*. Esta importante legislación aportó la *secrecía* del voto e incluyó, por cierto, un formato de “credencial de elector” que preveía datos como el número de distrito y de sección electoral, a qué municipio y estado pertenece el elector y la dirección donde se instalara la casilla en la que debía sufragar. También se insertaron formatos para boletas electorales y otro para anotar el resultado de la elección por distrito y sección.

Entre todo esto, la crisis política del país se recrudeció cuando el *Plan de Agua Prieta* desconoció la presidencia de Venustiano Carranza. El entonces jefe del Ejército Liberal Constitucionalista, Adolfo de la Huerta, promulgó un decreto (25 de mayo de 1920) con el que se ignoraron la Constitución de 1917 y la Comisión Permanente del Congreso – a sus diputados, por considerarlos ilegítimos. Al nuevo Congreso lo facultaba par designar al nuevo Presidente Provisional de la República, que fue él mismo.

De la Huerta decretó reformas a la *Ley para la Elección de los Poderes Federales* de 1918 lo mismo que su sucesor, Álvaro Obregón, en 1921. El Presidente Pascual Ortiz Rubio siguió la misma ruta y el 24 de noviembre de 1931, la concurrida ley cambió en lo relativo a numeración progresiva de los distritos electorales y las secciones.

Por si fuera poco, siendo presidente Manuel Ávila Camacho, la susodicha ley de 1918 se modificó en 1942 y 1943. Se ratificó que el Poder Legislativo se renovarían cada tres años; el Ejecutivo cada seis. La reforma electoral, por añadidura, asignó al síndico municipal la presidencia de los Consejos Municipales que, de forma similar al siglo XIX, se encargarían de organizar la elección en esta demarcación.

En los Consejos Distritales, el jefe sería el presidente municipal de la cabecera de distrito y dos de los candidatos designados por el alcalde.

Después de normar durante 28 años, esta legislación finalmente fue revocada el 7 de enero de 1946, al promulgarse la *Ley Electoral Federal*. A partir de ella se reglamentaron los artículos 36, 60, 74 y 97 de la Constitución General de la República y por vez primera se requirió que los ciudadanos hicieran una solicitud individual para ser inscritos en el padrón electoral.

La gran ruptura de esta nueva ley electoral consistió, en términos generales, en la centralización de los comicios en un órgano federal. De igual manera, se pasó de un sistema “minimalista” a otro de tipo “maximalista”.<sup>23</sup> Por ejemplo, para que un partido político pudiera conservar su registro necesitó, a partir de ese momento, obtener una votación nacional mínima de un 2.5 por ciento, distribuida en una porción territorial.

En apretada síntesis, la ley promulgada por Manuel Ávila Camacho señaló que el Poder Ejecutivo y los senadores serían renovados cada seis años; los diputados, cada tres. Los ayuntamientos dejaron de ser los organizadores comiciales y la

---

<sup>23</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991

responsabilidad recayó en la Comisión federal de Vigilancia Electoral, presidida por el encargado del despacho de Gobernación.

Los partidos políticos fueron considerados “asociaciones” si aglutinaban a un mínimo de 30 miembros. Además se creó, como se dijo, un padrón y listas electorales y se adjudicó a la Cámara de Diputados la calificación de la elección de sus propios miembros, quienes harían el cómputo para la elección presidencial.<sup>24</sup>

Miguel Alemán Valdés reformó de manera sustantiva la *Ley Electoral Federal* el 21 de febrero de 1949. Nada más y nada menos que se modificaron 99 de los 136 artículos de la ley original. Luego ésta fue abolida y el 4 de diciembre de 1951 nació la *Ley Electoral Federal*.

Con ella surgió la Comisión Federal Electoral como instancia organizadora de los comicios. También se creó el Registro Nacional de Electores, órgano que expediría las credenciales de elector a ciudadanos. Los partidos políticos siguieron

---

<sup>24</sup> La auto calificación de diputados y senadores perduró hasta las reformas en materia electoral que se hicieron en 1993.

siendo concebidos como “asociaciones”, pero tuvieron la atribución de poder presentar recursos de apelación al proceso comicial, en caso de que se suscitaran irregularidades.

También se consideró la autocalificación de diputados y senadores; serían los primeros que declararan válida la elección para Presidente de la República.

En los cuarenta se permitió el voto de la mujer para elecciones municipales. Hacia 1953 se incluyó en la ley la reforma constitucional que otorgó el voto femenino para todas las elecciones y, hacia 1954, el presidente Adolfo Ruiz Cortines modificó 28 artículos de la *Ley Electoral Federal* impulsada por Miguel Alemán.

A su vez, el presidente Adolfo López Mateos promulgó la *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal* vigente desde 1951, el 28 de diciembre de 1963. Se modificaron 6 artículos y se adicionaron cuatro.

Los cambios permitieron a los partidos políticos con registro contar con algunas prerrogativas como exención de impuestos por renta de inmuebles; por rifas y sorteos para allegarse de recursos; y por la venta de impresos, entre otros. También se abrió la posibilidad de contar con diputados de partido.

El primer mandatario Gustavo Díaz Ordaz, en tanto, decretó reformas a la multicitada ley de 1951, a principios de 1970. Pero su sucesor, Luis Echeverría Álvarez se dio a la tarea de promulgar la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973.

Con la aparición de ésta última, por vez primera los partidos políticos pudieron acceder a los medios de comunicación, materia de este trabajo. En los siguientes capítulos se abordarán, de manera detallada, las leyes subsecuentes al respecto.<sup>25</sup>

Por último, la *Ley Federal Electoral* de Echeverría fue revocada para el nacimiento de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, del 28 de diciembre de 1977, la cual reconoció a los partidos políticos como “entidades de interés público”. Siguió el *Código Federal Electoral*, dado el 18 de diciembre de 1987 y, finalmente, el *COFIPE*, de 1990.

---

<sup>25</sup> Véase García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Federal 1812-1973*, Publicación del DOF, Secretaría de Gobernación, México, 1973, Tercera Edición

Como se puede observar en este recuento, en México hubo casi permanentes modificaciones a las legislaciones electorales, tanto en el siglo XIX como en el XX. Esto puede explicarse a partir del control que, hasta hace poco ejerció el gobierno sobre los procesos comiciales. Fueron leyes que se ajustaron *a modo* que se ajustaron a los vaivenes políticos y sociales, de tal suerte que el sistema político siempre fuera el remitente.

Por mencionar el último ejemplo, luego de la creación del Frente Democrático Nacional en 1987, y que aglutinó a grandes masas de electores, el COFIPE de 1990 restringió sustancialmente la formación de coaliciones, con el fin de evitar una eclosión electoral parecida a la del proceso federal de 1988, en lo sucesivo.

### **2.1 Ley Federal Electoral (1973).**

En plena efervescencia de los movimientos guerrilleros, sindicales, políticos y sociales de fines de la década de los 60 y 70, el presidente Luis Echeverría Álvarez se abocó a buscar el modo de incorporar a amplios sectores sociales inconformes con el régimen de gobierno, a los cauces civiles e institucionales.

De hecho, como menciona el Leonardo Valdés Zurita, el mandatario impulsó una apertura democrática que “se propuso incorporar a los jóvenes (...) a la actividad político-electoral. Para tal efecto redujo la edad para adquirir la ciudadanía y para postularse como candidato a diputado y senador”.<sup>26</sup> Una practica usada fue la cooptación; otra la permisividad de que organizaciones de ciudadanos en desacuerdo con el sistema pudieran participar en los procesos electorales.

Con esta previsión, Echeverría Álvarez emitió, para las elecciones intermedias del Congreso de la Unión de 1973, un decreto con el que, previa aprobación del Poder Legislativo, logró abrogar una de las leyes electorales con más vigencia durante el presente siglo: la Ley Electoral Federal emitida el 4 de diciembre de 1951.

Así surgió la Ley Federal Electoral de 1973, fundamental para este estudio pues fue la primera que reguló el uso de medios de comunicación para los partidos políticos.

### **2.1.1 La personalidad jurídica de los partidos políticos en 1973.**

---

<sup>102</sup> “El Estado de la reforma electoral: historia y coyuntura I”, *El Nacional*, número 43, México, 1 de marzo de 1990

Pese a la novedad que presentó el uso de medios de comunicación para partidos políticos, ésta ley los siguió considerando asociaciones políticas. Se integran, según el artículo 17, con ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y con fines electorales.

Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.<sup>27</sup>

Hay que observar que la Ley Federal Electoral de 1973 fue la última que consideró a los partidos políticos como “asociaciones”. Las que siguieron, hasta el COFIPE vigente, concibió a los partidos políticos como “entidades de interés público”. Esta redefinición es importante pues, a partir de 1977, se consideró a los partidos políticos como instituciones de interés público y, por ende, con derecho a financiamiento público.

---

<sup>27</sup> García Orozco Antonio, *Legislación electoral federal 1812-1973*, DOF-Secretaría de Gobernación, Tercera edición, México, 1973, p. 281. Véase la Ley Federal Electoral, emitida en 1973.

Sin embargo los partidos políticos, en tanto “asociaciones” con “finés electorales, de educación cívica y orientación política”, recibieron algunos beneficios mientras la ley de 1973 estuvo vigente.

Algunas de estas prerrogativas, incluso otorgadas por legislaciones anteriores a los partidos políticos, en 1973 fueron: exención de impuestos del timbre para contratos de arrendamiento, compraventa y donación; por rifas y sorteos o por venta de impresos que editaran los partidos en relación con la difusión de sus principios. Pero de ninguna manera, como previeron las legislaciones que se aprobaron en las siguientes décadas, se contempló el financiamiento público o el privado. Es decir, no sería el Estado el que subsidiara las actividades operativas de los partidos políticos.

### **2.1.2 El acceso a los medios de comunicación.**

La Ley Federal Electoral impulsada por Luis Echeverría Álvarez fue, como se dijo, la primera que permitió a los partidos políticos con registro –solicitado en aquél entonces al Secretario de Gobernación- el acceso a la radio y la televisión.

Esta legislación otorgó a los partidos, en consecuencia, parte del tiempo que le corresponde usufructuar al Estado sobre los medios de comunicación, que es el del 12.5 por ciento mensual en cada estación radiodifusora y en cada canal televisivo.

Según el artículo 39, *solo en tiempos electorales*, los partidos podían disponer de diez minutos, en dos programas quincenales, a partir del registro de sus candidatos y hasta tres días antes de la elección.

La presencia de los partidos en radio y televisión, con cobertura nacional, tuvo no obstante varias limitantes: en primer lugar, los diez minutos que cada partido solicitara serían emitidos en un mismo programa y por separado. Esto implicaba que el programa duraría según el número de partidos con registro. Si las asociaciones políticas decidían hacer un programa en conjunto, podían solicitar al máximo órgano, la Comisión Federal Electoral (CFE), que acordara con la Comisión de radiodifusión –creada para tal efecto- la organización del programa. El conductor del mismo podía ser electo por los partidos “de común acuerdo” o *designado*, en su defecto, por la CFE.

En segundo lugar, los diez minutos de referencia serían sólo para difundir:

Las tesis ideológicas y los programas de acción que sostenga (la asociación) frente a los problemas nacionales y no podrán constituirse, en ningún caso, en plataformas para dirimir cuestiones personales. La propaganda de las asociaciones políticas se mantendrá dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la vida moral; no atacará los derechos de tercero; ni incitará a la comisión de algún delito o a la perturbación de orden y la paz pública.<sup>28</sup>

Este hito sobre el uso de medios de comunicación en leyes electorales, sin embargo, contempló muchas condicionantes: la Comisión de Radiodifusión, en coordinación con la CFE, sería la encargada de acordar los canales, estaciones y horarios de las transmisiones. A su vez, los partidos políticos tendrían que solicitar el tiempo por escrito y enviarlo a la CFE, por lo menos, con 15 días de anticipación al día de la transmisión.

---

<sup>28</sup> Ibid, p. 283

Además, los partidos no podían producir sus propios programas. Lo haría la Comisión de Radiodifusión, pero eso sí, con un presupuesto determinado por la CFE. En resumen, esta ley no previó nada relativo a aspectos técnicos en la producción de los programas. Cuatro años después, esta disposición y en general, lo relativo al uso de medios de comunicación para partidos políticos cambiaría relativamente.

## **2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (1977).**

Bajo la presidencia de José López Portillo se llevó a cabo una de las reformas en materia electoral más importantes de este siglo. Introducida en 1977 y publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 28 de diciembre de ese año, dejaba sin vigencia la Ley Federal Electoral que había regulado los comicios desde 1973.

Con ella se abrió la posibilidad, por primera vez, de que la oposición partidista pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de los representantes populares. La Cámara de Diputados pasó de 300 diputados electos por la vía uninominal a 400, con la introducción del sistema de representación proporcional.

Según Javier Orozco Gómez, la reforma electoral lopez-portillista tuvo dos grandes implicaciones políticas. Por un lado, se canalizó la actividad de minorías activas contestatarias – de los foros sindicales y universitarios, que habían participado en movimientos sociales y políticos (incluso guerrilleros) a fines de los sesenta y durante los setenta- al de la palestra político electoral. Y, por el otro, se “amplió considerablemente la posibilidad de incorporación al sistema político de grupos y no sólo de minorías activas o de individuos que hubieren sido cooptados de la disidencia intelectual o de los partidos y grupos políticos hasta entonces marginados de la lucha electoral”.<sup>29</sup>

La reforma electoral de 1977 permitió, incluso, modificaciones al artículo 6 Constitucional: la información es un derecho y debe estar garantizado por el Estado. Esta iniciativa a la Carta Magna fue enviada a la Cámara de Diputados en octubre de ese año, junto con las reformas y adiciones referentes a los partidos políticos y al proceso electoral. En la iniciativa se justificó la necesidad de “garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de

---

<sup>29</sup> Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, p. 31

los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas”.<sup>30</sup>

En su texto, el entonces titular del Poder Ejecutivo agregaba:

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva, el derecho a la información que, mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho de difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.<sup>31</sup>

Según Mario Moya Palencia, la iniciativa presidencial manifestó que el derecho a la información se estructuró dentro de la reforma política, porque todo lo que

---

<sup>30</sup> Orozco Gómez cita la justificación del titular del Poder Ejecutivo, a fin de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ella se pretendió garantizar no sólo que la información se concibiera como un derecho sino que también los partidos pudieran acceder a ella a través de los medios de comunicación.

<sup>31</sup> *Iniciativa Presidencial* con proyecto de decreto que reforma y adiciona varios artículos constitucionales, dada el 4 de octubre de 1977.

contribuya a que el ciudadano esté mejor informado y disponga de más medios de conocimiento de la marcha de la sociedad, lo impelerá a la acción que es la participación y podrá también ayudarlo a dirigir con mayor acierto esa participación.<sup>32</sup>

De esta forma, mientras fue secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, el presidente José López Portillo impulsó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Dicha legislación es fundamental en este estudio pues abrió la discusión – aunque elemental e incipiente- en torno al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Como se advirtió líneas arriba, la LFOPPE definió a los partidos ya no como “asociaciones” sino como “entidades de interés público” y, en tal virtud la nueva ley destinó un mayor y más importante espacio a la regulación en materia.

Para empezar en el artículo 48 del capítulo sexto, se asentó:

Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

---

<sup>32</sup> Moya Palencia, Mario, *Democracia y Participación*, Primera edición, UNAM, México, 1982, p. 61.

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa; durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular.
- IV. Gozar de exención de impuestos y derechos, y
- V. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.<sup>33</sup>

La LFOPPE, bajo el sustento de que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, mandato a la Comisión Federal Electoral como órgano electoral supremo. Esta se integró –hasta que la ley fue abrogada-, por cuando menos 6 miembros: un comisionado del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo que serán un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público que la propia Comisión debía nombrar

---

<sup>33</sup> García Orozco..., p. 300

de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal. Todos, cabe destacar, tenían voz y votos.

En lo que hace a la integración de la CFE, según la ley de 1977, no hubo variaciones significativas respecto de la de 1973. Esta última contaría con un comisionado del Poder Ejecutivo –también el secretario de Gobernación-, dos del Legislativo –un diputado y un senador, designados por las respectivas Cámaras- y uno por cada partido político nacional.

### **2.2.1 Los medios de comunicación en la legislación de 1977.**

En materia de uso de medios de comunicación se registraron varias novedades respecto de la ley de 1973.

El artículo 49 de la LFOPPE mandató a la CFE a disponer modalidades, formas y requisitos que debían satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas que señalaba el artículo 48, y se ratificó la existencia de la Comisión de Radiodifusión de la CFE, encargada de producir técnicamente los programas de radio y televisión para los partidos políticos.

