

Los Comicios de 2010. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a Fenómenos Inéditos de Concurrencia del IFE, Equidad en la Contienda y Poderes Públicos y Privados en las Campañas Electorales Locales

◀ Virgilio Andrade

1. El contexto: volumen de elecciones, concurrencia del IFE como autoridad y afanosa búsqueda de equidad en los procesos de 2010

El año 2010 fue de crucial relevancia para el sistema electoral mexicano. El factor fundamental que generó dicha relevancia fue la celebración de elecciones en quince entidades federativas. En doce de ellas, hubo elecciones para gobernador el primer domingo de julio, -4 de julio- cifra sin precedentes, por el número de entidades involucradas en la historia de las elecciones simultáneas en nuestro país.¹³⁹ Igualmente, en la misma fecha se llevaron a cabo comicios en Baja California y Chiapas para renovar Congreso y Ayuntamientos. Previamente, el 16 de mayo, hubo comicios en Yucatán con idéntico propósito.

Hasta antes de la reforma electoral de 2007, las autoridades involucradas en los comicios locales eran el instituto electoral correspondiente, el tribunal electoral local y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Como consecuencia de la reforma, el IFE ha entrado también en funciones de autoridad a nivel local, en virtud de su carácter de autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión en todas las elecciones que se celebren.¹⁴⁰ Cabe recordar que durante precampañas y campañas, los tiempos del Estado en materia de radio y televisión -48 minutos al día-, deben destinarse íntegramente para partidos políticos y autoridades electorales en la entidad

139 Las elecciones de gobernador se llevaron a cabo en los estados siguientes: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

140 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 41, Base III, Apartado A, Primer Párrafo.

federativa que corresponda. Este último mandato debe ser acatado por cada concesionario y permisionario presente en la entidad federativa de que se trate.

En dicho contexto, era previsible que aumentara el número de casos o impugnaciones derivadas de la intensa competencia electoral en los comicios locales de 2010, en particular, respecto a fenómenos de radio y televisión. Ello obedece a que en nuestro país se compite desde hace algunos años con la premisa de que en el desarrollo de las campañas electorales debe haber condiciones de equidad. Por lo tanto, la afanosa búsqueda de la equidad constituye un elemento que genera la propensión a presentar ante la autoridad electoral un mayor número de impugnaciones. El 2010 fue en ese sentido un año prolífico de resoluciones relevantes por parte del TEPJF. De las mismas, es de rescatarse el efecto que las propias resoluciones tuvieron no solamente para los comicios locales en sí, sino también para los parámetros futuros de decisión del propio IFE, en virtud de su papel permanente de autoridad en materia de radio y televisión.

En términos de equidad, además de la búsqueda afanosa que los actores buscan en los medios de comunicación respecto de las apariciones de partidos y candidatos en audios y pantallas chicas, es también procurada con la premisa de minimizar la incidencia indebida de los poderes públicos y privados en el desarrollo de los comicios. Al respecto, en 2010 fueron de preocupación especial situaciones vinculadas con gobernantes, por una parte, y con asociaciones religiosas y ministros de culto por otra. En ambos casos, el IFE juega también un papel concurrente. En el caso de los gobernantes, en virtud de que el alegato principal se concentra en la difusión indebida de propaganda gubernamental durante las campañas, que por supuesto se manifiesta en la radio y la televisión.¹⁴¹ Por su parte, en situaciones vinculadas con asociaciones religiosas y ministros de culto, el IFE es competente para dar vista a la Secretaría de Gobernación por presuntas irregularidades cometidas de parte de aquéllos.¹⁴²

Dados los factores anteriores de alto volumen de competidas elecciones, de afanosa búsqueda de equidad tanto en los medios como frente a poderes públicos y privados, así como al creciente papel concurrente del IFE como autoridad en comicios locales, resultó fundamental el 2010 no solamente en términos de resultados electorales, alternancias o regresos al poder, sino tam-

141 Respecto de los límites a la propaganda gubernamental durante las campañas, el segundo párrafo del Apartado C de la Base Tercera del Artículo 41 de la Constitución dice: "Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia".

