

V. Propaganda electoral

En el presente apartado se muestran algunos de los criterios interpretativos más relevantes emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹ durante el proceso electoral federal 2011-2012, en torno al tema de propaganda electoral. En primer lugar, se hace una breve referencia a la reforma electoral que sentó las bases jurídicas para el desarrollo de dicho proceso. En seguida, se describen las características esenciales de la propaganda electoral de acuerdo al marco normativo al que dio origen dicha reforma. Luego, se exponen las características que fueron delineadas a través de los criterios sostenidos por el referido órgano jurisdiccional electoral en sus sentencias y, por último, se emiten las conclusiones.

Reforma constitucional y legal en materia electoral

La reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, en materia electoral, fue la más trascendente que se haya dado en nuestro país en materia de acceso y uso de la radio y la televisión por parte de los partidos políticos.²

Al respecto, conviene recordar que la misma fue una respuesta al reclamo de la sociedad y diversos actores políticos en relación a la problemática vivida durante el proceso electoral federal 2005-2006. En esencia, en lo concerniente al abuso de los medios de comunicación a través de la compra excesiva de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos políticos y terceros; la difusión de propaganda denigrante y calumniosa, y el uso del poder público para influir en las preferencias electorales.

Dicha reforma se sostuvo en tres pilares fundamentales: 1) la disminución significativa del gasto para las campañas electorales; 2) el fortalecimiento de las atribuciones y facultades otorgadas a las autoridades electorales federales, y 3) la delineación de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad.

¹ En lo sucesivo, Sala Superior.

² Dicha reforma constituye la tercera generación de reformas en la materia. La primera generación (1977-1986) se caracterizó por incorporar nuevas expresiones y fuerzas políticas a la competencia electoral; mientras que la segunda (1989-1996) por transformar las principales autoridades electorales, tanto de naturaleza administrativa (IFE) como de naturaleza jurisdiccional (TEPJF).

Para ello, se acogieron las siguientes ocho propuestas: “1. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales. 2. Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos. 3. Límites menores a los (entonces) vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos. 4. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas. 5. Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución. 6. Renovación escalonada de consejeros electorales. 7. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados. 8. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.”³

A continuación, se exponen los aspectos generales vinculados con la regulación dada a la propaganda electoral.

Marco normativo

¿Qué es? De acuerdo a lo prescrito por el Legislador en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la propaganda electoral es “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas” (Artículo 228, párrafo 3, del Cofipe).

No sobra mencionar que, sobre el particular, la Sala Superior ha sustentado en jurisprudencia vigente que se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su

³ COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS. *Reforma Constitucional en Materia Electoral (Proceso Legislativo) (13 noviembre de 2007). Cuaderno de Apoyo.* Congreso de la Unión; Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis; Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información; Subdirección de Archivo y Documentación. S/Ed. Enero, 2008. P. 192.

difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial. (Jurisprudencia 37/2010).

¿Qué elementos la conforman? Son tres los elementos que conforman a la propaganda electoral: 1. El objetivo, consistente en los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones; 2. El subjetivo, relativo a la producción y difusión por los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes; y 3. La finalidad, que estriba en a) presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas a efecto de obtener el voto del electorado, o b) desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

Propósito y restricciones respecto del contenido. La propaganda electoral debe “propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado” (Artículo 228, párrafo 4 del Cofipe).

Al respecto, es importante mencionar que los partidos políticos, en la propaganda electoral que difundan, deberán de abstenerse de: 1. Expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (Artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); y 2. De utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso (Artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Cofipe).

Forma de acceder y prohibiciones. El Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad única para la administración del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión destinado, entre otros fines, al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. Por tanto, los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. [De hecho,] ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. [Igualmente] queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero (Artículo 41, Base III, Apartado A, párrafos 2 y 3 de la CPEUM).

Criterios relevantes emitidos por la Sala Superior

Como se adelantó, durante el proceso electoral federal 2011-2012 la Sala Superior emitió varios criterios relevantes en torno al tema que se aborda. Entre ellos destacan los que a continuación se exponen.

1. Libertad de expresión. Las libertades de los precandidatos deben interpretarse de la manera más amplia posible. El criterio contenido en la sentencia que emitió la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-3/2012 es de trascendencia jurídica porque involucra la ponderación que debe de realizarse entre los derechos humanos de expresión, reunión y asociación de las personas que tienen la calidad de precandidato único, y el principio de equidad en la contienda electoral en la etapa de precampañas electorales de los comicios federales.

El recurso de apelación en comento fue promovido por el Partido Acción Nacional (PAN) en contra del acuerdo CG474/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), por medio del cual, en cumplimiento al incidente de aclaración de oficio de sentencia del expediente SUP-JRC-0309/2011, dio respuesta a la consulta planteada por el entonces precandidato único de la coalición “Movimiento Progresista” al cargo de presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.