Se trataba de producir comerciales y anuncios, en radio y televisión, a partir del tiempo “que por ley corresponde al Estado en los canales de radiodifusión”, y en donde los partidos políticos dispondrían “de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual en los términos de las normas que al efecto” dictara la CFE.<sup>34</sup> La ley no determinó frecuencias o un tiempo específicos de duración, a diferencia de la ley de 1973, que destinó 15 minutos en dos programas quincenales.

En tanto, si bien la ley dejaba en libertad a los partidos políticos la elaboración del contenido de las transmisiones que correspondieran al tiempo otorgado, la producción corría a cargo del personal técnico de la Comisión de Radiodifusión. Esta situación, de hecho, provocó que los programas, amén de transmitirse en horarios sin audiencia, fueran de baja manufactura. Pero con una ventaja: serían permanentes, tendrían cobertura nacional y se incrementarían en tiempos electorales.

El mismo artículo 49 señalaba que los tiempos destinados a los partidos políticos serían destinados por la Comisión de Radiodifusión. Esta determinaría fechas, canales, estaciones y horarios, dentro del tiempo asignado para el Estado en

---

<sup>34</sup> Ibid

espacios para la Radiodifusión comercial, oficial y cultural. A diferencia de la ley de 1973, en la de 1977 cabía la posibilidad de que las transmisiones de programas de los partidos políticos pudieran integrarse a un solo programa con varios de éstos, o con todos los que tuviesen registro.

En lo referente a las publicaciones a las que tendrían acceso el artículo 42 obligaba a los partidos políticos nacionales a contar con una edición periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico. Esta última tendría un carácter trimestral, financiada por el Estado.

Además, otra posibilidad de acceder a la opinión pública: la CFE debía editar una publicación en la que los partidos políticos aprovecharían espacios para insertar artículos, ensayos y cualquier otro material informativo de su interés.

Como corolario, según la LFOPPE, los partidos políticos estaban obligados a imprimir un número “mínimo” –no especificado- de carteles y folletos para que el electorado tuviera información básica sobre candidatos a puestos de elección popular. Las especificaciones eran: el cartel contendrá la denominación, emblema,

color o colores, lema y nombre del candidato; el folleto dará a conocer sus datos biográficos y el ideario que sustente.

Cabe destacar, por último, que la LFOPPE permitió la conformación de Asociaciones Políticas Nacionales, Frentes y Coaliciones; aunque con personalidad jurídica propia y posibilidad de participar en los procesos electorales, éstos no tendrían derecho a financiamiento público ni disposición de tiempos en medios de comunicación.<sup>35</sup>

La LFOPPE fue reformada y adicionada el 29 de diciembre de 1981, seis meses antes de la elección que llevara a la Presidencia de la República a Miguel de la Madrid Hurtado. En materia de medios de comunicación no sufrió variaciones.

### **2.3 El Código Federal Electoral (1987).**

---

<sup>35</sup> La LFOPPE estipuló que los frentes y coaliciones se formarían con fines no electorales, aunque podían aliarse a los partidos para las contiendas. Debía firmarse un convenio a ser comunicado, a su vez, a la CFE. Para la elección de Presidente, diputados y senadores podían realizarse convenios de coalición entre dos o más partidos por los principios de mayoría relativa y/o representación proporcional. Las coaliciones podían ser totales o parciales: en el caso de diputados plurinominales, en todas las circunscripciones; en la de senadores, total o parcialmente.

Fue la LFOPPE reformada y adicionada la que prevaleció durante casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid y que rigió las elecciones federales intermedias de 1985. Pero próxima la sucesión presidencial de 1988, siendo secretario de de Gobernación Manuel Bartlett Díaz, a la sazón y por ley también presidente de la CFE nació una nueva ley: el 29 de diciembre de 1987 se decretó el Código Federal Electoral.

La aparición de este Código fue el resultado de una serie de audiencias públicas a que había convocado De la Madrid, por decreto del 19 de junio de 1986, a través de Bartlett Díaz. La consulta popular concurreó con una *Iniciativa Presidencial* que logró modificar varios artículos de la Constitución. En lo fundamental, la *Renovación Política* tuvo por objeto modificar el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados: aumentó el número de 100 a 200. En consecuencia, incrementó la posibilidad de que partidos minoritarios accedieran al 30 por ciento de la Cámara Baja.

Para tal efecto, se establecieron normas que permitieran disminuir la diferencia existente entre porcentaje de votos y de escaños que correspondían a los partidos.

Con ello, sostiene Javier Orozco Gómez, la iniciativa “persiguió que se estableciera un mecanismo idóneo por el cual se asegurara que por lo menos un partido político tuviera la mayoría absoluta de la Cámara” (de Diputados).<sup>36</sup> Y lo más grave: la iniciativa proponía retornar al sistema original de autocalificación, que consistía en que fuera el total de los presuntos representantes electos quienes declararan válidas o no las elecciones federales; además, en sentido contrario a la LFOPPE, que las elecciones no serían coorganizadas por el gobierno, los partidos y la ciudadanía; exclusivamente por el gobierno.

La mayoría priísta en el Congreso decidió, entonces, apoyar la Iniciativa. El 15 de diciembre de 1986 el DOF publicó la modificación de los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 18 Transitorio de la Carta Magna, que consumaron estas reformas.

El Código Federal Electoral contempló a los mismos órganos electorales que la LFE y la LFOPPE, aunque con una integración distinta: la CFE sería presidida por el Secretario de Gobernación, con comisionados del Poder Legislativo –un diputado y un senador- pero ya no por un representante de cada partido político con registro, sino por cada uno de éstos en proporción al número de votos

---

<sup>36</sup> Orozco Gómez..., p. 69

obtenidos en la última elección. De esta forma el PRI no conoció mayoría más determinante que ésta en ningún otro electoral de la historia del país.

Este retroceso en materia legislativa contaría, sin embargo, con un *candado*: ningún partido podría tener más de 16 comisionados, según artículo 165.

Más no todos fueron retrocesos. Las reformas constitucionales impulsadas por Miguel de la Madrid permitieron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. El artículo 60 señalaba que éste sería el órgano imparcial que controlaría la legalidad del proceso electoral. Aunque sus resoluciones sólo se quedaron en meras sanciones morales, pues éstas no fueron acatadas por ninguno de los que se sometieron a su jurisdicción, a pesar de que, enunciativamente, deberían ser coercitivas. Se preveía además que estas resoluciones podrían ser modificadas por el Colegio Electoral –formado por el Congreso- considerado última instancia electoral.

### **2.3.1 El uso de medios de comunicación en el Código Federal Electoral.**

En este rubro, la ley electoral de 1977 tuvo avances mínimos. El artículo 48 estipuló que es una prerrogativa de un partido tener *acceso en forma permanente* a la radio y televisión. Al igual que en la LFOPPE, prevaleció la Comisión de Radiodifusión como organismo técnico encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y de las aperturas de los tiempos correspondientes, situación no especificada en legislaciones anteriores.

A diferencia de la ley López-Portillista, en esta comisión los partidos tendrían a un representante “con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido”.<sup>37</sup> Según el artículo 56, los partidos políticos debían presentar a la citada comisión, “con la debida oportunidad”, los guiones técnicos para la producción de sus programas. Estos serían dos a la semana, por sorteo, y se grabarían en los estudios de la Comisión. Los guiones, acotaba la ley, se ajustarían a las posibilidades técnicas del órgano de producción que fueron, por demás, limitadas en infraestructura.

---

<sup>37</sup> *Código Federal Electoral*, Comisión Federal Electoral, México, 1987

La CFE introdujo una novedad respecto a los programas: mientras la ley de 1973 otorgó 10 minutos mensuales divididos en dos quincenas y la LFOPE un tiempo arbitrario, la legislación de 1987 permitió, a través de su artículo 52, que a cada partido se le concedieran 15 minutos mensuales. Esto en cada una de las frecuencias de radio y canales televisivos, dentro del tiempo que al Estado le corresponde usufructuar en cada uno de ellos.

La duración de las transmisiones sería *incrementada* –sin especificarse cuánto- en periodos electorales. Por otra parte, sería la Comisión de Radiodifusión la que determinaría fechas, canales, estaciones y horarios de transmisión, y se encargaría de difundirlos a través de periódicos de circulación nacional.

La ley electoral de 1987 también permitió a los partidos políticos acceder, además de su tiempo mensual de 15 minutos, a un programa especial que coordinaría la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Y sería esta comisión la que estaría facultada para solicitar, en su caso, “la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en la radio y

televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación”.<sup>38</sup>

Si hubieren elecciones extraordinarias, preveía la ley, la CFE acordaría uso de tiempos, cobertura, frecuencias radiales y canales de televisión de los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales; este tiempo de transmisión no le sería disminuido a los partidos respecto del utilizado en emisiones de cobertura nacional.

Al igual que en la LFOPPE, el Código Federal Electoral permitió a los partidos políticos fijar carteles en los espacios reservados por la CFE, pero ya no exigió que se publicaran folletos con especificaciones tales como el emblema del partido, colores, datos biográficos del candidato e ideario partidario.

Se conservó, para los partidos políticos, la prerrogativa de disfrutar franquicias postales y telegráficas, pero solo en territorio nacional y con el exclusivo fin de hacer propaganda o hacer llegar sus publicaciones periódicas.

---

<sup>38</sup> Ibid

La ley, adicionalmente, exentó de impuestos a los partidos políticos en materia de rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que hicieran para allegarse de fondos y, sin exigir la publicación de alguna revista o edición similar, los libraba del pago de impuestos por la venta de impresos para la difusión de sus principios, programas, estatutos; o, en general, también para su propaganda y el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

El 18 de diciembre de 1987, casi un año después de su promulgación, por *Iniciativa Presidencial*, al Código Federal Electoral se le adicionó el Libro Noveno que permitió, por primera vez, que el DF contara con una Asamblea de Representantes. Esta sería, de conformidad con la Iniciativa, “un órgano de representación ciudadana, dotado de autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y un buen gobierno, así como para realizar funciones de control de la administración pública del DF” y “promover la participación y la gestoría”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid, p. 356. La Asamblea de Representantes del DF estaría integrada por 40 legisladores votados en distritos electorales uninominales y por 26 electos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal.

El Código Federal Electoral sufrió una modificación más, cuando el 18 de diciembre de 1987 la mayoría priísta aprobó un decreto presidencial mediante el cual se reformaban los artículos 9, fracción II, y el 343.

El primero de ellos especificaba requisitos para ser diputado: ahora podía ser elegible un candidato que cumpliera 21 años mínimo el día de la elección, o uno que en caso de formar parte de un órgano de la CFE, se separara del cargo 3 meses antes de la elección de la que se tratara.

Con esa iniciativa se adicionó un párrafo final al artículo 7 del Código Federal Electoral. Ahora, los ciudadanos mexicanos que, sin causa justificada no votaran, no desempeñarían –en su caso- los cargos federales para los que fueron electos; o bien, no desempeñarían en forma gratuita las funciones electorales para las que hubiesen sido requeridos, pues serían suspendidos en sus derechos o prerrogativas como ciudadanos.

#### **2.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).**

Y bien, transcurrieron las elecciones de 1988 que llevaron a Carlos de Salinas de Gortari a la Presidencia de la República. Este proceso electoral, cabe recordar, ha sido uno de los más controvertidos de la vida política nacional.

En primer lugar, porque el partido del Presidente, el PRI sufrió una de las escisiones partidistas más significativas. Luego de fundar la Corriente Crítica del PRI, hacia 1986, el exgobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, exsecretario del Trabajo, entre otros, dejaron las filas del Revolucionario Institucional. El primero, como se sabe, contendió por la Presidencia de la República bajo la coalición Frente Democrático Nacional- Partido Mexicano Socialista.

Como se mencionó líneas arriba, una de las cuestiones más debatidas en su momento, respecto de la ley impulsada por Miguel de la Madrid, fue la integración del máximo órgano directivo, la CFE: ésta tenía a representantes de partido según su proporcionalidad en votos respecto de la última elección.

Según Leonardo Valdés Zurita, “el partido del gobierno se tubo que conformar con el hecho de que funciones de gran importancia, como la designación de los

funcionarios de las comisiones locales, los comités distritales y las mesas directivas de las casillas quedaran en manos de la Secretaría de Gobernación pero se reservó (el PRI) el derecho de ser mayoría en casi todos esos órganos sin tener necesidad de contar con los votos de los mocionados del propio gobierno y de otros partidos antes *aliados*".<sup>40</sup>

Con toda la ley a su favor, sin embargo el PRI redujo considerablemente su votación el 1988.<sup>41</sup> El brusco descenso, apunta Valdés Zurita, estuvo vinculado a tres fenómenos: el primero, al "fortalecimiento de la actitud opositora de los estratos sociales medios y urbanos"; el segundo, "a la pérdida de eficacia de las organizaciones sociales afiliadas al PRI, que no cumplieron con su papel de instrumentos de movilización política", y, el tercer, "a la fractura de este partido y a la capacidad de la corriente escindida para edificar un polo unitario de oposición de centro-izquierda".<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> LEAL, Juan Felipe y otros (editores), Las elecciones federales de 1988 en México UNAM y FCPyS, México, 1988, p. 68. Véase "El fin de un código efímero. Las elecciones de julio de 1988 y el Código Federal Electoral".

<sup>41</sup> En la elección presidencial de 1988 votaron 19 millones 648 mil ciudadanos de un padrón de 38 millones 74 mil 926, según el cómputo por distrito realizado por la CFE. El PRI obtuvo 9 millones 638 mil sufragios, seguido del Frente Democrático Nacional, que se adjudicó 5 millones 909 mil 580; el PAN obtuvo 3 millones 217 mil 383 votos y el resto se dividió entre el PDM y el PRT.

<sup>42</sup>

Con una notoria falta de legitimación transcurrió, al menos, el primer año de gobierno de Carlos Salinas. El desacuerdo social fue en ascenso. Las calles se plagaron de grupos sociales inconformes que iban desde vendedores ambulantes hasta campesinos e indígenas y universitarios, por mencionar a algunos. Además, como nunca antes, se vivieron problemas postelectorales de singular envergadura en varios estados como San Luis Potosí y Michoacán.

En los meses de febrero y marzo de 1989, sin embargo, la Comisión Federal Electoral fue el centro de un nuevo debate sobre la reforma electoral, que culminaría en la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, el 15 de agosto de 1990.

Legisladores y personajes públicos fueron invitados a diferentes mesas de trabajo para plantear reformas en diversos órdenes. Uno que no escapó a la discusión fue el uso de los medios de comunicación, aunque pocas propuestas, cabe mencionar, fueron retomadas para fines legislativos.

En 1990, un año antes de las elecciones federales intermedias de 1991, el jefe del Ejecutivo federal promovió modificaciones constitucionales importantes, como fue

el derecho de asociación libre y pacífica de los mexicanos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

También se estableció el Registro Nacional de Ciudadanos y se autorizó, entre otras cuestiones, el retribuir a funcionarios electorales y censales cuando su ejercicio fuera realizado de manera profesional. Para ello se creó el Servicio Profesional Electoral, que prevalece en la ley vigente.

#### **2.4.1 El uso de medios de comunicación.**

La nueva ley ratificó la prerrogativa de los partidos políticos de tener acceso “*en forma permanente a la radio y televisión*”, según el artículo 41 del Título Tercero.

El artículo 42 señalaba que “los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales”<sup>43</sup> con lo que el COFIPE redujo a las anteriores líneas lo que las leyes de 1973, 1977 y 1987 especificaron: en éstas se reglamentaban

---

<sup>43</sup> RAMOS Espinosa y Herrera P., Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, Secretaría de Gobernación, México, 1990, p. 120.

modalidades, formas y requisitos que debían satisfacerse para disfrutar y ejercitar las prerrogativas de partidos políticos en materia de medios de comunicación.

El COFIPE de 1990 creó el IFE y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, como parte de su estructura operativa y a ésta quedó sujeta la Comisión de Radiodifusión. El director de aquella sería el presidente de ésta y, al igual que desde 1973, la Comisión tendría la encomienda de producir los programas de los partidos políticos.<sup>44</sup>

Según el artículo 44, quince minutos mensuales fueron destinados para uso de los partidos políticos en medios electrónicos. Este tiempo, cabe destacar, debía ser empleado en dos programas semanales y su orden de presentación correspondería a un sorteo hecho cada seis meses, según el artículo 45.