142 El párrafo 4 del artículo 355 del Cofipe dice: "Cuando el Instituto tenga conocimiento de la Comisión de una infracción por parte de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, informará a la Secretaría de Gobernación para los efectos legales conducentes".

bién en el rumbo legal que el TEPJF marcó el año pasado -con sus sentencias y jurisprudencias- para temas electorales fundamentales hacia el futuro.

2. Los temas específicos relevantes derivados de las sentencias de 2010 del TEPJF

Los temas específicos en los que, a mi juicio, amerita destacar el impacto de las resoluciones y jurisprudencias del TEPJF de 2010 hacia el futuro son cinco: a) aplicación de medidas cautelares en materia de radio y televisión en procesos locales; b) el nacimiento de un nuevo sistema de transmisión de radio y televisión a nivel nacional, derivado de la exigencia de bloqueo total de las señales emitidas desde el Distrito Federal, en casos de elecciones locales; c) los límites a la difusión y contenido de las campañas de partidos y candidatos en radio y televisión; d) los límites a la publicidad gubernamental y a las estrategias de comunicación de los gobernantes durante las campañas; y e) los alcances del IFE en casos de intervención de asociaciones religiosas y ministros de culto en asuntos electorales.

2.1 La aplicación de medidas cautelares en los procesos locales

La reforma electoral de 2007 instrumentó para las elecciones federales un nuevo modelo de procedimiento sancionador en materia electoral en el que se faculta al IFE –a través de su Comisión de Quejas y Denuncias-, para tomar medidas y suspender la transmisión de propaganda en radio y televisión contraria a la ley, antes de que el caso pase al Consejo General para efectos de posible aplicación de sanciones. El marco legal para aplicar medidas cautelares, incluso sin derecho de audiencia previa para los afectados, tiene su punto de partida en la Constitución y culmina en el Cofipe.¹⁴³

En principio, la aplicación de medidas cautelares por parte del IFE se diseñó para situaciones vinculadas con procesos federales, y también para épocas no electorales; sin embargo, la pregunta que permanecía con incertidumbre jurídica era, respecto de los procesos locales, si se presentaban situaciones o casos vinculados con radio y televisión que ameritaran la toma de dichas medidas,

143 El Apartado D de la Base III del artículo 41 de la Constitución señala lo siguiente: “Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”. Asimismo, el párrafo 4 del artículo 65 del Cofipe indica que “ Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código.

en virtud de que para efectos de dichos medios de comunicación, el IFE es por mandato constitucional autoridad única.

Asumir la plenitud de jurisdicción de las autoridades electorales locales para casos de radio y televisión de las campañas en los estados implicaría entonces romper con el principio constitucional de autoridad única depositada solamente en el IFE. Además, las autoridades electorales locales carecen de las facultades para aplicar medidas cautelares. Si éstas se dictaran por autoridad electoral local, no tendrían eficacia ni validez alguna frente a los medios de comunicación.

Por el contrario, asumir la plenitud jurisdiccional del IFE para estas situaciones implicaría desplazar a la autoridad electoral local de la función de arbitraje a través de los procedimientos sancionadores, y por tanto, la función pasaría a manos del IFE, con efectos de que esta autoridad federal se convertiría en el árbitro absoluto de las contiendas locales.

Frente a dichos fenómenos y casos, el TEPJF emitió la jurisprudencia J-23/2010, MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN, en la que se señaló que en asuntos de propaganda en radio y televisión en elecciones locales, corresponde al IFE determinar las medidas cautelares, aunque en calidad de coordinación y colaboración administrativa con la autoridad local en el proceso sancionador.¹⁴⁴ El IFE, a petición de la autoridad local o de los propios actores, interviene para determinar si deben aplicarse medidas cautelares, y posteriormente, remite el denominado "cuaderno auxiliar" a la autoridad electoral local, quien tiene la última palabra respecto de las sanciones.

En ese sentido, queda claro que en cualquier elección local con presunta propaganda en radio y televisión contraria a la ley, el IFE se vincula como autoridad, al ser el único órgano facultado para adoptar medidas cautelares, aunque el procedimiento sancionador sea culminado en el seno de la autoridad electoral local. Se confirma así el principio de concurrencia del IFE en los comicios locales.