En aquella ocasión, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado, al considerar que los razonamientos expresados por la entonces autoridad responsable en modo alguno afectaban el principio de equidad en la contienda electoral sino que, por el contrario, se ajustaban al test de proporcionalidad al afirmar que los precandidatos únicos pueden llevar a cabo todas aquellas actividades que no les generen una ventaja indebida.

En ese sentido, estimó que, como bien lo sostuvo el CGIFE, los precandidatos únicos pueden ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones señaladas para cualquier precandidato, consistentes en incurrir en “actos anticipados de campaña”, por lo que deben evitar hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postulan y realizar actos en los que presenten y promuevan una candidatura y/o su plataforma para obtener el voto. Sin embargo, enfáticamente resaltó que, a diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho a que su nombre, imagen o voz aparezca en los spots que corresponden a los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el IFE, porque ello sí podría generar una ventaja indebida.

Ante ello, concluyó que tales restricciones no eran irracionales, injustificadas o desproporcionales frente a la equidad en la contienda, sino que resultaban acordes con el mandato constitucional previsto en los párrafos 2 y 3 del artículo 1 de la CPEUM, que establecen, por un lado, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y, por otro, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, la Sala Superior consideró que también resultaba correcta la consideración del CGIFE, en el sentido de que no era jurídicamente dable el hacer un catálogo exhaustivo de lo que podría o no realizar un precandidato único, porque sólo es posible determinar si una conducta vulnera o no los principios que rigen el proceso electoral federal a la luz del contexto en que se realizó y conforme a los elementos propios del caso.

2. Propaganda electoral. Se configura cuando un vocero de campaña expresa en un medio impreso los motivos por los cuales votaría por un candidato. La resolución que ahora se comenta es de particular relevancia en razón de que en ella se puede apreciar el contraste en la ponderación de las libertades de expresión e información, y el principio de equidad en la contienda electoral, dependiendo del contexto espacial, temporal y, específicamente, personal.

En la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-449/2013, la Sala Superior determinó confirmar, en parte, y revocar, en otra, la resolución emitida por el Consejo General en el expediente SCG/PE/NA/CG/322/PEF/399/2012, que declaró infundado el procedimiento especial sancionador promovido por el Partido Nueva Alianza, contra el diverso Acción Nacional y Juan Ignacio Zavala Gómez del Campo —entonces vocero del equipo de campaña de la otrora candidata a la Presidencia de la República, Josefina Vázquez Mota—, por infracciones a la normativa comicial federal consistentes en la supuesta publicación de propaganda electoral en periodo prohibido. Por mayoría de seis votos, el referido órgano jurisdiccional determinó confirmar la resolución controvertida en lo relativo a la legalidad de la publicación y difusión de la entrevista realizada al entonces vocero el 1 de julio de 2012 —día de la jornada electoral federal— momentos antes de emitir su voto. La cual fue publicada con el título *Estas elecciones no se dirimirán en los Tribunales:*

Juan Ignacio Zavala y difundida por el periódico *Excelsior*, en su versión de internet en la misma fecha y al día siguiente en forma impresa.

Lo anterior al concluir que, tal como lo estimó la autoridad responsable, dicha actuación se encontraba amparada en las libertades de expresión e información, puesto que no se cuestionó la espontaneidad de la entrevista; se carecía de elementos para determinar que Juan Ignacio Zavala fuera el responsable de sus publicaciones electrónica e impresa y, sobre todo, no era posible concluir que éste, a través de la entrevista, hubiera hecho una invitación expresa para votar por Josefina Vázquez Mota, al limitarse a referir que, en su opinión, ella era: la mejor opción para México.

En contraste, la Sala Superior determinó revocar la resolución impugnada en lo relacionado con el artículo “Mi voto por Josefina”, autoría del susodicho Juan Ignacio Zavala, publicado el 1 de julio de 2012 por el diario *Milenio*, porque, en opinión de cinco de los magistrados integrantes del referido órgano jurisdiccional, el artículo periodístico constituía propaganda electoral difundida en periodo prohibido.

Así, en razón de que en la publicación difundida por el diario *Milenio* durante el periodo de veda electoral —el propio día de la elección—, Juan Ignacio Zavala ensalzaba las cualidades de la entonces candidata presidencial, expresaba los motivos por los cuales votaría por ella y concluía que la misma era la mejor opción para la renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, lo cual manifestó que dicho artículo tenía como objetivo generar convencimiento en los lectores a favor de la citada candidata.

Especial atención pusieron los magistrados electorales respecto de que la elaboración y difusión del artículo periodístico en comento, obedeció a la decisión de un simpatizante, el mismo Juan Ignacio Zavala, quien colaboraba como columnista político en el diario de referencia, y de quien se debe destacar que era el vocero del equipo de campaña de Josefina Vázquez Mota, incluso, el mismo día en que fue difundida la publicación controvertida, lo cual de suyo entraña una opinión que es resultado de su propia afinidad política.