Con esta disposición no hubo variación respecto de la ley electoral inmediata anterior (1987). Y en lo que hace al incremento de la duración de las transmisiones en tiempos electorales, que fue introducida en 1977, se confirmó

---

<sup>44</sup> La creación de la Dirección de Prerrogativas sobrevino a la creación del IFE. Entre sus atribuciones más importantes estuvieron el recibir las solicitudes de registro de organizaciones que quisiesen convertirse en partidos políticos; registrar los convenios de fusión, frentes y coaliciones; suministrar a los partidos el financiamiento público y realizar las actividades para que éstos pudiesen ejercer las prerrogativas en materia de radio y televisión.

pero con una variante: según el mismo artículo 44, la duración se incrementaría para cada partido político en forma *proporcional* a su fuerza electoral.

Adicionalmente, el COFIPE de 190 permaneció intacto respecto de la ley última anterior, en lo que hace a la emisión de un programa especial conjunto de todos los partidos políticos para transmitirse dos veces al mes.

Desde que en la legislación de 1987 se obligó a la Comisión de Radio difusión a contar con elementos humanos y técnicos suficientes para la producción de los programas de los partidos políticos, el COFIPE sólo previó que dichos elementos debían ser *suficientes* –sin especificar cuántos- sólo “para garantizar la calidad de la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos”, según el artículo 45.<sup>45</sup> Al igual que en la ley de 1987, está requirió a los partidos que presentaran oportunamente a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas.

Dichos tiempos en los medios de comunicación, previó la ley, no sufrieron modificaciones sustantivas respecto de las leyes anteriores. Los modos, tiempos,

---

<sup>45</sup> RAMOS Espinosa ..., p.121

lugares y demás circunstancias relativas a la difusión de los programas de los partidos políticos, serían determinados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; instancia, asimismo, responsable de difundir horarios de transmisión a través de la prensa de circulación nacional.

Así, se reprodujo casi integralmente lo contemplado en la ley de 1987: los programas tendrían cobertura nacional y los tiempos destinados a las transmisiones, preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión, según el artículo 46.

En este punto, cabe recordar, la CFE se convirtió en el Instituto Federal Electoral y su Dirección General, creada a propósito, sería la instancia encargada de tomar los acuerdos pertinentes “a fin de que estas prerrogativas en los procesos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales”<sup>46</sup>. Sólo hay que recordar que esta disposición fue establecida en el código electoral de 1987.

---

<sup>46</sup> Ibid, p. 125. Se trata del Artículo 47.

Como se observa, el COFIPE impulsado por Carlos Salinas no tuvo aportaciones relevantes en lo relativo al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Su ordenamiento fue, fundamentalmente, igual al de la ley predecesora. Pero sí se registro una novedad:

La Dirección del Instituto solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que las concesionarios de radio y televisión le proporcionen las tarifas que regirán para los tiempos que los partidos políticos pudiesen contratar a partir de la fecha de registro de sus candidatos. Dichas tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial.

Esto significó que los partidos con registro podían contratar espacios en radio y televisión. En el artículo 186 obligaba a éstos a ceñirse a lo dispuesto por el artículo 6 Constitucional que reclama, en efecto, que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Según el mismo artículo, la propaganda debía evitar “cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros”.<sup>47</sup> Asimismo, el artículo 187 obligaba a los partidos, coaliciones y candidatos a que

---

<sup>47</sup> Ibid, pp..125-126

su propaganda “a través de grabaciones y en general, por cualquier otro medio”, se sujetara al artículo 186, “así como a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido”.<sup>48</sup>

Para complementar, el COFIPE de 1990 mantuvo, como prerrogativa para los partidos políticos, el régimen de franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional. En esta ocasión, los partidos debían acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las juntas Locales y Distritales Ejecutivas, a dos representantes autorizados por cada uno de sus comités, para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, propaganda y publicaciones periódicas. Estas, por cierto, ya no serían una obligación, como en la ley de 1973.

## **2.5 Reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993-1994).**

Como indican Becerra, Salazar y Woldenberg “no fue sino hasta 1994, en el paquete de acuerdos electorales contruidos por el gobierno y los partidos

---

<sup>48</sup> Ibid, p.338

políticos, que el asunto de los medios abrió decisivamente el arco de sus temas, implicaciones y cambios, de los más importantes en la agenda del pacto hacia la jornada electoral del 21 de agosto”, de 1994.<sup>49</sup>

La demanda ocurría en el marco de la sucesión presidencial de 1994, durante el último año del polémico sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Así pues, los partidos políticos más importantes a nivel nacional y las organizaciones sociales en lucha por la democracia, impulsaron una nueva reforma electoral que modificó al COFIPE en varios de sus articulados. En ese 1993 sí se registraron adiciones y reformas en materia de medios de comunicación. Veamos:

Al artículo 48 se le introdujo un párrafo que si bien no modificó el destino del financiamiento público a partidos políticos dio cabida a la difusión del tema que se concretaría en la reforma electoral de 1996:

---

<sup>49</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, Primera edición, México, 1997.

“Es derecho exclusivo de los partidos políticos contar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”.<sup>50</sup> Es decir, cada partido se anunciaría de acuerdo con sus posibilidades financieras, que no fueron muchas para todos, cabe destacar.

Por primera ocasión, se facultó a la Dirección General del IFE la solicitud ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de “catálogos” con horarios y tarifas correspondientes para que los partidos políticos pudieran anunciarse, con la advertencia de que “dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial”, según el segundo párrafo del mismo artículo 48.<sup>51</sup>

En contraparte, los partidos políticos quedaron obligados a comunicar por escrito a la Dirección de referencia, las estaciones, canales y horarios en los que tuvieran interés de contratar tiempos, según los catálogos que se les había proporcionado con antelación. Había que especificar si se trataría de una campaña para Presidente de la República, senadores o diputados.

---

<sup>50</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 1994, p. 33.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 42.

Lo anterior se hizo previendo que dos o más partidos políticos quisieran contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios. En caso de suceder lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos haría lo siguiente:

- a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación por mitades;
- b) La primera mitad del tiempo disponible para contratación se dividirá por partes iguales entre el número de partidos políticos contendientes interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar. Si hubiese tiempos no adquiridos, se acumularán para la segunda mitad;
- c) La segunda mitad de tiempo se pondrá a disposición de los partidos interesados en adquirirlo, el que contratarán en el orden que corresponda a su fuerza electoral y será proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa. Si hubiese tiempos sobrantes, volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos o candidatos; y
- d) En las divisiones de los tiempos señaladas en los incisos anteriores, se procurará igualdad de horarios, canales y estaciones.<sup>52</sup>

Pero las reformas al artículo 48, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, también se encargaron de reglamentar dicha contratación. Los puntos 8, 9 y 10 del mismo señalaban que una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación de horarios, canales y estaciones, la

---

<sup>52</sup> Ibid, pp. 35-36.

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos debía dar a conocer la distribución final. Así cada instituto político realizaría la contratación con la empresa de su interés, mientras la propia Dirección notificaba a los concesionarios o permisionarios que cada partido político está autorizado a contratar con ellos.

### **2.5.1 Acuerdos para marcar lineamientos en torno al comportamiento de los medios de comunicación.**

Independientemente del contenido que cada partido imprimiera a sus anuncios publicitarios, la reforma electoral de 1993 también, por primera ocasión, señaló en el multicitado artículo 48 lo siguiente:

El Director Ejecutivo de prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ibid, p. 36.

Como señalan Becerra Salazar y Woldenberg, estas modificaciones al artículo 48 del COFIPE tuvieron que ver con el hecho de que “los medios de comunicación se convirtieron en un territorio de novedades —si bien sobre la marcha, a veces improvisadas y de última hora— para la contienda electoral de 1994”.<sup>54</sup>

Así, pues, conforme a lo dispuesto por el COFIPE, los nueve partidos con registro nacional signaron un acuerdo denominado *Lineamientos generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*.

Estos Lineamientos recomendaban realizar la cobertura de la campaña en un formato o sección especial dedicado a ellas, realizado bajo los criterios de objetividad, calidad, posibilidad de aclaración y con un manejo equitativo en los tiempos de transmisión.<sup>55</sup>

Además, se exigieron evaluaciones sobre la importancia de las noticias generadas, en un esquema de comunicación y corresponsabilidad entre las

---

<sup>54</sup> Becerra..., p. 97.

<sup>55</sup> Pérez Alvarado y Sánchez (coordinadores) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, FLACSO-Porrúa, Primera edición, México, 1995.

oficinas de prensa de los partidos y los medios, con especificaciones en el caso de informaciones o mensajes pagados y con un irrestricto respeto por la vida privada de los candidatos contendientes, funcionarios y representantes partidistas.

Según Raúl Trejo Delarbre, el acuerdo entre partidos no fue “un esquema imperativo sino simplemente inductivo y muy generalizado. Pero por el contexto político tuvo al final significativa eficacia para los objetivos de equilibrar la competencia y hacer transparentes y públicas las conductas de los informadores”.<sup>56</sup>

Una de las novedades de esa campaña electoral fue la realización de dos debates televisivos. El primero, el 10 de mayo de 1994, entre los candidatos de los partidos minoritarios; el segundo, al día siguiente, entre los contendientes del PRI, PAN y PRD. Este programa es reconocido hoy como el de mayor audiencia en la historia de la televisión mexicana.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid, p. 124. Véase “Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado”, de Raúl Trejo Delarbre.

<sup>57</sup> Una encuesta del Gabinete de Estudios de Opinión manejó que 40 millones de mexicanos vieron el debate. Véase el número 68 del semanario *Etcétera*, del 19 de mayo de 1994. A su vez, Alberto Ennis, a la sazón director general de Multivisión, refirió que los más pesimistas hablaron de un máximo de 40 millones de televidentes. IBOPE (la única empresa —brasileña— de medición de audiencia que cuenta con *people meters*) dice que hubo un promedio de 35 puntos de *rating*

Pese a los Lineamientos sugeridos por los partidos a los medios de comunicación, durante la campaña de 1994 el Consejo General del IFE tuvo que realizar varias exhortaciones públicas hacia los medios para que éstos se condujeran con equilibrio, imparcialidad y objetividad en su trabajo de cobertura de campañas. Si bien había un acuerdo de palabra que, como se dijo, no intentaba mandar sino inducir, especialmente las dos televisoras nacionales más importantes informaban con sesgos sobre las contiendas y tendían a favorecer a un partido político.

El monitoreo realizado por la organización no gubernamental Alianza Cívica — dedicada a la observación electoral— arrojó las siguientes cifras: los noticiarios *Hechos*, de Televisión Azteca y *24 Horas*, de Televisa, destinaron entre enero y agosto de 1994 el 32 por ciento de su tiempo para cubrir campañas al candidato del PRI; a pesar de que el PAN se mantenía como segunda fuerza electoral, su abanderado ocupó el 16.7 por ciento, mientras que el del PRD el 19.3 por ciento. Esto sin contar si las notas contenían adjetivos que calificaran o descalificaran a los candidatos.<sup>58</sup>

---

durante el programa; con una proyección a nivel nacional, representarían un poco más de 30 millones de televidentes.

<sup>58</sup> *Informe de Alianza Cívica Observación 94.*

El IFE también acordó desplegar monitoreos sistemáticos que verificaran el comportamiento informativo de los principales noticiarios de televisión y radio: “Los primeros resultados (del monitoreo realizado del 22 de junio al 5 de julio) arrojaron un diagnóstico de parcialidad e inequidad, si bien mucho menos extremo que en 1988”.<sup>59</sup> De hecho, estos resultados permitieron que el seguimiento se extendiera a una tercera etapa, del 22 de junio al 20 de agosto.

Mas ni el IFE ni Alianza Cívica fueron las únicas instancias que verificaron el comportamiento de los medios sobre las campañas. También la empresa Delfos realizó seis reportes semanales de seguimiento a los noticiarios que fueron del 11 de julio al 19 de agosto.

Con la información proporcionada por ambos monitoreos —el del IFE y Delfos— se elaboró un informe sobre el cumplimiento de los *Lineamientos Generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión* y, con datos estadísticos precisos, el Consejo General del Instituto hizo nuevos llamamientos a los medios que se salían del esquema de recomendaciones públicas.

---

<sup>59</sup> Becerra..., p. 103.

Los monitoreos, todos, *obligaron* a los dueños de las cadenas televisivas más importantes del país a ceder tiempos: a cada partido Televisa y Televisión Azteca cedieron gratuitamente tres programas de 15 minutos en horarios preferentes. Esta decisión se tomó, cuenta Raúl Trejo, a partir de las presiones de sectores de la opinión pública sobre la inequidad en el manejo informativo de las campañas: la prensa nacional registró que la cesión de tiempos por parte del dueño de Televisa, Emilio Azcárraga, se había anunciado al cabo de una reunión con el secretario de Gobernación.

Al igual que los puntos anteriores, y aunque no se partió de la base de la ley electoral, los partidos políticos lograron que las dos más importantes cadenas televisivas cubrieran íntegramente y en directo los cierres de sus campañas presidenciales.

De igual manera, a solicitud de los partidos, se logró que el Presidente de la República suspendiera, durante los 20 días previos a la elección, las campañas de comunicación social en radio y televisión de los programas gubernamentales “Procampo” y “Pronasol”, calificados por la oposición como *electoreros*.

Finalmente, también los partidos lograron que se incrementara hasta en un 180 por ciento, respecto de 1991, el tiempo adicional para los programas proselitistas en radio y televisión.

En la recta final de las campañas, que fue del 30 de junio al 10 de agosto de ese 1994, el IFE convino, con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, difundir 116 mensajes radiofónicos diarios más, a cada partido, distribuidos conforme a su fuerza electoral.

Por consiguiente se tuvo que, “de manera urgente y repentina, la agenda para la reforma de la política en los medios se expandió y los temas concomitantes, proclives a ser regulados, se multiplicaron. Pero se trataba de medidas que en su enorme mayoría no encontraban palanca en la ley, eran más bien expresión de tres necesidades convergentes: una preocupación gubernamental de que el tema de los medios no fuera obstrucción para el acuerdo político; una sociedad activa y atenta al comportamiento de sus emisores mediáticos, y una autoridad electoral particularmente sensible a atender las demandas de los partidos. Ese contexto

exigente y vigilante, al final, propició una competencia más equitativa de los partidos en los medios”.<sup>60</sup>

## **2.6 Reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1996.**

Con la creciente demanda de los partidos políticos por una competencia electoral más equitativa, el tema de los medios de comunicación fue sustancial en la reforma política de 1996 que propició, no del todo, el presidente Ernesto Zedillo. Diversos sectores sociales y políticos se dieron a la tarea de proponer la agenda para la discusión de reformas al Código. Destacó, sin duda, la participación de un importante grupo de intelectuales, miembros de la sociedad civil y políticos, en el denominado *Seminario del Castillo de Chapultepec*.

En materia de medios de comunicación, muchas de las propuestas formuladas por los integrantes de dicho grupo fueron retomadas, pero otras quedaron fuera. Por ejemplo, quedó en el aire la creación de un canal de televisión y una estación de

---

<sup>60</sup> Ibid, p. 105.

radio dependientes del Congreso de la Unión, que promovieran la cultura democrática; tampoco se reformó la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>61</sup>

Así las cosas, se registró una imperiosa necesidad por abordar el tema de los medios de comunicación en la legislación electoral. Los partidos políticos descubrieron de manera tardía que, en efecto, los medios de comunicación permiten influenciar en la opinión pública y es ahí donde pueden dar a conocer sus mensajes para atraer a un mayor número de electores.

De este modo, las campañas en México, ya convertidas en un mercado político incluso por la creciente presencia de partidos opositores, obligaron a que el COFIPE fuera reformado en esta materia.

En general, tres fueron los grandes objetivos que debía cumplir la reforma de 1996: el primero, que causó más escollos, fue el monto del financiamiento público; el segundo, las reformas que garantizaran el principio de equidad en las contiendas a través de los medios de comunicación; y tercero, lograr que los

---

<sup>61</sup> Se puede revisar el documento *denominado 60 Puntos para la Reforma Política Electoral del Seminario del Castillo de Chapultepec*, en donde se incluyen nueve puntos relativos a las condiciones que garantizarían la equidad en los medios de comunicación.

partidos estuvieran “protegidos de presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder”.<sup>62</sup>

La reforma electoral de 1996 modificó la Constitución en siete de sus artículos. Posteriormente se modificó el COFIPE, por cierto, con el voto en contra de los partidos opositores que terminaron por no aceptar los excesivos montos de financiamiento público propuestos por el Partido Revolucionario Institucional.

En materia de uso de medios de comunicación, hecho prístino en la historia de las legislaciones electorales, los partidos contarían con recursos públicos para anunciarse en radio y televisión. En la Constitución, así como en el artículo 41 del COFIPE quedó asentado que una de las prerrogativas a los partidos políticos sería tener acceso en *forma permanente* a la radio y la televisión.