2.2 El nacimiento de un nuevo sistema de transmisión de radio y televisión a nivel nacional, derivado de la exigencia de bloqueo total de las señales emitidas desde el Distrito Federal, en casos de elecciones locales

La reforma electoral de 2007 creó un modelo para que partidos políticos y autoridades electorales transmitan sus mensajes de radio y televisión a través de promocionales distribuidos en los tiempos del Estado. El marco normativo señala que cada estación de radio y cada canal de televisión debe poner a

¹⁴⁴ La jurisprudencia referida tuvo sus bases en las resoluciones recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP 12/2010, del 17 de febrero de 2010; SUP-RAP 43/2010, del 28 de abril de 2010; y SUP-JRC 51/2010, también del 28 de abril de 2010.

disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, a partir del inicio de las precampañas y hasta la celebración de la jornada electoral de cada elección federal o local, para que en dichos espacios se transmitan los anuncios referidos de partidos y autoridades electorales.¹⁴⁵

La instrumentación de la reforma electoral por parte del IFE a partir de 2008 debía considerar la naturaleza de la industria de la radio y la televisión. La estructura dominante de la industria, y sobre todo en lo referente a la televisión, presenta la existencia de cadenas nacionales cuya señal originaria para todo el país es la del Distrito Federal. La diseminación de la señal del DF para todo el país se sustenta en dos tipos de emisoras: antenas repetidoras o empresas locales de televisión afiliadas a la gran cadena. En cualquier caso, para la legislación electoral, así como para la de telecomunicaciones, tanto las antenas como las empresas locales son consideradas en lo individual como canales o estaciones.

La pregunta relevante en este modelo giraba en torno a si en las repetidoras o en las afiliadas de los canales nacionales existentes en cada entidad federativa, sería posible instrumentar un sistema de bloqueo de la señal del DF, a fin de pasar anuncios distintos a los transmitidos desde la Ciudad de México.

Con bloqueo, todas las repetidoras y afiliadas podrían transmitir promocionales específicos de partidos y autoridades electorales a nivel local, distintos a los proyectados para el resto del país. Así, dichos promocionales podrían ser intercalados en la señal nacional generada desde el DF. En cambio, sin bloqueos, la señal del DF sería íntegramente transmitida y vista, con el efecto entonces de que no sería posible colocar en dichas repetidoras que no bloquean promocionales de partidos y de autoridades a nivel local, respecto de los transmitidos en el canal nacional con señal generada desde la Ciudad de México.

Un segundo tema vinculado con el asunto de los bloqueos de la señal nacional a nivel local, es el de la emisión de la propaganda gubernamental programada en el DF para emisión a todo el país, pero con la existencia simultánea de campañas locales en algunas entidades federativas. Con bloqueos, la señal del DF para todo el país que incluyera propaganda de gobiernos no sería vista en las entidades federativas con elección local. En cambio, sin bloqueo, el IFE tenía la disyuntiva de qué hacer con la propaganda de gobierno no permitida en campañas, pero programada en dichas épocas en los canales nacionales para proyectarse a lo largo del país. De no haber bloqueo, dicha propaganda penetraría durante las campañas locales en dichas entidades federativas, en contravención al artículo 41 de la Constitución.

En relación con el asunto de los bloqueos, el IFE reconoció entre 2008 y 2010 que en todas las entidades federativas había cuando menos algunas estaciones de radio y canales de televisión, es decir, antenas o canales locales

145 El inciso d) del Apartado A del artículo 41 de la Constitución hace referencia a cada canal y estación: "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".

afiliados que no bloqueaban la señal del DF proyectada para todo el país. En ese sentido, los catálogos de radio y televisión aprobados por el IFE en esos años habían reconocido dos tipos de emisores: los que bloqueaban y los que no lo hacían.

A los emisores que bloqueaban, el IFE les obligaba a pautar específicamente los promocionales correspondientes a la campaña de la entidad federativa de que se tratara. A los que no, el IFE simplemente no les pautaba.