3. Propaganda electoral. No se configura con la realización de un evento privado y cerrado a los medios de comunicación. El asunto que se analiza reviste notoriedad en atención a que en él se advierte la distinción que existe entre los actos que constituyen propaganda electoral realizada por candidatos, de aquellos en los cuales, aún cuando éstos aparezcan, atendiendo a sus características y el hecho de haber sido realizados a puerta cerrada, se consideran de naturaleza privada no obstante su posterior difusión.

En el expediente identificado con la clave SUP-RAP-385/2012, el referido órgano jurisdiccional determinó confirmar la resolución CG491/2012 del Consejo General, mediante la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/153/PE/230/2012, incoado por el Partido Revolucionario Institucional en contra de Andrés Manuel López Obrador —entonces candidato presidencial—, y los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, y Movimiento Ciudadano; Arturo Farela Gutiérrez y la Agrupación Política Nacional Encuentro Social, por la comisión de actos presuntamente violatorios de la normativa electoral, consistentes en que el primero recibió la bendición por parte un pastor religioso durante la IV Asamblea Nacional Extraordinaria de la agrupación, lo cual fue difundido a través de distintos medios de comunicación.

Ello, porque como bien lo estimó el Consejo General, las expresiones realizadas por el ministro de culto, al dar la bendición al otrora candidato presidencial, no fueron contrarias a Derecho. En primer lugar, porque respetaron el principio constitucional-histórico de la separación del Estado y las iglesias, en razón de que el evento de referencia no se realizó en un lugar destinado al culto religioso, sino que fue un acto laico, privado y cerrado a los medios de comunicación. Además que el denunciado ni es un ministro de culto que ocupa un cargo de elección popular, ni hizo propaganda con principios o doctrinas religiosas sino que actuó como sujeto pasivo al recibir la bendición del referido ministro.

Y, en segundo lugar, porque no se configuró la difusión de propaganda electoral con expresiones religiosas, en tanto se trató, como se mencionó, de un acto de naturaleza privada, en donde no estuvieron presentes los medios de comunicación, ni se hizo referencia a un acto de campaña, ni se presentó alguna candidatura, ni se pidió el voto a favor del entonces candidato presidencial —ni en contra de ninguno otro—, además de que la actuación del líder religioso no tuvo la finalidad de beneficiar a alguna fuerza política.

Sobre el particular, los magistrados electorales precisaron que el evento de naturaleza privada no adquirió el carácter de electoral por haberse hecho público, pues la calidad de electoral no se configura por la publicidad que se le dé, sino porque se reúnan los elementos objetivo, subjetivo y la finalidad que constituyen a la propaganda electoral, descritos en el artículo 228 del Cofipe.⁴

⁴ Ver *supra* II. Marco normativo.

Por ello, si en el caso se careció de la petición del voto a favor del entonces candidato presidencial y además no se apreciaron elementos que permitan suponer que se trataba de una cuestión planeada o preparada específicamente con el ánimo de que tuviera trascendencia a nivel electoral en su beneficio, no puede tenerse por acreditada la infracción.

Conclusiones

PRIMERA. Las reformas de 2007 y 2008 en materia de propaganda electoral fueron una respuesta a la problemática del proceso electoral federal 2005-2006, relativa a la compra excesiva de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos y terceros, así como la difusión de propaganda denigrante y calumniosa.

SEGUNDA. Un objetivo central de la regulación de la propaganda electoral es garantizar la equidad en la contienda electoral, a efecto de que ninguna fuerza política o candidato obtenga alguna ventaja indebida.

TERCERA. En la propaganda electoral están prohibidas las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, así como aquellas expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

CUARTA. El acceso a la radio y televisión por parte de los partidos políticos es a través del IFE. Ni éstos, ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en dichos medios.

QUINTA. Atendiendo al principio *pro persona* los precandidatos únicos pueden llevar a cabo todas aquellas actividades encaminadas a ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones señaladas para cualquier precandidato, consistentes en incurrir en “actos anticipados de campaña” a fin de no obtener una ventaja indebida. A diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho al tiempo en radio y televisión que corresponde a los partidos.

SEXTA. Se configura la propaganda electoral cuando un integrante del equipo de campaña de algún candidato publica y difunde un artículo periodístico donde expresa los motivos por los cuales votará por éste, aunque sea columnista político en el diario correspondiente.

SÉPTIMA. No se configura la difusión de propaganda electoral con expresiones religiosas al transmitirse un evento de naturaleza privada, cerrado a los medios

de comunicación, en donde se advierte que algún candidato recibió la bendición de cierto ministro de culto, pues la calidad de electoral no se configura por la publicidad que se le dé al evento, sino porque éste reúna los elementos objetivo, subjetivo y la finalidad de la misma; sobre todo, si en el caso no se aprecian elementos que permitan suponer que se trataba de una cuestión planeada o preparada específicamente con el ánimo de que tuviera trascendencia a nivel electoral en su beneficio.