### **2.6.1 Uso del tiempo oficial.**

La reforma electoral de 1996 sólo registró un cambio en lo que hace al uso del tiempo oficial: los partidos seguirán gozando de sus quince minutos mensuales en

---

<sup>62</sup> Becerra..., p. 106.

radio y televisión, pero estarían obligados a utilizar por lo menos la mitad de dicho tiempo \*recuerda el artículo 42\* durante los procesos electorales, para difundir el contenido de sus plataformas.

No obstante, se mantuvo la posibilidad de transmitir programas con carácter regional, que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional, pero se derogó el punto 5 del artículo 44. Este se refería a que los partidos tenían derecho, como se dijo líneas arriba, a disfrutar de un programa conjunto especial con los otros partidos, el cual sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

En este orden, el artículo 45 de la ley permaneció intacto: los partidos deberían presentar con *oportunidad* a la Comisión de Radiodifusión, los guiones técnicos para la producción de los programas para transmitirse dos veces por semana, empleando los 15 minutos mensuales que les corresponden.

El artículo 56, respecto de las reformas de 1993, sufrió una sensible modificación: los programas del IFE y de los partidos políticos serán transmitidos en cobertura

nacional y en los *horarios de mayor audiencia*. El punto dos sólo pedía que dichos programas tuvieran cobertura nacional. No se hablaba de horarios preferentes.

En todo caso, permanecería igual la atribución de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para determinar fechas, canales, estaciones y horarios de transmisión de los multicitados programas.

### **2.6.2 Financiamiento para propaganda en medios de comunicación.**

Como ya se dicho, la reforma electoral de 1996 fue significativa en materia de medios de comunicación. Por vez primera los partidos contarían, según el artículo 47, con financiamiento para propaganda:

- a) En el proceso electoral en el que se elija a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;
- b) En los procesos electorales en los que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50 por ciento de los totales previstos en el inciso anterior; y
- c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con

duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.<sup>63</sup>

En un hecho sin precedente se reglamentó el tiempo “adicional” durante procesos electorales, que otras leyes \*incluido el COFIPE hasta antes de esta reforma\* dejaron al albedrío del órgano colegiado. Y no sólo eso: aparte del tiempo que los partidos pudiesen contratar en radio y televisión, el IFE pagaría anuncios que serían repartidos entre los partidos contendientes.

De este modo, el artículo 47 del COFIPE pasó a ser reglamentado con estas otras especificaciones:

Los partidos políticos que no tuvieran representación en el Congreso de la Unión recibirían, cada uno, el 4 por ciento de las 250 o 125 horas en radio; o de las 200 o 100 en televisión, según se eligiera, como se especifica líneas arriba, para la

---

<sup>63</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 38.

elección para Presidente o para renovar al Poder Legislativo.<sup>64</sup> El resto sería repartido entre los partidos políticos con representación en el Poder Legislativo, proporcionalmente a su fuerza electoral.<sup>65</sup>

La reglamentación del artículo 47 del COFIPE, reformado en 1996, retomó la idea de que el IFE proporcionara a los partidos políticos dos tipos de catálogos<sup>66</sup> que incluyeran tiempos, horarios, canales y estaciones, para contratar promocionales. La novedad fue que ahora no sería la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto la que solicitara a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estos datos, sino que la recién creada Secretaría Ejecutiva fuera el conducto.

Según el artículo 44 cabía la posibilidad, además, de que en los procesos electorales extraordinarios los partidos políticos pudieran disfrutar de esta prerrogativa, no computable en el tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 44.

---

<sup>64</sup> Para las elecciones federales de 1997 se trató de cuatro: PCEML, PPS, PDM y PC.

<sup>65</sup> El monto previsto para ello en la elección del 6 de julio de 1997 fue de 125 millones de pesos. El cálculo se obtuvo pues, al tratarse de comicios federales intermedios, el financiamiento destinado a promocionales no podía ser mayor al 12% del financiamiento público para campañas políticas.

<sup>66</sup> Fueron dos los catálogos que proporcionaría el IFE: uno, para la elección de Presidente, que sería entregado del 1 de febrero al 31 de marzo del año de la elección; otro, para las campañas de diputados y senadores, a entregarse del 1 de abril y hasta 6 días antes de la elección.

Modificaciones sustanciales, en este tenor, sufrió el artículo 48. De diez puntos reglamentados en 1993, se pasó a 14 en 1996.

Se preservó el derecho *exclusivo* de los partidos políticos de contratar tiempos en radio y televisión. El IFE, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, facilitaría la eventual contratación de *spots* proporcionando a aquéllos los catálogos de marras. Uno, para la elección de Presidente de la República; otro, para renovar al Congreso de la Unión.

Los partidos políticos, al igual que en 1993, estaban obligados a comunicar *por escrito* a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos las estaciones, canales y horarios en los que hubiesen decidido contratar tiempos. Si se diera el caso de que dos o más partidos tuvieran interés sobre el mismo espacio y en la misma radiodifusora o televisora, el párrafo 5 resolvía lo siguiente:

La Dirección dividirá el tiempo total disponible entre los partidos que lo disputan y ése será el que cada interesado pueda contratar. Si hubieran tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los

concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos.<sup>67</sup>

De esta manera se derogaban los incisos del b) al d) que proponían una distinta fórmula de reparto de tiempos disputados que aquí se simplificó. De igual manera, esta notificación al IFE se hizo a fin de lograr que se guardara un orden en la contratación y para evitar disputas entre partidos políticos por un mismo espacio.

Entre las modificaciones al artículo 48 del COFIPE se registraron tres novedades, de suyo trascendentes: la Comisión de Radiodifusión estaría obligada a realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos.

En la última elección federal (1997) fueron varias las organizaciones que realizaron monitoreos. Aunque no se hicieron para que el IFE actuara luego punitivamente, sirvieron para evidenciar ante la opinión pública las proclividades de ciertos medios de comunicación hacia un partido político o candidato en particular.

---

<sup>67</sup> COFIPE 1996, p. 42.

La otra novedad fue el párrafo 13 de ese artículo 48:

En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.<sup>68</sup>

La tercera aportación del nuevo marco legal fue el artículo 186. En éste se reconoció una vieja demanda de panelistas en diversos foros: el derecho a réplica, en caso de que un partido, dirigente político o candidato fuera agraviado por alguna información no fidedigna.

Sin duda, estas reformas en materia electoral vinieron a dar condiciones de mayor equidad para las contiendas entre partidos políticos. Una prueba fehaciente fueron los últimos comicios federales, verificados el 6 de julio de 1997. Como se verá en el siguiente capítulo, los partidos accedieron, con un nuevo marco jurídico, no sólo a más recursos para su financiamiento, sino a la importante ventana que son los medios de comunicación.

---

<sup>68</sup> Ibid, p. 43.

## **2.7 Reforma constitucional de 2007.**

La cual reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adición al artículo 134 y derogación de un párrafo al artículo 97 de la constitución<sup>69</sup>.

La aprobación de la reforma se hizo con la aprobación de la cámara de diputados y la cámara de senadores en los siguientes términos.

Cámara de Senadores:

12 de Septiembre de 2007.

111 votos a favor y 11 en contra

Cámara de Diputados:

14 de Septiembre de 2007

408 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones

Legislaturas locales (30 a favor 1 en contra)

---

<sup>69</sup> D.O.F. del 13 de noviembre de 2007.

	Favor	Contra	Abstenciones	Ausentes
Senadores	86.7%	8.6 %	0.0%	4.7%
Diputados	81.6%	6.6%	1.8%	10.0%
Locales	81.5%	9.9%	1.5%	7.1%

La declaratoria de validez por parte de la Cámara de Senadores fue el 31 de octubre y por parte de la Cámara de Diputados el 6 de noviembre del 2007.

La cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre.

Las nuevas reglas del juego democrático que plantea a nivel constitucional la reforma, se pueden agrupar en tres ejes temáticos:

- Régimen de partidos.
- Las condiciones de la competencia.
- Autoridades electorales.

Antecedentes del artículo 41

1977.	06 de diciembre
1990.	06 de abril
1993.	03 de septiembre y 06 de septiembre
1994.	19 de abril
1995.	22 de agosto

Reforma al Artículo 41 Base III. Apartado A

**Uso permanente de los medios de comunicación social a nivel federal**

TEXTO ANTERIOR DE LA CONSTITUCIÓN	DECRETO DE REFORMA (D.O.F. del 13 de noviembre de 2007)
<p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. <b>Por tanto tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con</b></p>	<p><b>III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.</b></p>

<b>las formas y procedimientos que establezca la misma</b>	
--	--

Comentario

Disposición que se encontraba previamente ubicada en el primer párrafo de la fracción II.

DECRETO DE REFORMA (D.O.F. del 13 de noviembre de 2007)
<b>Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a los que establezcan las leyes:</b>

Comentario

El IFE es la autoridad única para la administración del tiempo en radio y TV, para sus propios fines y el de los partidos políticos.

Los partidos y otras autoridades electorales no pueden acceder directamente a la contratación de tiempo en estos medios.

DECRETO DE REFORMA

(D.O.F. del 13 de noviembre de 2007)

**a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho 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 referido en el inciso d) de este apartado;**

Comentario

Se asignan 48 minutos diarios en los medios para ser distribuidos por el IFE, desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral. Ello resulta de la adición de los tiempos del Estado y los tiempos fiscales.

IFE: 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV.

12 x 3 = 36 minutos

6 x 2 = 12 minutos

---

48 minutos

Horario útil: entre las 6:00 y las 24:00 horas.

DECRETO DE REFORMA

(D.O.F. del 13 de noviembre de 2007)

**b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley:**

## PRECAMPAÑAS

PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

Los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, forman parte de un sistema electoral que refiere, entre otros aspectos, la participación del pueblo en la vida democrática del país y acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; dentro de ese sistema, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Pleno del alto tribunal, en su sesión privada celebrada hoy dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 1/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal a dieciséis de febrero de dos mil cuatro.

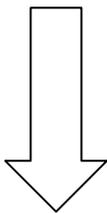
Pleno. Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Febrero de 2004 Tesis P./J. 1/2004 Página: 632

IFE: 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV.

18 horas de transmisión = 18 minutos

1 minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y TV

Tiempo restante = 30 minutos



Utilizado conforme a lo que determine la ley

DECRETO DE REFORMA

(D.O.F. del 13 de noviembre de 2007)

**b) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;**

**d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;**

Comentario

En campañas electorales, el 85% del tiempo en radio y televisión del que disponga el IFE, se asignará a partidos políticos

### **III. CONCEPTOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**

#### **3.1 Diversas Definiciones sobre medios de Comunicación.**

En este apartado se tratará lo relativo a los diversos medios de comunicación que existen y los conceptos que tienen diversos autores acerca de medios de comunicación, así mismo se busca desarrollar una definición propia.

Este capítulo permitirá sentar las bases necesarias para comprender el papel de los medios de comunicación en los sistemas democráticos en general y en los procesos electorales en lo particular

##### **3.1.1 Hund D. Wulf.**

En una sociedad capitalista como la mexicana, donde el consumo ha adquirido un alto grado de desarrollo, y todo se ha mercantilizado, la noticia no está fuera de este proceso, sino que se transforma en mercancía, de acuerdo al interés del productor del mensaje en alcanzar un máximo de público, y no de acuerdo al valor del uso del mensaje. El beneficio trasciende el interés económico, es decir, su

capacidad para satisfacer necesidades; esta mercancía especial, que es el mensaje, lleva inherentes claras manifestaciones de enajenación destinadas al público consumidor de parte de la clase dominante, tanto de los poseedores de los medios de producción como de las personas o grupos políticos que usan para su beneficio los mensajes.

Los medios masivos que tratan la noticia como mercancía, no pretenden el aumento del conocimiento de sus lectores, sino tener la mayor influencia posible en su comportamiento.

El control de la clase dominante no se limita al contenido de las noticias, sino que adquiere mayor importancia en la manipulación de los medios, donde la intervención consciente en las técnicas de difusión constituye un acto político llevado a cabo por la misma clase dominante. La manipulación en el proceso de producción de noticias, incluye desde la elección del medio, la grabación, el corte, la sincronización, etc., hasta la distribución.

En la sociedad de clases, la clase dominante, de acuerdo con su capacidad económica, utiliza los medios masivos para transmitir mensajes con la finalidad de conservar y reforzar su situación sobre la clase dominada.

La manipulación se efectúa sobre la masa o su conciencia: esto ocurre cuando el grupo dominante, las facciones de poder o los “grupos de presión”, tienen necesidad de transmitir una información, para ello seleccionan los medios y si se trata de una información pagada, ésta se coloca en el espacio y tiempos comprados. Cuando uno de estos grupos posee su propio medio de información, lo utiliza de acuerdo con sus intereses.

### **3.1.2 Hans Magnus Enzensberger.**

Para este autor los medios de comunicación son producto del desarrollo industrial y su creación se explica por la necesidad de este mismo desarrollo, de crear nuevas formas de control de las conciencias y métodos más eficaces para la transmisión de información. Debido a sus características de alcance masivo, los medios son fuerzas productivas de un gran potencial liberador. La manipulación de la conciencia social por unos pocos es producto de la división del trabajo, pero si

bien los medios de comunicación masiva sirven para la manipulación, este concepto no es suficiente para explicar la acción y utilidad social de dichos instrumentos.

El objetivo central de la “industria de la manipulación de la conciencia”, tal como se da en las sociedades hoy existentes, es la explotación inmaterial. Esta consiste en imponer ciertas formas de pensar que eliminen la conciencia de ser explotado y las facultades y alternativas políticas de los individuos, para que la mayoría acepte voluntariamente la situación establecida.

### **3.1.3 Edgar Morin.**

El hombre contemporáneo está siendo constantemente bombardeado por una serie de mensajes que en apariencia sólo lo distraen, lo entretienen o lo divierten. Esta concepción implica, sin embargo, la autonomía de contenido de los mensajes, acierto que no cuenta con fundamento científico ni racional. El contenido de los mensajes responde, a los intereses específicos de quienes poseen los costosos equipos de emisión (rotativas, estaciones de radio y TV).

Los mensajes, en realidad, son mercancías producidas por industrias ultraligeras. La emisión de un mensaje no depende de una sola persona, sino que se fabrica colectivamente.

La cultura de masas, no homogeniza al hombre como consumidor, sino que penetra en la conciencia del hombre, lo marca y le crea una estructura imaginaria de pensamiento que generalmente lo aleja de la realidad en que vive e impide que se le acerque y la comprenda.

#### **3.1.4 Antonio Pascuali.**

Afirma que los medios de comunicación atrofian la capacidad de respuesta del destinatario. Los receptores no pueden contestar, en los cuales se va acumulando una gran dosis de frustración y de represión colectivas.

La masificación es un proceso cultural, dice Pascuali, que configura la sociedad y la divide en masas alienadas de su posibilidad de diálogo, frente a los hablantes activos, a la élite que informa.<sup>70</sup>

### **3.1.5 Chaim S. Katz.**

Los medios de comunicación con las diversas formas industrializadas de producir información y entretenimiento en la sociedad de consumo. Penetran prácticamente en toda la población urbana y gran parte de la población rural, intentando imponer formas universalmente de comportamiento y consumo<sup>71</sup>

### **3.1.6 Jorge Zaffore.**

Entiende la comunicación como la transmisión de información, englobado a las noticias, los datos, las ideas, el arte y hasta las mismas emociones.

---

<sup>70</sup> PEREDO, Roberto (compilador), Introducción al estudio de la comunicación, UIA, Primera edición, 1986, Cuarta reimpresión, México, 1998.

<sup>71</sup> KATZ, Chaim S., Diccionario Básico de Comunicación, Nueva imagen, pp. 105-106

Mediante la comunicación el ser humano desenvuelve, acumula y transmite la cultura, dándole a ésta el sentido de dominio humano sobre la naturaleza y desenvolvimiento correlativo a sus potencialidades y, por ende, de su propia condición

En el plan individual, por su parte, es el instrumento para la sociabilización, el desarrollo emocional y el aprendizaje técnico.<sup>72</sup>

### **3.1.7 Joseph R. Dominick.**

En toda la extensión de la palabra, un medio es el canal por el cual un mensaje viaja de la fuente al receptor (“medios” en su forma plural). Por eso, el autor incluye las ondas de luz y sonido como medios de comunicación. Si hablamos de la comunicación masiva es necesario que existan canales para transportar el mensaje. Los medios de comunicación son los canales de la comunicación masiva, esta definición no solo incluye a los aparatos mecánicos que transmiten y que a veces almacenan el mensaje (cámaras de televisión, micrófonos de radio, imprentas), sino también las compañías o instituciones (publicas o privadas) que

---

<sup>72</sup> ZAFFORE Jorge, La Comunicación Masiva; Ediciones Desalma; 1990, Buenos Aires; Pág. 2.

usan estos aparatos para transmitir los mensajes. Al hablar de los medios masivos como televisión, radios, periódicos, revistas, grabación de sonidos y películas, se refiere a la gente, los policías, las organizaciones y la tecnología que entran en la producción y la distribución de la comunicación masiva. Un vehículo de difusión es un componente sencillo de los medios masivos, por ejemplo un periódico, una estación de radio, una cadena de televisión o una revista<sup>73</sup>

### **3.1.8 Opinión Personal.**

En mi concepto los medios de comunicación son el instrumento (entendiéndose por instrumento: Del lat. *instrumentum*. el objeto que se utiliza para la realización de algo o conseguir un fin.<sup>74</sup>) por medio del cual se comunican los seres humanos, por los cuales se establece la difusión de hechos, ideas u opiniones, ya sea de forma verbal, escrita o por cualquier otro medio como la radio, la televisión, la prensa, el cine y el Internet; con la finalidad de entretener e informar.