En términos de propaganda gubernamental no permitida en las campañas, al reconocer la existencia de canales o estaciones sin bloqueo, el IFE tomó en 2010 la decisión de retirar del aire toda propaganda transmitida desde el DF para su proyección nacional, en virtud de que no era posible en algunas estaciones y canales bloquear dicha señal, aun habiendo elecciones locales.¹⁴⁶

Aunque para las elecciones de 2008, 2009 y 2010 el IFE reconoció la existencia de canales o estaciones sin bloqueo, este órgano fue cambiando de criterio. En noviembre de 2010, el IFE decidió en forma definitiva obligar a todas las estaciones y canales a bloquear sus señales. Así fue para el caso de los catálogos pertenecientes a las elecciones de Coahuila de 2011. Por primera vez, el IFE aprobó un sistema de bloqueo total.

Frente a las impugnaciones derivadas de dicha decisión, el TEPJF aprobó el 24 de diciembre de 2010 la confirmación del nuevo criterio del IFE: toda estación o canal debe bloquear, en virtud de que cada uno es un concesionario, y en sentido gramatical, éstos estarían obligados por simple mención de ley a bloquear las señales del DF. El criterio fue aprobado en diversos casos analizados aquel día en los recursos SUP-RAP 204/2010, SUP-RAP 205/2010, SUP-RAP 206/2010, SUP/RAP 117/2010, SUP-RAP 126/2010, SUP-RAP 127/2010, SUP-RAP 128/2010, SUP-RAP 141/2010 y 142/2010.

De dichas resoluciones se desprende fundamentalmente que todos los concesionarios y permisionarios -es decir toda antena o repetidora- están obligados por la Constitución. Asimismo, se señala que los concesionarios y permisionarios deben establecer las condiciones necesarias en la entidad de que se trate para transmitir los mensajes de procesos electorales locales, además de impedir la difusión de propaganda gubernamental con cobertura en entidades federativas distintas.

Derivado de dicha decisión, terminó el régimen mixto de radio y televisión reconocido entre 2008 y 2010, para dar entrada a un sistema de bloqueo total de señales de radio y televisión. Además del efecto electoral, se ha generado también el controvertido efecto en la industria de terminar con la vieja concepción de la cobertura nacional con señal del Distrito Federal íntegra e inalterable.

146 En 2010, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE retiró de los canales nacionales, con señal generada desde la Ciudad de México para todo el país, la propaganda gubernamental prohibida tanto del Gobierno Federal como la del Gobierno del Estado de Nuevo León.

2.3 Los límites a la difusión y contenido de las campañas de partidos y candidatos

En el año 2010 fueron resueltos diversos casos vinculados con fenómenos de radio y televisión presentados fuera de las pautas: las cápsulas informativas, o infomerciales y las bases para revisar propaganda informativa que sea simulada.

Durante los años 2008 y 2009, una vez entrada en vigor la reforma electoral, diversos gobernantes estuvieron apareciendo en la televisión en cápsulas informativas previas a la transmisión de comerciales. En un principio, el IFE aceptó que se trataba de libertad informativa; sin embargo, en relación con el mismo fenómeno presentado en candidatos, el IFE determinó que era publicidad fuera de pauta, y por tanto, prohibida.¹⁴⁷ El TEPJF confirmaría dicho criterio en los SUP-RAP 49 y 51/2010, así como en el 78 y 95/2010.

En sentido similar, quedaría fijada la jurisprudencia J-37/2010 PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA. Así, quedó también incluida en la propaganda electoral todo acto de difusión que se hace en campaña, con independencia de que sea publicidad comercial o empresarial, en alusión a revolver marcas con emblemas o lemas de candidatos. La jurisprudencia se sustentó en los SUP-RAP 115/2007, 198/2009 y 220/2009.

En este tema quedó también consolidada una jurisprudencia vinculada con la información durante las campañas, la J-29/2010 que señala que RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. La jurisprudencia está sustentada en los SUP-RAP 234/2009, 280/2009 y 22/2010. No obstante, de dicha jurisprudencia se desprende que es posible informar, siempre y cuando no se trate de una simulación que implique un fraude a la ley por tratarse de propaganda encubierta.

Los precedentes anteriores, abrirán más la potestad de consejeros electorales del IFE y Magistrados del TEPJF para determinar con su criterio cuándo cierta información tiene sesgo de simulación o fraude a la ley y cuándo no.