### **3.2 Tipos de medios de comunicación.**

---

<sup>73</sup> R. DOMINICK Joseph, La dinámica de la comunicación masiva. Los medios en la era digital; Mc. Graw Hill. 2007.

<sup>74</sup> [http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=instrumento](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=instrumento)

Los medios de Comunicación se dividen en:

*“Mass” medios:* Medios altamente desarrollados y de gran alcance. “Satélites”.

*“Messo” medios:* Medios accesibles a gran masa. Prensa Radio, Televisión.

*“Mini” medios:* Medios de comunicación para grupos pequeños, generalmente realizados con medios caseros.

Los medios de comunicación: Prensa, Radio, TV, que fueron *“mass media”*, pasaron, con el desarrollo tecnológico, al ser considerados *“messo media”*. Su alcance es masivo y por ello no se da un circuito completo de comunicación.

Cuando pensamos en estos medio nos imaginamos masas de gente sin rostro concreto. Sin embargo, cada oyente, lector o vidente es parte de este conjunto con criterio y derecho a opinar. Al hacer comunicación es importante tener en cuenta rostros concretos a quienes va dirigido el mensaje. La comunicación es ante todo

un proceso humano. Lo más importante es la comunicación es lograr una relación con el receptor.<sup>75</sup>

### **3.2.1 Prensa.**

Genérico que comprende todas las variedades de periodismo, diarios, semanarios, revistas, etc. La revista es una publicación periódica con información, artículos y reportajes sobre hechos actuales o pasados.

### **3.2.2 Televisión.**

Sistema electrónico de transmisión de imágenes y sonido por cable a través de ondas que viajan por el espacio. Es un medio muy eficaz puesto que trasmite la imagen en movimiento aunada del sonido.

La televisión funciona a base de imágenes secuenciales en movimiento sobre un soporte eléctrico o químico. Con la gran ventaja de que posibilita la simultaneidad

---

<sup>75</sup> IRIARTE P. Gregorio, Conciencia Crítica y medios de comunicación; Técnicas de análisis; Ediciones DABAR. México; 1995

entre la producción de las imágenes y su transmisión. Al contrario del cine, originalmente nacido para la audiencia masiva y cubrir el tiempo de ocio, la televisión entró directamente en la intimidad del hogar con predominio de la información, sin excluir la educación, la persuasión publicitaria y el esparcimiento. Trátase de un medio técnico de registro mediante el cual las imágenes son reproducidas y transmitidas a través de ondas electromagnéticas. El televisor se ha convertido en una rutina cotidiana para ocupar el tiempo libre en las sociedades más avanzadas en un contexto prioritariamente familiar y privado. Es el huésped que entra en casa siempre por la puerta grande.

### **3.2.3 Radio.**

Es la transmisión de mensajes o contenidos por medio de ondas dirigidas a poseedores de radiorreceptores. Únicamente emite sonido, tiene que ser sumamente descriptivo ya que no hay imágenes.

### **3.2.4 Internet.**

Es la red de redes de computadoras. Es un medio muy eficaz cuando combina la imagen en movimiento y el sonido, se necesita de un entrenamiento especial, la información que circula en este medio no siempre está confirmada.

### **3.2.5 Cine.**

Este se define como el registro de imágenes en movimiento; el cuál se realiza a través de un sistema óptico de gran luminosidad. Las imágenes son reproducidas en una película especial que pasa por detrás del objetivo y se proyectan ampliadas sobre una pantalla. Los mensajes de este medio tienen mayor fuerza en los receptores que los de la televisión ya que estos se encuentran cautivos es decir sin ningún tipo de distracción o diferencia de la televisión.<sup>76</sup>

Se basa en una técnica consistente en la transmisión a distancia de mensajes hablados y otros sonidos a través de ondas *electromagnéticas*. Es un instrumento que opera exclusivamente en la esfera de lo auditivo extendiendo y hasta mejorando la señal sonora que llega al oído humano. Con el descubrimiento de la

---

<sup>76</sup> GONZÁLEZ Alonso Carlos; Principios básicos de Comunicación; Ed. Trillas.

radio, las comunicaciones se convirtieron en rápidas, seguras y secretas. En un principio la radio fue un medio de masas. Cada vez mas sin dejar de serlo y en ciertos aspectos mas que antes, favorece la información y el entretenimiento solitario.

El publico radiofónico constituye una audiencia no cautiva en el sentido de que puede interrumpir la recepción del mensaje a su gusto, puede moverse y dedicarse a otras actividades.<sup>77</sup>

La radio implica problemas interesantísimos de tecnología, es un arma política de mucho cuidado, es el rey de sonido y carece de frontera. La radio tiene el privilegio de estar libre de los condicionamientos espacio-temporales que entorpecen la comunicación entre los hombres.

La radio es un poderoso medio de formación de la opinión publica, de educación cultural en el sentido mas amplio de la palabra y de compañía.

---

<sup>77</sup> Blazquez, Niceto, *Ética y medios de comunicación*,\_ed. Biblioteca de autores cristianos. Madrid 1994, P. 422-423

Partimos del hecho comúnmente admitido de que el cine es lenguaje y medio de comunicación de masas.

N. Taddei define al filme como una forma de comunicación social basada en las imágenes fotografiadas en movimiento y representadas en la pantalla, resultando audiovisuales cuando van acompañadas de sonoridad. El cine es una imagen secuencial en movimiento sobre un soporte fotoquímico. Los principales ingredientes cinematográficos son las imágenes fotografiadas en movimiento, las notaciones gráficas, la banda sonora, los sonidos fónicos, y efectos diversos. Son materias comunicacionales que el cine organiza a partir de su movimiento específico dando lugar a una forma característica de expresión y comunicación masiva en manos del hombre.

Como es sabido, el cine nació mudo, pero la imagen en movimiento pronto empezó a ser acompañada de sonido y diálogo, con lo cual aumento su capacidad comunicacional y de influjo sobre los espectadores y también la posibilidad de manipulación mediante el encuadre y el montaje.

Por ejemplo, el cine contemporáneo es una técnica sofisticada que requiere la colaboración de muchas personas y la aplicación de técnicas cada vez más eficaces. Como consecuencia de lo anterior, el cine se ha convertido en una poderosa industria en la que entran en juego la economía de mercado y los conflictos de intereses. La fuerza de sus imágenes puede llegar a sofocar el sentido de la realidad, modificar la psique, las convicciones y los sentimientos. Por otra parte, la gran pantalla sirve para transmitir toda suerte de mensajes en un contexto de masas.<sup>78</sup>

### **3.2.6 Los minimedios.**

Como su nombre lo indica, son los medios utilizados para entablar comunicación con grupos pequeños de personas. Son los más apropiados para establecer una verdadera comunicación, pues permiten que se dé un circuito de ida y vuelta y el receptor también se convierta en comunicador.

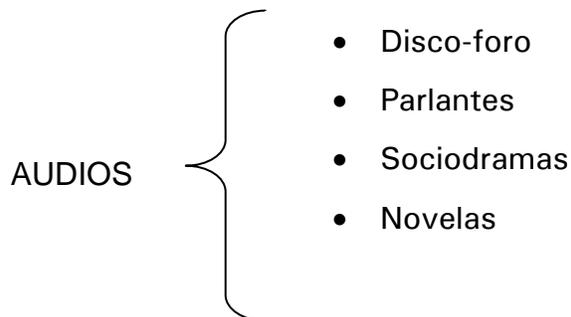
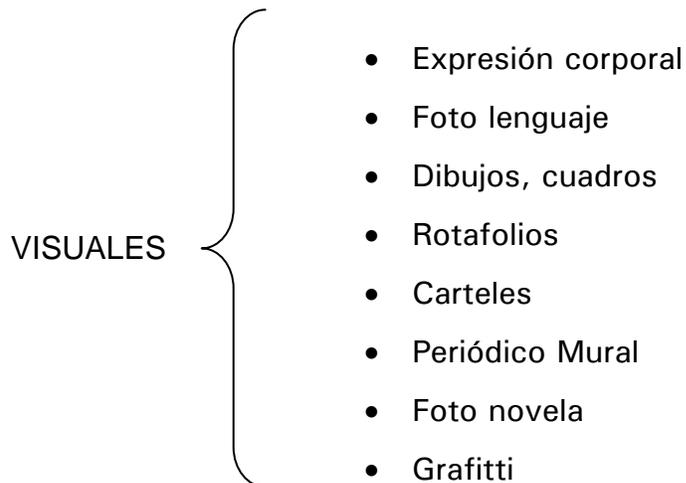
Estos medios han sido usados, desde tiempos muy antiguos, pero han ido evolucionando y adaptándose a metodologías más participativas.

---

<sup>78</sup> Op. Cit 459-460 pp.

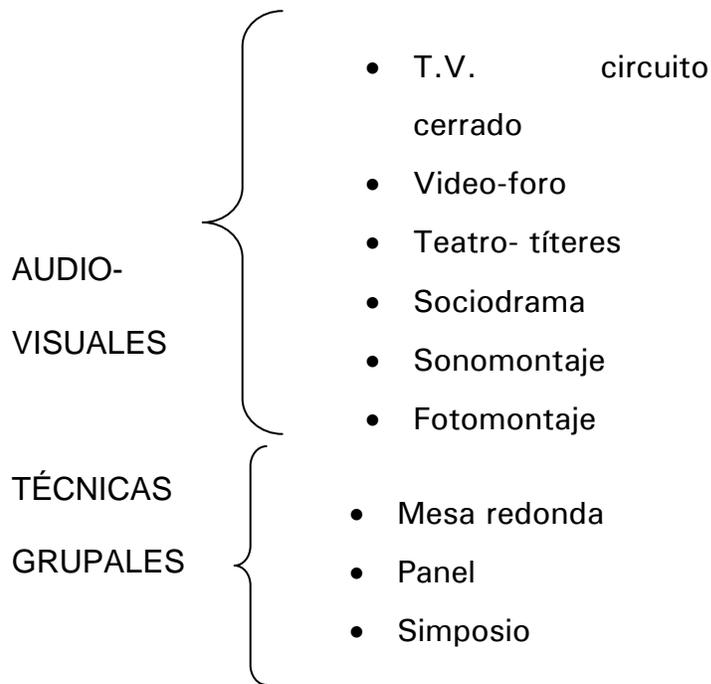
Muchos de ellos han surgido de experiencias educativas populares y se realizan, muchas veces, con medios caseros y artesanales.

Los mini medios más usados se dividen en<sup>79</sup>:



---

<sup>79</sup> IRIARTE P. Gregorio Conciencia Crítica y medios de comunicación; Técnicas de análisis; Ediciones DABAR. México; 1995



Como veremos en el siguiente capítulo estos medios ya han sido usados en los sistemas democráticos: Al analizar la actuación de los medios de comunicación en México durante el proceso electoral de 2006 se puede concluir que los medios fueron un factor de gran importancia. Durante la campaña se llevó a cabo una reunión entre los diferentes candidatos postulados y los principales ejecutivos de Televisa. También durante las campañas en la Cámara de Diputados, los

legisladores discutían la Ley de Convergencia Tecnológica que definiría el rumbo de las telecomunicaciones en México. Inegablemente las principales empresas controladoras de los medios electrónicos ejercieron su poder y se convirtieron en un factor real jugando sus dos posiciones naturales, la primera como generador de la opinión pública, donde por parte cumplen con su función dual de informar a la población y dar su opinión de los asuntos públicos; y en la otra ejercieron su derecho a buscar crecer su negocio a futuro y obtener las naturales ganancias por la venta de espacios publicitarios a los diferentes candidatos y sus campañas para ayudarlos a propagar las “ideologías” y posturas políticas.<sup>80</sup>

#### **IV. FUNDAMENTOS DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN: LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.**

##### **4.1 El Derecho Electoral y la Democracia.**

Georges Burdeau ha afirmado que “la democracia es, hoy en día, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno”.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> HERRERA Marco V.; Los efectos de la comunicación en la elección del 2006 en México; Universidad de la Comunicación; Coordinación General de Investigación; México; 2007; Págs. 38-39.

<sup>81</sup> Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, p. 11

Hay quienes, por su parte, han dicho que la democracia se refiere a una “forma de Estado”, una “forma de gobierno” o una “forma de vida”.

Una “forma de Estado” es cómo se da la organización política; una “forma de gobierno” es a partir de que la voluntad general recae en la voluntad en el titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general. De hecho, esta concepción remite a su etimología: el poder reside en el pueblo.

Por último, quienes la entienden como “forma de vida” consideran que el ejercicio del poder se debe traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Se trataría, pues, de una democracia con *adjetivos*.<sup>82</sup>

En el presente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ibid, p. 11

<sup>83</sup> Ibid, p. 12

En este tenor, las democracias liberales no escapan a tener sustentos fundamentales. Según Luis Ponce de León sus presupuestos son:

- 1) *El principio de la soberanía del pueblo.* En este punto, las democracias representativas se sustentan a partir del principio de que la soberanía radica en el pueblo, quien delega el ejercicio del poder en personas a quienes asigna como sus representantes. Estos sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha precisado en la Constitución.
  
- 2) *El principio de separación de poderes.* En la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de la Revolución Francesa, varios intelectuales como Arrigton, Locke y Montesquieu consideraban que si el poder se divide se propicia una atmósfera favorable a la libertad. De hecho, el artículo 16 de este documento asentó que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación, carece de Constitución”.
  
- 3) *La estructuración de un sistema representativo.* Es la fórmula empleada para traducir la voluntad popular acerca de quienes deben ser sus

representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. En este punto es indispensable reconocer el sufragio universal como un derecho y se puede decir que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación de la ciudadanía.

- 4) *El establecimiento de un sistema de partidos.* Las sociedades son plurales y, en este entendido, los partidos representan una “parte” de las posiciones sociales, económicas, políticas y culturales de un país. Así pues, los partidos políticos tienen la responsabilidad de participar en el ejercicio del poder, pero también desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.
- 5) *Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de las mayorías como de las minorías.* En un sistema democrático sólo la mayoría decide, pero esto supone respeto a los derechos de las minorías.
- 6) *Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales.* El hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas.

7) *Reconocimiento y respeto de los derechos o garantías sociales.* No bastan sólo los derechos individuales, sino los de la sociedad pues el hombre no es un ente aislado. Así, los derechos sociales se constituyen en una exigencia al Estado; que sea la ciudadanía la que decida, por ejemplo, el rumbo en las políticas públicas para beneficio de la comunidad a la que pertenece.

8) *El principio de supremacía constitucional.* La Constitución es la ley de leyes y de ella emanan todas las demás.<sup>84</sup>

El Derecho Electoral es entonces el vínculo normativo y jurisdiccional entre la ciudadanía y su gobierno. Es más rico cuanto más democrático es un Estado. El Derecho Electoral es una de las dimensiones de la construcción de los liberalismos democráticos contemporáneos. Hay una sobreestimación de la normativa sobre la política pues la democracia, antes que nada, se construye a partir de la ciudadanía.

---

<sup>84</sup> Ponce..., pp. 13-17

Es sabido que, históricamente, la primera pretensión del hombre cuando toma conciencia de su propia individualidad y de su lugar protagonista en el mundo es reivindicar el respeto por su dignidad, su propia conciencia y convicciones y su capacidad para determinar el destino de su existencia<sup>85</sup>. Como miembro del grupo social las pretensiones ajenas representan un límite a las suyas y la única forma de garantizar el máximo espacio posible de libertad pasa por reconocer igual libertad a sus semejantes. La dignidad de la persona subyace, por tanto, a todas las materializaciones de la libertad en diversos derechos que el hombre reivindica para hacer efectivas su capacidad de autodeterminarse individual y colectivamente<sup>86</sup>.

Estas afirmaciones encuentran acomodo en las propuestas que RAWLS efectúa en su Teoría de la Justicia en torno a la libertad, en general, y a la de expresión,

---

<sup>85</sup> Es necesario advertir que nos referimos exclusivamente al proceso histórico que aconteció en la cultura occidental, sin que sea posible extrapolar ni los hitos históricos, ni los fundamentos culturales que sirvieron de base a los mismos, a todos los espacios culturales o jurídicos diferentes.

<sup>86</sup> Esta idea de la dignidad no solo permite fundamentar la existencia de los diversos derechos de libertad del sujeto, sino incluso la propia forma de organización democrática de la convivencia. Según RAWLS, J., *Sobre las libertades*, Paidós, Barcelona, 1990, la concepción moral del hombre exige el reconocimiento de plenas libertades a todos en condiciones de igualdad, lo que conduce naturalmente a la organización de la sociedad mediante el autogobierno. La democracia es la forma natural de organización de la convivencia democrática. En la terminología de SÉANLOS los ciudadanos deben considerarse como súbditos iguales, autónomos y racionales y por ello los poderes delegados en el Estado están limitados por este respecto a su dignidad. SCANLIN, T., <<A Theory of Freedom of Expression>>, op cit., pág. 306-308.

en particular. En efecto, RAWLS<sup>87</sup> afirma que las partes en la posición original adoptan las libertades básicas del hombre con base en una concepción moral de la persona como ser libre e igual. La autonomía de la persona como sujeto moral – en el sentido kantiano- debe preservarse mediante la libertad de pensamiento, porque ante tantas concepciones del bien, solo si puede el hombre conocerlas es como podrá llegar a optar por la que le parezca mejor. Los márgenes centrales de la libertad básica de pensamiento consisten en el uso público libre e informado de nuestra propia razón para poder juzgar la justicia de la estructura básica y su política social<sup>88</sup>. Por ello el hombre debe poder conocer todos los argumentos que se esgrimen, todas las razones que se aducen en el discurso político de un régimen democrático<sup>89</sup>.

En cualquier caso, no debemos por el momento desviarnos del camino de los fundamentos al de las funciones que cumplen las libertades de expresión y de

---

<sup>87</sup> RAWLS, J., Sobre las libertades, op. cit..

<sup>88</sup> *Ibid*, págs. 94 y 96.

<sup>89</sup> En posteriores etapas, no obstante, RAWLS admite que la libertad de expresión política como libertad básica se especifique y ajuste para proteger sus márgenes centrales. Aunque las libertades básicas no son absolutas, sólo puede limitarse su contenido –al margen de la regulación legal que tiende a ordenar el sistema- si ello es necesario para evitar una pérdida mayor y más significativa de estas libertades (*ibid*, pág.105): es lo que ocurre en una crisis constitucional, aquella situación excepcional en que las instituciones políticas libres no pueden funcionar o dar los pasos necesarios para subsistir (*ibid*, pág. 105-106) y se hace necesaria su suspensión más o menos temporal de las libertades. En esos casos, sólo puede legitimarse tal medida en una situación de necesidad (*necitas not habet legem*) si posee cobertura constitucional.

información en el sistema de libertades políticas, en sentido estricto. Son esenciales a éstas, pero no nacen por ellas. Voy a referirme a la razón de ser de la libertad de expresión con fundamento en razones morales generales e independientes de formulaciones legales concretas. Por el momento mantengo esa idea de asignar un fundamento a las libertades básicas del hombre en torno a la dignidad y, en concreto, a la idea kantiana de que la libertad de expresión es la libertad de hacer uso público de la propia razón.

DWORKIN ha señalado que el derecho a la libertad de expresión es un principio que deriva de la idea de la dignidad de la persona y de su derecho a un trato que no desmerezca esa dignidad: << Un hombre a quién se le impide o dificulta la comunicación libre con los demás es tratado indignamente, vejado en su auténtica condición, pues el hombre es un ser comunicativo y locuaz, a quien no se puede callar, contra su voluntad, condenándolo al aislamiento y al empobrecimiento espiritual>><sup>90</sup>.

La dignidad de la persona tiene una significación diversa en diversas disciplinas teóricas y prácticas, desde la historia y la filosofía pasando por la teoría

---

<sup>90</sup> DWORKIN, R., *Los derechos en serio*, (trad. Gustavino, M.), Ariel Barcelona, 1984, pág. 295

constitucional hasta la economía o la biología<sup>91</sup>. No obstante, carece de valor universal pese a nuestra natural pretensión como de que así sea. En efecto, al margen de las concepciones morales y culturales occidentales<sup>92</sup> existen otros ámbitos geográficos y culturales donde no se comparte la idea previa de la que nace la concepción de la dignidad como derecho supremo e inalienable tal y como la concebimos. No debemos olvidar que la idea de dignidad como núcleo de la existencia humana se gesta en Europa durante el Renacimiento y se consolida con la Ilustración, cuando el hombre comienza a situarse a sí mismo en el centro de la reflexión y a representar un papel protagonista en el mundo como dueño y señor de su destino<sup>93</sup>. El hombre se plantea las potencialidades que le caracterizan como sujeto individualmente contemplado y en sus relaciones con los demás integrantes del pacto social y establece dos tipos de exigencias: las de abstención o resistencia frente a intromisión o ataque a su persona (provenientes de otros particulares y, sobre todo del Poder) y las dinámicas o positivas, de

---

<sup>91</sup> MUNICH, I. VON, <<La dignidad del hombre en el Derecho Constitucional>>, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.5, 1982, págs. 9-33.

<sup>92</sup> La tradición occidental es tributaria de la concepción moral kantiana del hombre. La más llamativa de las formulaciones alternativas del imperativo categórico es la que dice:<<Actúa de tal modo que trates a la humanidad, tanto en su propia persona como en la de cualquier otro, nunca sólo como un medio, sino siempre al mismo tiempo como un fin>>. Además, sólo cabe admitir la vigencia del imperativo si se acuerda al mismo tiempo la autonomía de la voluntad en un marco de libertad.

<sup>93</sup> MUNICH, I. VON, <<La dignidad del hombre en el Derecho Constitucional>> op. cit., pág.15.

actuación a favor del pleno desarrollo de sus facultades y su plan de vida propio<sup>94</sup>. Ambas componen los aspectos centrales que se desprenden de la noción de dignidad humana.

Aunque está claro que su contenido no puede establecerse sino por referencia a las concepciones culturales en las que se tienen su origen<sup>95</sup> la dignidad es también, un concepto jurídico<sup>96</sup>. Sin embargo, más que alcanzar un compromiso acerca de cual es su contenido jurídico, podemos limitarnos a tratar de identificar las situaciones que implican una vulneración del mismo. En realidad, en todos los derechos fundamentales se halla comprendido el núcleo de dignidad personal<sup>97</sup> y sus respectivas vulneraciones los son, en último extremo, también de ésta.

La reivindicación de la dignidad humana comienza, no obstante, por un aspecto muy concreto que es precisamente, la libertad de conciencia, de pensamiento.

---

<sup>94</sup> NINO, C.S. *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*, Ariel, Barcelona, 1989.

<sup>95</sup> Sobre las concepciones de la dignidad de la persona pueden verse, entre otros, los estudios de MATEO PARDO, R., <<La dignidad de la persona humana y su significación en la Constitución Española de 1978 a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional>>, VVAA, *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993, págs. 341-358 y de SERNA, P., <<Dignidad de la persona: un estudio jurisprudencial>>, *Personal y Derecho*, núm. 41, 1999,, págs. 139-196.

<sup>96</sup> Nuestra Constitución se refiere a ella en su art.\*\*\*

<sup>97</sup> MÜNCH, I. VON, <<La dignidad del hombre en el Derecho Constitucional>>, op. cit., pág.27.

Como bien apunta STEIN <<todo derecho fundamental tiene su raíz en una previa falta de libertad contra la que se dirige>>, y la libertad de opinión <<surge como réplica a las diferentes formas de dictadura del pensamiento que, partiendo de la Edad Media han llegado, a través del absolutismo, hasta el totalitarismo de nuestros días>><sup>98</sup>. MORAGE sostiene que esta vinculación en origen de la libertad de expresión a la reivindicación de la libertad de conciencia obedece a la visión individualista del mundo característica del Renacimiento que se desarrolló frente a la opresión proveniente, primero, de la iglesia y, después, del poder político<sup>99</sup>.

Desde luego, esa libertad constituye la primera reivindicación natural del hombre frente a la dictadura del pensamiento que imponía la Iglesia en todos los órdenes de la vida. En primer lugar, el hombre reclamó la garantía de su propia libertad de conciencia y expresión religiosa, a cuyo pasado histórico estuvo unida la libertad de expresión en el mundo occidental. La Iglesia católica había empezado a perder el dominio de la verdad sobre las cuestiones terrenales con la llegada del Renacimiento, pues el humanismo imponía una nueva certeza científica distinta y

---

<sup>98</sup> STEIN, E., *Derecho Político*, (trad. Sainz Moreno, F.), Aguilar, Madrid, 1973, págs. 126 y 127.

<sup>99</sup> Así, en países como Inglaterra y Estados Unidos donde primero se alcanzó la libertad de prensa y la ausencia de licencia previa para publicar, el objetivo siguiente fue la lucha contra los castigos del Gobierno impuestos por los escritos ya publicados. Vid. MORAGE, J., *La liberté d'expression*, Presses Universitaires de France, París, 1993, págs.17 y ss.

autónoma de la certeza moral, por lo que los primeros síntomas de debilidad de su autoridad se producen, precisamente, en este terreno, cuando se ponen en cuestión las viejas creencias irracionales<sup>100</sup>. Posteriormente se llega a cuestionar, incluso, su autoridad sobre los dogmas espirituales, aspecto éste especialmente evidente con la aparición del movimiento de Reforma de Lutero y sus críticas a la corrupción de la Iglesia de Roma. Un exponente de esa situación lo encontramos en la *Aeropagítica* de MILTON, publicada en 1644 y centrada casi exclusivamente en reivindicar la necesidad de liberar de licencia la publicación de escritos que disientan de la doctrina religiosa oficial<sup>101</sup>.

Después fueron los monarcas los que tomaron el relevo a la Iglesia en su pretensión de controlar el pensamiento y las creencias del pueblo y, con ellas, la de su voluntad en general. Al reclamar para sí la infalibilidad –derivada de su designación divina- prohibieron la expresión de toda crítica a sus personas y su

---

<sup>100</sup> En el mismo sentido, vid LAPORTA, F.L., <<El derecho a informar y sus enemigos>> Claves de Razón Práctica, núm 72, 1997, págs. 15-16.

<sup>101</sup> <<Aeropagítica>> es considerado el primer manuscrito en defensa de la libertad de expresión y de prensa en el mundo occidental. Se trata de un ensayo publicado sobre un discurso pronunciado en 1644 titulado <<A Speech of the Liberty of Uncensored printing>>. MILTON, J., <<Aeropagítica>>, *Complete Poetri and Selected Prose*, Modern Library, Nueva York, 1950. (Existe una edición en castellano de la *Aeropagítica*: MILTON, j., *Aeropagítica*, ed. J. Carner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941). Los debates intelectuales de la época se centraba en la libertad de expresión y sus límites en relación a la herejía, la blasfemia o la procedencia de hacer o no oficial una determinada ortodoxia religiosa. Vid Garvey, j.h. Y SHAUER, F. *The First Amendment: a Reader*, West Publishing Co., St. Paul (Minnesota), 1992, págs.1-2.

política<sup>102</sup>. Sin embargo la reivindicación de la libertad de conciencia continuó imparablemente su camino y del debate sobre asuntos religiosos se pasó pronto al desarrollo de una doctrina específica sobre el disenso político. Aunque esto no ocurrió hasta bien entrado el siglo XVIII, no podemos olvidar la especial trascendencia que tuvo para el mundo occidental el Tratado Teológico Político de SPINOZA (1670)<sup>103</sup> como obra precursora de esta corriente de pensamiento. Prueba de su calado nos la muestra tan célebre pasaje en que se defiende que <<en un Estado libre cada hombre puede pensar lo que quiera y decir lo que piensa>>.

La libertad de pensamiento y opinión comporta la libertad de expresarlos. MILL propone la defensa simultánea de la libertad de pensamiento y de debate –pues la primera comporta naturalmente la segunda- con fundamento en razones morales generales. <<La libertad completa para contradecir y desaprobarnos nuestra opinión es justo la condición que nos permite asumir su verdad a los efectos de actuar; y

---

<sup>102</sup> Por ello alude TOMAS Y VALIENTE al absolutismo como período de paso entre el teologismo renacentista y la ilustración. TOMAS Y VALIENTE, F., *El Derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII)*, op. cit., págs.85 y ss.

<sup>103</sup> Se puede hallar una selección de escritos de este tratado en SPINOZA, B., *Tratado teológico-político*, (trad. Y estudio preliminar Tierno Galván, E.), 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1996.

sobre ninguna otra base puede el ser humano alcanzar la seguridad racional de estar en lo cierto>><sup>104</sup>

La libertad de expresión se convierte en un medio para alcanzar la verdad, cuanto menos, es el único camino para aproximarnos lo más posible a ella, porque permite someter a contraste nuestras creencias. Sólo las ideas y opiniones debatidas en un encuentro dialéctico se pueden tener como válidas. El hombre encuentra, de esta forma, el camino para la consecución de sus proyectos y objetivos como persona y miembro del grupo social al que pertenece, en definitiva, para autodeterminarse<sup>105</sup>.

En sintonía con esta clase de fundamentación, SCANLON defiende la libertad de expresión como un fin en sí mismo y como un elemento constitutivo de la autonomía personal y colectiva del hombre. Con apoyo en el pensamiento de MILL, SCANLON también defiende la libertad de pensamiento y de debate con fundamento <<en razones morales generales e independientes de las

---

<sup>104</sup> MILL, J.S., <<Sobre la Libertad y otros escritos, (Compilación de Stefan Collini), Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 58 y 59.

<sup>105</sup> En su Crítica de la Razón Pura, KANT sostiene que la verdad es el consenso de los hombres libres. KANT, I., Crítica a la razón pura, (traducción directa del alemán por Manuel G. Morente), Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928.

características de cualesquiera leyes o instituciones concretas>>. La consideración de los hombres como súbditos iguales, autónomos y racionales impone serias objeciones a cualquier pretensión de limitar el ejercicio de la libertad de expresión salvo cuando se fundamente en la defensa de otros valores compartidos, en la necesidad de garantizar el libre acceso de todos a los medios de expresión social o en la incompatibilidad de determinados actos de expresión con otros derechos políticos.

En ese camino histórico de defensa de la dignidad humana, la emancipación del pensamiento y la expresión política ha tenido un papel protagonista desde el principio. Así, Locker advertía que el traspaso de poder al pueblo desde el Monarca no era una operación exenta de riesgos, mayoría sobre la minoría y para cuya prevención se exigían dos condiciones; pactar en una Constitución escrita los límites del poder y reconocer los derechos inalienables al ciudadano que no pueden usurparse por los gobiernos. División de poderes y garantía jurisdiccional de los derechos incluso frente a las leyes<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Las referencias al <<Treatise on Government>> (1690) de Jhon Locke se encuentran en el libro de HOLSINGER, R.L. y DILTS, J.P., Media Law, op. cit., pág.29. Existe otra edición, LOCKE, J., Two Treatises of Government, T. Cook ed., Hafner, Londres y Nueva York, 1956.

De esta manera, la libertad de expresión se va configurando como libertad política<sup>107</sup> y como derecho individual frente a injerencias del poder, como un derecho de resistencia. La concepción liberal de los derechos en la configuración política de los Estados a comienzos del siglo XIX es una consecuencia de ello. Como ejemplo paradigmático, cabe citar el texto de la Primera Enmienda a la Constitución norteamericana adoptada en 1791, puesto que en ella se hace la proclamación explícita de la libertad de expresión y de información en el más puro sentido lockeano del derecho, esto es, como libertad absoluta y previa, como espacio vedado a la acción del legislador: <<Congreso shall make no law (...) abridging freedom of speech, or of the press (...)>>

#### **4.2 Los actos protegidos por la libertad de expresión.**

Cuando hablamos de la libertad de expresión pocas veces nos detenemos a pensar en cómo se delimita el objeto mismo que protege esa libertad. Estamos de acuerdo en que la libertad de expresión y la libertad de prensa deben estar protegidas puesto que son derechos fundamentales. Estamos igualmente de

---

<sup>107</sup> En este mismo sentido, vid. LAPORTA, F.J., <<El derecho a informar y sus enemigos>>, op. cit., págs. 14-19.

acuerdo en que tales libertades merecen una tutela judicial incluso obsequiosa, en vista de la “posición preferente” que tienen respecto a otros derechos fundamentales. Pero no tenemos la misma claridad cuando se trata de preguntarnos por el objeto mismo de esa diferencia ¿qué es la libertad de expresión y como podemos diferenciarla de otras manifestaciones de la conducta humana?