2.4 Los límites a la publicidad gubernamental y a las estrategias de comunicación de los gobernantes durante las campañas

Durante los días previos a las elecciones locales del 4 de julio de 2010, el Presidente de la República apareció en televisión para dar a conocer cifras y noticias favorables respecto de su gobierno. El 15 de junio, se abrió una Cadena

¹⁴⁷ Sesiones del Consejo General del 12 de mayo y 3 de junio de 2010, en relación con los candidatos de Oaxaca Eviel Pérez y Gabino Cué.

Nacional para que informara sobre seguridad. El 30 de junio anunciaría en conferencia de prensa un conjunto de facilidades administrativas en materia fiscal; y el 1 de julio, efectuaría una conferencia de prensa para anunciar logros en materia laboral.

De una denuncia presentada por dichos eventos, el Consejo General del IFE declaró fundada la queja sobre el contenido del mensaje de la cadena nacional, por tratarse en el fondo de publicidad gubernamental durante campañas, al contener frases alusivas a dicha propaganda. No obstante, declaró infundadas las denuncias vinculadas con las conferencias de prensa.¹⁴⁸

El 25 de agosto de 2010, el TEPJF resolvió los recursos recaídos en los SUP-RAP 119,123 y 125/2010, con la conclusión de que en los tres casos –Cadena Nacional y conferencias de prensa- se había realizado propaganda gubernamental prohibida en contravención al artículo 41, Base III, Apartado C.

Con este precedente se restringe sin duda el margen de acción de los gobernantes durante sus eventos públicos para mencionar logros de gobierno mientras las campañas se estén efectuando.

2.5 Los alcances del IFE en casos de intervención de asociaciones religiosas y ministros de culto en asuntos electorales

Una de las limitaciones más claras para participar en asuntos de propaganda electoral va dirigida a ministros de culto y asociaciones religiosas. No obstante dicha limitación, durante 2009 y 2010 hubo algunos pronunciamientos en contra del PRD por parte de instancias religiosas, así como de algún ministro de culto.¹⁴⁹

La prohibición establecida en la Constitución deriva en la intervención de la Secretaría de Gobernación, dado el caso. Incluso, de acuerdo con el propio Cofipe, el IFE remite los expedientes a dicha dependencia en caso de presuntas irregularidades.¹⁵⁰

Con dichas premisas, y sin prejuzgar sobre el asunto, el 8 de octubre de 2010 el IFE remitió a la Secretaría de Gobernación el expediente sobre los pronunciamientos en contra del PRD por parte de alguna asociación religiosa, así como de un ministro de culto,¹⁵¹ sin haber prejuzgado. No obstante, el 24 de noviembre de 2010, el TEPJF emitió la sentencia recaída al SUP-RAP 186/2010,

148 Sesión Extraordinaria del 21 de julio de 2010. Acuerdo CG 268/2010.

149 El primer párrafo del inciso e) del artículo 130 Constitucional señala: Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Asimismo, el artículo 353 del Cofipe indica en su inciso a) que es infracción ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, la inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación.

150 Artículo 355, párrafo 4 del Cofipe.

151 Acuerdo CG 355/2010.

en la que enfatizó que el IFE es el órgano que debe resolver si las asociaciones o ministros de culto violan la ley, antes de remitir el expediente a la Secretaría de Gobernación.

Con dicho precedente, ahora el IFE tendrá la obligación incluso de llamar a audiencias a quienes desde el ámbito religioso incurran en irregularidades.

Conclusiones

Las elecciones locales de 2010 permitieron generar en el ámbito del derecho diversos precedentes que pretenden fortalecer las facultades concurrentes del IFE en las elecciones locales, construir mejores condiciones de equidad en radio y televisión, así como frenar las intervenciones de poderes públicos y privados en los comicios. Desde luego que las resoluciones y sentencias en materia de declaración de validez de las elecciones resultan muy relevantes. No obstante, en esta oportunidad era también valioso evaluar el estado actual de los criterios jurídicos del TEPJF en torno a fenómenos inéditos de la vida electoral y su huella hacia el futuro.