Contestar a esa pregunta presupone la construcción de una teoría filosófica de la libertad de expresión; su simple exposición excede con creces el objeto del presente ensayo, por lo que nos limitaremos a apuntar algunas distinciones más o menos conocidas, las cuales vienen a servir de complemento de las ideas que, a modo de una suerte de fundamento, se expusieron en el apartado anterior. De las respuestas que seamos capaces de dar a las cuestiones planteadas dependerá en parte la construcción de una teoría de los límites a la libertad de expresión, puesto que un primer elemento para tal construcción depende precisamente de la delimitación que podamos hacer del objeto jurídico tutelado, ya que cualquier conducta que se ubique fuera de ese perímetro estará sujeto a otro tipo de protección o quizá a ninguna.

El punto de partida para indagar sobre nuestro objeto de investigación es distinguir entre los actos de la conducta humana que son puramente expresivos y aquellos que se proyectan como “conductas materiales” exteriores y verificables. Es decir, por un lado tendríamos las expresiones del pensamiento, ya sean orales, en forma escrita o en cualquier mecanismo que recoja imágenes o en forma escrita o en cualquier mecanismo que recoja imágenes o expresiones (discos, disquetes, emisiones televisivas, etcétera), y por el otro aquellas conductas que realizamos cotidianamente y que comportan movimientos físicos que, de una u otra manera y con distinto alcance, cambian el mundo a nuestro alrededor.

En principio, las conductas puramente expresivas serían el objeto de tutela y protección de los derechos fundamentales de expresión e imprenta (recogidos, en la Constitución mexicana, en sus artículos 6 y 7). Esto quiere decir que, como regla general, las expresiones que emitamos estarían jurídicamente protegidas, cualquiera que sea su contenido y cualquiera que sea la forma de transmisión de las mismas.

Sin embargo, hay que considerar que a esta regla general se le oponen diversas restricciones y limitaciones, incluso desde un punto de vista teórico y no solamente

normativo. Una primera consideración debe hacerse respecto de aquellas expresiones que siendo tales, incitan a la realización de conductas. El ejemplo que se suele citar en este caso es el que puso, nuevamente, Oliver Wendell Holmes en su voto del caso *Schrenk*, cuando dijo que si alguien grita “¡Fuego!” en un teatro abarrotado no está ejerciendo su libertad de expresión solamente, sino que está poniendo en peligro la integridad física de quienes se encuentran en su interior, pues es probable que al escuchar dicha expresión la gente se levante y comience a correr hacia la salida.

Hay otros ejemplos de expresiones incitatorias que, siendo expresiones, tienen efectos conductuales más o menos directos y pueden dar lugar ya no a la protección de las mismas, sino a la determinación de responsabilidades jurídicas para quienes las emitan. Así por ejemplo, la libertad de expresión probablemente podría amparar que una persona emitiera su punto de vista en la calle acerca de la inferioridad de cierto grupo racial, pero si esa misma persona incita a sus oyentes a ir detrás de un miembro de esa raza supuestamente inferior y a pegarle, entonces no estará protegido por la libertad de expresión, sino que con mucha probabilidad será considerado responsable de una conducta sancionadora penalmente.

Scalon nos ofrece otros ejemplos de conductas expresivas que, siendo tales, despliegan ciertos efectos dañinos hacia bienes jurídicamente protegidos y, en esa virtud, pueden ser sancionadas.<sup>108</sup> Por ejemplo, nos dice este autor, no está amparada por la libertad de expresión la comunicación del ladrón del banco que le extiende un papel al cajero pidiéndole todo el dinero que tiene. Tampoco está amparada en la libertad de expresión la difusión de una sencilla fórmula por la cual, a partir de elementos simples como los que se encuentran en la mayoría de los hogares de México o de otros países, se pudiera fabricar una bomba; si alguien da con esa fórmula no podría subirla a Internet, por ejemplo, y si lo hace incurriría en una conducta prohibida en ciertos países.

En materia electoral esta distinción es muy relevante, puesto que la mayor parte de países democráticos acepta que, en el marco de una contienda política, debe prevalecer un amplio marco de libertad de expresión, a fin de examinar todos los temas que sean de interés público para la comunidad de que se trate. Por eso es que, como lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

---

<sup>108</sup> SCALON, Thomas, Teoría de la libertad de expresión, en Dworkin, Ronald (compilador), *La filosofía del derecho*, México, FCE, 1980, pp. 285 y ss.

Judicial de la Federación, la libertad de expresión – sobre todo en materia política – tienen una “posición preferente” incluso sobre otros derechos fundamentales.<sup>109</sup>

Francisco J. Laporta define a la “posición preferente” del derecho a la información en materia de control de constitucionalidad como “aquella tendencia jurisprudencial que afirma que cuando el derecho a informar libremente entra en conflicto con otros derechos, aunque sean derechos fundamentales, tiende a superponerse a ellos. Esa posición es lo que explica que aspectos del derecho a la intimidad y al honor de las personas públicas deban ceder ante el interés de la información”.<sup>110</sup> El Tribunal Constitucional español se ha referido a la posición preferente de la libertad de expresión frente a otros derechos fundamentales en los siguientes términos:<sup>111</sup>

Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión de libertad de información con el derecho a la intimidad y al honor, aquélla goza, en general , de

---

<sup>109</sup> Así lo ha sostenido la Sala al menos en su sentencia JDC-393/2005.

<sup>110</sup> LAPORTA, Francisco J., “El derecho a la información y sus enemigos”, Claves de razón práctica, número 72, Madrid, mayo de 1997, p. 16

<sup>111</sup> Hay que destacar que en este punto el Tribunal mezcla reflexiones sobre la libertad de expresión con el derecho a la información. Conviene advertir la diferencia entre ambos derechos, al menos para no caer en el supuesto erróneo de que la libertad de expresión agota su ejercicio a través del derecho a la información.

una posición preferente y las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse a la libertad de información deben interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la información no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado. Sentencias 106/1986 y 159/1986.

Si cuando se ejerce el derecho a transmitir información respecto de hechos o personas de relevancia pública adquiere preeminencia sobre el derecho a la intimidad y al honor con los que puede entrar en colisión, resulta obligado concluir que en esa confrontación de derechos, el de la libertad de información, como regla general, debe prevalecer siempre que la información transmitida sea veraz, y esté referida a asuntos públicos que son de interés general por las materias a que se refieren, por las personas que en ellas intervienen, contribuyendo, en consecuencia, a la formación de la opinión pública.

En este caso el contenido del derecho de libre información alcanza su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información. Sentencia 107/1988.

Ahora bien, dicha posición preferente no alcanza para que las expresiones puedan violar otros derechos fundamentales o al menos para que puedan prevalecer sobre ellos en todos los casos. La libertad de expresión y la libertad de imprenta pueden entrar en colisión con el derecho a la intimidad y con el derecho al honor, por ejemplo. No es extraño que en el marco de una campaña electoral un candidato ventile cuestiones privadas de sus rivales o que les haga imputaciones calumniosas o degradantes. ¿Deberían tales expresiones estar permitidas?, ¿forman parte del mercado de las ideas al que hacía referencia Holmes? La respuesta a primera vista tendría que ser negativa, sin embargo, un repaso del derecho comparado nos indica que tendríamos que ser muy cautelosos antes de sacar conclusiones generales. Las peculiaridades de cada caso, el contenido concreto de las imputaciones, su grado de veracidad, son elementos –entre otros– que deben ser sopesados antes de poder determinar si se está ante un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o ante una conducta que cae fuera de su esfera de protección.

Como veremos enseguida, estas consideraciones son muy importantes en cualquier régimen democrático, pero lo son todavía más en el contexto de la

reforma electoral a la Constitución mexicana del año 2007. El marco teórico general que hemos apenas esbozado, de forma muy superficial y breve, en las páginas anteriores, nos permite contar con una plataforma conceptual mínima para adentrarnos concretamente en los contenidos de dicha reforma, en la parte en que guardan relación con el derecho fundamental de libertad de expresión.

#### **4.3 Acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación.**

La relación entre medios de comunicación y partidos políticos es especialmente importante en las democracias contemporáneas. Nos guste o no, los medios se han convertido en actores políticos de gran relevancia, debido sobre todo a nuestra comprensión de los asuntos públicos depende en alguna medida de la información que nos proporciona. Es ilógico, en este contexto, que los candidatos a puestos de representación popular y los partidos políticos intenten tener una relación privilegiada con los medios de comunicación y, sobre todo, con los medios electrónicos (radio y televisión).

Es igualmente lógico y comprensible que las normas jurídicas que rigen el desarrollo de las campañas intenten regular dicha relación, a fin de garantizar una

competencia equitativa entre los contendientes que haga posible, entre otras cuestiones, un cabal ejercicio del derecho de sufragio, alimentado por un debate público que sirva para ventilar las propuestas de los candidatos y los temas que interesan en general a los ciudadanos.

En México lo anterior cobra un significado especial, debido al uso que se hizo durante el régimen autoritario de los medios de comunicación que durante décadas no reflejaron el pluralismo político del país, sino que se inclinaron descaradamente en hacer propaganda al partido entonces hegemónico.<sup>112</sup> Las sucesivas reformas electorales, pero sobre todo la de 1996, fueron delineando un marco jurídico adecuado para mejorar las condiciones en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.<sup>113</sup>

La reforma electoral de 2007 no fue la excepción, ya que dedica uno de sus aspectos más innovadores precisamente al tema de la reforma entre medios de comunicación y partidos políticos.

---

<sup>112</sup> Ver las observaciones de Silva-Herzog Márquez, Jesús, El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, p. 18

<sup>113</sup> Ver análisis que sobre el proceso evolutivo de las reformas electorales y su impacto en la transición democrática realizan Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político, 3ª edición, México, Cal y Arena, 2005.

Antes de entrar al estudio de las disposiciones contenidas en el artículo 41 constitucional conviene destacar la enorme importancia no solamente social, sino también política, que tienen los medios de comunicación para el ejercicio de la libertad de expresión. Si en general podemos afirmar que el propósito de toda persona que expresa una opinión o que transmite una información es llegar al número de receptores más amplio que sea posible, este fenómeno se multiplica hasta el infinito tratándose de candidatos a puestos de elección popular.

Las personas que se expresan públicamente, por la vía que sea, de manera oral o escrita, aspiran a que su mensaje no caiga en el vacío, sino que llegue a los demás para que sea tomado en cuenta, refutado, aceptado, discutido, analizado etcétera. Un candidato o un partido político no tiene solamente un interés general en que sus mensajes y su ideología se conozcan, sino que dependen de ello para tener éxito electoral. La conquista del voto depende, en primer lugar, de que el ciudadano sepa que un partido político existe, y luego de que conozca sus planes o propuestas. Sin visibilidad en el espacio público un partido político está condenado al ostracismo y, en definitiva, al fracaso electoral. Esto es lo que

justifica que la constitución prevea una serie de dispositivos que pongan reglas claras en la relación entre medios y partidos políticos.

En lo que ahora interesa dicha relación aparece –regula diversos aspectos del tema- en la fracción III del artículo 41 de la Constitución, tal como quedó redactado luego de la reforma de 2007. Su encabezado es claro y contundente: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”. Para hacer realidad el ejercicio de este derecho, la fracción III se despliega en cuatro apartados identificados por letras (de la A a la D). Corresponde analizar en este momento el apartado A, ya que los demás serán objeto de un análisis por separado.

Dicho apartado comienza señalando que el Instituto Federal Electoral será autoridad única en lo que se refiere a la administración de tiempos del Estado para sus propios fines y por lo que hace al mismo tiempo que esté destinado a los partidos políticos. Es decir, lo que hace la Constitución es desplazar o mejor dicho derogar cualquier órgano del Estado (por ejemplo, significativamente, la Secretaría de Gobernación). Cuando la Constitución señala que el IFE será autoridad “única” establece dos cuestiones que debemos tener presentes:

- a) Por un lado, la competencia en la materia no podrá ser compartida con ninguna otra autoridad; tiene carácter exclusivo y a la vez excluyente, y
  
- b) Esto no implica que las determinaciones tomadas por el IFE sean inimpugnables; desde luego la competencia “única” deberá ejercerse dentro del marco de lo que dispone la propia Constitución y de lo que señalen las leyes; en este contexto, las resoluciones del Instituto podrán ser impugnadas por los interesados o afectados ante la jurisdicción electoral (por ejemplo, si el Instituto determina un reparto de tiempo entre los partidos que no sea conforme a la Constitución y las leyes, o si no toma en cuenta a algún partido, etcétera).

Una competencia exclusiva no implica que no se pueda impugnar, puesto que de ser así se vulneraría la lógica del Estado constitucional de derecho, que no permite que existan “inmunidades del poder”, según la acertada fórmula acuñada por Eduardo García Enterría en varios de sus trabajos. En el Estado constitucional todos los actos del poder deben tener una vía de impugnación que permita que sean revisados por las instancias límite del poder judicial.

Luego de la precisión competencial comentada, el apartado A de la fracción III del artículo 41 constitucional se refiere, con un grado de detalle inusitado y quizá hasta inapropiado, a la manera en que deberá repartirse el tiempo del estado entre los partidos políticos, así como la forma de repartirlo entre todos los partidos que cuenten con registro. No creo que sea necesario estudiar y analizar cada uno de esos incisos, que en realidad ni siquiera deberían figurar en el texto constitucional. Bastaría que hubieran sido incorporados en la legislación electoral ordinaria.

En cualquier caso, quizá valga la pena señalar que en inciso g) señala que estará en disposición del IFE el 12% del total del tiempo que le corresponde al Estado mexicano en los medios de comunicación, durante el periodo en los que no haya precampañas o campañas electorales. De esta manera se permite que el Instituto cuente con un elemento de difusión permanente de sus campañas institucionales, como la de promoción de la cultura cívica y política, o la de actualización del padrón electoral.

También es importante tomar en cuenta que el tiempo del Estado disponible tanto para el IFE como para los partidos políticos se aplica a todos los canales de

televisión y a todas las estaciones de radio. Esto significa que también debe estar disponible un espacio en los medios electrónicos de comunicación que son institucionales, como por ejemplo el Canal del Congreso o el Canal Judicial.

La forma de repartir este tiempo entre los partidos, como se apuntaba, también figura en el texto constitucional (incisos e y f del apartado A). La fórmula comporta una distribución a través de dos parámetros: uno igualitario para todos los partidos políticos, que representa el 30% del total del tiempo disponible; otro proporcional, determinado por los resultados obtenidos por los partidos políticos en la última elección de diputados federales; mediante esta fórmula se reparte el restante 70% del tiempo disponible. Los partidos que obtengan el registro pero no hayan concurrido a la última elección de diputados federales tendrán derecho solamente al reparto igualitario del 30% del tiempo.

#### **4.4 Comentario del RAP-140/2008.**

El acto, es el acuerdo CG405/2007, emitido por el consejo general del IFE mediante el cual expidió el reglamento de acceso de radio y televisión.

El Partido de la Revolución Democrática argumenta, entre otras cosas, que el párrafo 2, del artículo 9 del Reglamento de Acceso de Radio y Televisión en materia electoral, rebasa los parámetros constitucionales y legales de acceso a medios de comunicación.

La parte del precepto del reglamento controvertido, en lo que interesa, establece que cuando el tiempo del que dispone el instituto sea insuficiente el tiempo disponible del Instituto para transmitir el programa de cinco minutos mensuales a que tienen derecho los partidos políticos, fuera de precampañas y campañas electorales, se hará uso únicamente de los mensajes de veinte segundos.

En el proyecto se declara fundado el agravio, el Reglamento reduce el Derecho Constitucional y Legal de Acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos, fuera de precampañas y campañas electorales.

En efecto los artículos 41, apartado A de la BASE III, inciso g) de la Constitución constitucional y el 71 del Código Federal, establecen claramente que fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, los partidos políticos

nacionales tendrán derecho a un programa mensual con duración de cinco minutos en cada estación de radio y televisión.

Como se advierte, existe una prerrogativa expresa del derecho de acceso de los partidos a los medios de comunicación traducida en un lapso de tiempo específico para la transmisión de ese tipo de mensajes fuera de los periodos de precampaña y campaña, que no puede ser objeto de restricción o limitación reglamentaria.

Esto es así, porque el establecimiento de mensajes reducidos de veinte segundos en una disposición reglamentaria, equivaldría a limitar derechos fundamentales protegidos por la Constitución, en el caso, el derecho de los Partidos políticos a un acceso a los medios de comunicación, fuera de precampañas y campañas, lo que sin duda contraviene el principio de reserva de ley, cuya principal característica es la prohibición de constituir restricciones impropias a la norma reglada.

Dicho de otra forma, disposiciones reglamentarias como la impugnada, no pueden limitar o restringir donde la Constitución y la ley no lo hace, pues solamente el constituyente o el legislador con representación popular puede restringir o limitar

un derecho fundamental, por tanto reglamento impugnado resulta inconstitucional e ilegal.

## **CONCLUSIONES.**

Según un estudio monitoreado de spots, realizado por la asociación civil “Propuesta Cívica”<sup>114</sup>, la “Guerra sucia” en las campañas electorales, con motivo del las elecciones intermedias de 2009, tomó más fuerza con los videos que se suben a la red debido a su falta de regulación, la cual ha permitido que, tanto los partidos políticos, como los propios ciudadanos, ataquen a los actores e instituciones que participan en el proceso electoral.

A tan sólo unas semanas que arrancaron las campañas políticas para la pasada elección del 5 de julio, los ataques por Internet se triplicaron con respecto a 2006, año en el que también hubo elecciones.

---

<sup>114</sup> Fuente Asociación Civil “Propuesta Cívica” Tercer informe del “Proyecto Monitoreo de la calidad de las campañas electorales federales de 2009” que Propuesta Cívica, Asociación Civil, presentó al Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009, organizada por el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México). Las opiniones expresadas en este informe no representan la posición de las instituciones mencionadas.

El estudio manifestó que de 11 videos que la asociación catalogó como negativos durante el proceso electoral 2006, y que aparecen en la página [www.youtube.com](http://www.youtube.com), la cifra se elevó a 39 para la pasada elección.

Resaltó que la mayor parte de los videos “negativos” atacan de forma directa al PAN, siendo el principal blanco de los ataques, 67.7% de los *spots* negativos fue dirigido en contra del PAN; en tanto que el PRI sólo recibió el 19.4%.

Apuntó que los spots que atacan al PRI, seis de cada diez se generaron en Nuevo León, pero también se detectaron campañas de ataque a este instituto político en Morelos, Sonora y Campeche.

Respecto al PRD, fueron 15 los videos que lo atacaron, la mayor parte de los cuales denostaba al partido político y a su nueva imagen, mediante parodias con la participación de la niña que, junto a Jesús Ortega, promociona a dicho instituto político, comparándola con un personaje del programa de comedia “La Familia Peluche”, preguntándose sobre ¿por qué no es una niña normal?

Asimismo, una de las características de los spots que aparecen en Internet es que son anónimos, situación que también ayuda a desarrollar la “guerra sucia”, pues de acuerdo con Miguel Acosta Valverde<sup>115</sup>, experto en campañas políticas, los partidos están siendo más cuidadosos en no dejar que “su nombre se asocie al lodo”.

El analista precisó que “Internet está dando un mayor espacio a las campañas; desafortunadamente no son sólo electorales, sino que también estamos viendo otro tipo de spots, en los cuales hay calumnia, diatriba y denostación hacia candidatos y partidos”.

El estudio realizado por “Propuesta Cívica” analizó 554 spots localizados, tanto en Internet, principalmente en YouTube, como en televisión.

A su vez, en la red se detectaron 445 spots, de los cuales, sólo 39 son negativos, es decir, el 9%; pese a la baja producción de videos negativos, estos no dejan de

---

<sup>115</sup> En su libro *Los Medios de comunicación y la educación ciudadana*; publicado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos; 1997; México; p. 27.

ser significantes, pues tienen más demanda que los positivos por parte de los cibernautas.

Asimismo, en Internet pueden crearse los grupos de Facebook que deseen sin límites y restricciones, hacer un sinnúmero de “amigos” en cualquier red social, pelearse lo que gusten en YouTube, publicar lo que se les ocurra en Twitter, a diferencia de medios más tradicionales aquí nadie está obligado a hacerles caso porque no quede de otra, debido a que existe una regulación interna en los portales de Internet, a la cual se tendrá que sujetar el usuario al aceptar los términos y condiciones que nos presenta en el contrato de adhesión en la mayoría de los casos, como también los propios usuarios son los que tendrán que denunciar o reportar aquel material que consideren denostativo, agresivo o que les genera algún tipo de afectación.

La tecnología ha abierto canales de comunicación que antes no existían y ha ensanchado los espacios de libertad, aunque en ocasiones ello implica que se divulgue información falsa o distorsionada. Por ello, se debe analizar una posible regulación de los contenidos que se publican a través de Internet.

La red puede convertirse en un potenciador del delito y conductas ilícitas, como cualquier tecnología, como el teléfono lo es de los secuestradores.

Ante el progreso tecnológico, aún existen “zonas de penumbra” en la seguridad jurídica de los usuarios e involucrados en el intercambio de información a través de Internet, lo que también crea incertidumbre y fomenta la comisión de conductas nocivas para la sociedad; ya que los usuarios, encubriéndose bajo la sombra del anonimato, pueden hacer y deshacer a nombre de un candidato o partido político algunos actos ilegales, los cuales pueden ir desde una campaña de desprestigio, correo en cadena o hasta una campaña negra en la cual se denigre la imagen de algún candidato o partido político; lo cual traería como consecuencia una confusión para el electorado.

Dicho impacto lo pudimos apreciar directamente, en el caso más actual, el cual fue el de la influenza y como podemos ver tuvo mucho impacto en Internet.

Mientras en los medios de comunicación tradicionales como la radio, televisión y prensa escrita se planteaba el hecho de que había que tener ciertos cuidados para

evitar el contagio, en Internet se presentaron diversas versiones, tanto en correos electrónicos, como en páginas y blogs, las cuales iban desde:

- 1) Que era mentira y, todo se trataba de una cortina de humo para tapar la crisis económica por la que estaba atravesando el país.
- 2) Que era el Apocalipsis, y con la influenza y el temblor casi era el fin del mundo.
- 3) Que era más grave de lo que el gobierno decía en sus comunicados.
- 4) Que se trataba de algo provocado por las farmacéuticas para que dicha industria subiera sus costos.

Este es un ejemplo claro del alcance que tiene el Internet en cualquier tema, en este caso fue un tema de trascendencia nacional puesto que ha repercutido fuertemente en la vida económica, política, social y hasta de salubridad de nuestro país. Como resultado de esta situación lo único que se provocó fue confundir y atemorizar a la gente y en el peor de los casos crear psicosis colectiva.

Lo mismo pasa con los actores políticos, las campañas de desprestigio o negras pueden ir desde un simple mail en cadena como los que nos llegaban en el 2006

donde se decía que Andrés Manuel López Obrador era un Peligro para México, así como el relativo a Roberto Madrazo y su relación con algunos Priistas del pasado, y que decir del Partido Acción Nacional, del cual se hacía referencia a el Caso Hildebrando.

A través de redes sociales como Facebook, My Space ó Hi5, aparecen tanto campañas de apoyo a candidatos, como campañas de desprestigio hacia los candidatos, donde todos y cada uno de los integrantes de alguna de las redes sociales hacen comentarios, y estos a su vez pueden de cierta forma influir en las preferencias del electorado.

Los legisladores en la reforma de noviembre de 2007 contemplaron el hecho de regular los medios de comunicación que en su opinión son de alto impacto en la sociedad mexicana, pero olvidaron considerar el Internet como una herramienta y una posibilidad de acceso de todos y para todos, ya que en estos tiempos el acceso a este medio no es un lujo, sino que se ha convertido en toda una necesidad y por tanto el impacto y el espectro de comunicación es mas amplio.

Es por ello que las instituciones no pueden permitir una campaña paralela o simulaciones, amparadas en la libertad de expresión o en la falta de regulación y el problema esta en determinar o acotar las facultades de las instituciones (IFE y TEPJF) para ordenar el retiro de la propaganda, lo que sí se debe tener en cuenta es tomar las medidas cautelares para evitar las campañas negras.

Tal es el caso del video subido a YouTube contra el gobernador de Veracruz Fidel Herrera, que se difunde a través de la administradora en México, dicho portal difunde en ese popular portal es una versión modificada de la canción que el actor Gael García interpreta en la película Rudo y Cursi. También se trata de la parodia de un material videográfico anterior que el gobierno veracruzano utilizó para promover la imagen de Herrera Beltrán.

En el Recurso de Apelación SUP-RAP-0153/2009, promovido por Fidel Herrera en contra de la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador incoado contra el Partido Acción Nacional y la Organización de Acción Juvenil perteneciente a dicho instituto político se confirmó lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistente en que, los elementos probatorios que se

encuentran dentro del expediente no permiten determinar que la colocación del video que apareció en algún momento en Internet<sup>116</sup>, efectivamente pudiera ser imputada objetivamente al Partido Acción Nacional, o en su defecto, a la organización juvenil de ese instituto político.

Es así, porque la aludida atribuibilidad no podía determinarse únicamente a partir del logotipo que aparece en la parte superior izquierda, en la que se ven las siglas "accionjuvenil.com"; en tanto que esa unión de palabras, si bien pudiera aludir a que fue alojado en la red por un grupo o asociación juvenil, no es posible deducir válidamente que se trate de miembros del Partido Acción Nacional ni de la organización en comento.

Ya que el partido político niega categóricamente haberlo colocado, así como que lo hubiere ordenado a alguno de los entes u órganos internos de ese instituto político, con lo cual, atento al principio de presunción de inocencia, de reconocida aplicabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores resulta inconcuso que corría a cargo de la parte denunciante la necesidad de demostrarlo.

---

<sup>116</sup>Dichos videos se encuentran en las direcciones electrónicas <http://www.youtube.com/user/marcomtz85> y <http://www.youtube.com/watch?v=lkMJHsBiVBE>

De tal manera, y en razón de que los elementos que obran en autos, no permiten apreciar que sea fácilmente demostrable la identidad de la persona o entidad que colocó el video en la página "YouTube", es inconcuso que esa circunstancia fáctica, por razón de las características de accesibilidad y colocación que presenta dicho portal, producen necesariamente como consecuencia jurídico-procesal que la carga demostrativa corresponda al denunciante y de ningún modo a la persona o personas denunciadas, pues ello equivaldría a que les fuera atribuida una conducta y su consecuente sanción, sin que esto quedara plenamente demostrado.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la falta de regulación del Internet en la ley buscó la manera de resolver la controversia a través de los principios del Derecho Penal, el cual se encuentra inmerso dentro del Derecho Administrativo Sancionador.

Este asunto nos demuestra que ante la falta para demostrar la responsabilidad de quien pudo haber realizado tal merma, nos enfrentamos a grandes problemas los cuales deben ser regulados, sin que constituyan censura respecto de la libertad de

expresión; para evitar la realización de actos amparados en el anonimato y la territorialidad, como podría acontecer al subir en una página o en un sitio de internet, cuyo servidor este en otro país contenidos violatorios de la normativa en la materia.

Como resultado de lo expuesto en el presente trabajo y vistos los avances que tuvo la pasada reforma al tema de los medios de comunicación se concluye que el legislador omitió regular dentro del catalogo de los medios de comunicación el Internet, que aunque, no lo parezca es el medio que abarca un amplio espectro de información.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, Primera edición, México, 1995

Arroyo, Israel, “Conservadurismo”, de próxima publicación en la *Encyclopedia of Mexican History*, Universidad de Chicago

Becerra, Salazar y Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, Primera edición, México, 1997

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, Trad. José Fernández Santillán, Primera edición en italiano, 1984, primera reimpresión a la primera edición en español, México, 1989

Bohmann, Karin, *Los medios de comunicación en México*, Alianza editorial, Tercera edición, México, 1994

Cansino, César y Sermeño, Angel, “América Latina: una democracia toda por hacerse”, *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, Volumen I, número 4, octubre-diciembre de 1977

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 1994

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición revisada por Miguel Borell Navarro, Editorial Sista, México, 1997

Cosío Villegas, Daniel (coordinador), *Historia general de México*, Tomo 2, El Colegio de México, Tercera edición, México, 1981

Duverger, Maurice, *Sociología de la política*, Trad. Monreal, Acosta y Aja, Editorial Ariel, Colección Demos, Primera edición, 1975, Primera reimpresión, México, 1983

-----, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990

Fernández del Castillo, Alvarado y otros (coordinadores), *La voz de los votos: un análisis de las elecciones de 1994*, Editorial Porrúa-FLACSO, Primera edición, México, 1995

Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano*, Joaquín Mortiz editores, Decimoctava reimpresión de la primera edición, México, 1997

García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana: 1812-1988*, ADEO Editores-DOF, Tercera edición, México 1988

González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, Colección Problemas de México, Primera edición, 1981, Quinta reimpresión de la tercera edición revisada, México, 1997

Granados Chapa, Miguel Angel, *Comunicación y política*, Editores Océano, Primera edición, México, 1986

Graber, Doris A. (compiladora), *El poder de los medios en la política*, Trad. Antonio Bonanno, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Temas, Primera edición en español, Buenos Aires, 1986

*Informe anual 1997 de la Sociedad Interamericana de Prensa*

*Informe de Alianza Cívica sobre la observación electoral en el proceso electoral de 1994*

*Iniciativa Presidencial con proyecto de decreto que reforma y adiciona varios artículos constituciones*, 4 de octubre de 1977

Katz, Doria y Costa Lima, *Diccionario básico de Comunicación*, Trad. Eva Grosser Lerner, Nueva Imagen, Cuarta edición en español, México, 1989

Lasswell, H. D., *El Lenguaje del poder*, Nueva York, 1949

*La Jornada*, 4 de septiembre de 1997, 26 de octubre de 1997, 18 de noviembre de 1997

Lazarsfeld y Katz, *Influencia personal*, 1955

Leal, Juan Felipe y otros (editores), *Las elecciones federales de 1988 en México*, Primera edición, UNAM y FCPyS, México, 1988

*Ley Federal de Radio y Televisión*, DOF, 8 de enero de 1970

*Ley de Imprenta*, DOF, 15 de abril de 1917

Mattelart, Armand, *La comunicación masiva en el proceso de liberación*, Siglo XXI editores, México, 1977

Martín Moreno, Francisco, *México Negro*, Ed. Joaquín Mortiz, Décima reimpresión de la segunda edición, México, 1990

*Memoria del Foro para la Reforma Electoral*, de marzo de 1989 en la Comisión Federal Electoral

Molinar Horcasitas, Juan, *Los tiempos de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991

Moragás Spá, Miguel, *Sociología de la comunicación de masas*, Trad. Esteve Rambau i Sauri, Tomo I, Ediciones G Pili, S.A., Cuarta edición, España, 1994

Moya Palencia, Mario, *Democracia y participación*, Primera edición, UNAM, México, 1982

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, Primera edición en español, 1994, Primera reimpresión, México, 1995

Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*

Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, Tercera edición, México, 1996

Peredo, Roberto (compilador), *Introducción al estudio de la comunicación*, UIA, Primera edición, 1986, Primera reimpresión, México, 1989

Pérez, Alvarado y Sánchez (coordinadores), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, FLACSO-Porrúa, México, 1995

Ponce de León A., Luis, *Derecho Político Electoral*, Porrúa Editores, Primera edición, México, 1997

Ramos Espinosa y Herrera Peña, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría de Gobernación, 1991

*Reforma*, México, año I, número 106, 18 de marzo de 1994

*Revista Mexicana de Comunicación*, Año Diez, número 50, agosto-septiembre de 1997

Rivero, J., *Las libertades Públicas*, México, 1980

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Tomo 2, Alianza Editorial, Segunda reimpresión de la primera edición, México, 1991

Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, Alianza editorial, México, 1988

Trejo Delarbre, Raúl (coordinador), *Televisa el quinto poder*, Claves Latinoamericanas, Cuarta edición, México, 1989

-----, *Volver a los medios. De la crítica a la ética*, ediciones Cal y Arena, Primera edición, México, 1997

Váldez Zurita, Leonardo (coordinador), *Polis 94*, UAM Unidad Iztapalapa, México, 1995

-----, "El Estado de la reforma electoral: historia y coyuntura" *El Nacional*, numero 43, México, 1 de marzo de 1990

-----, (coordinador), *Polis 94*, UAM Unidad Iztapalapa, México, 1995

Varios, *60 Puntos para la Reforma Político Electoral*, del Seminario del Castillo de Chapultepec

Villanueva, Ernesto, *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*, UAM-Triana, Primera edición, México, 1995

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **JURISPRUDENCIA**

Jurisprudencia y Tesis Relevantes: Compilación Oficial 1997-2005. 2da. Edición. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2005.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario de la Lengua Española. 22va. Edición. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2001.

Diccionario Electoral. Editorial CAPEL. San José, Costa Rica, 1989. p.694.

Diccionario Electoral. Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Tomo II. Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997. Cámara de Diputados. Institutos de Investigaciones Legislativas. Instituto Federal Electoral. México, 1997.