

DILEMAS DEL IFE PARA EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

THE DILEMMAS OF THE IFE IN THE ELECTORAL- POLITICAL COMMUNICATION MODEL IN MEXICO

Juan Adolfo MONTIEL HERNÁNDEZ*

RESUMEN: Durante una campaña electoral los principales participantes son: los políticos, los ciudadanos y los medios de comunicación masiva, cada uno con sus propios intereses. Sin embargo la construcción mediática de la campaña se ha convertido en un aspecto de suma relevancia en nuestros días, los factores son diversos y las consecuencias también. Por ello, en México se introdujo un nuevo modelo de comunicación político-electoral en el año de 2007 y 2008 (como consecuencia de lo ocurrido durante la campaña presidencial de 2006); dicho modelo otorga como prerrogativa permanente a los partidos políticos el acceso a la radio y televisión, lo cual causó un cambio radical, porque se impusieron una serie de obligaciones a las autoridades electorales y a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

PALABRAS CLAVE: Comunicación, modelo de comunicación político-electoral, proceso electoral, mediatización de la política, prerrogativa, partidos políticos, bloqueo, radio y televisión.

ABSTRACT: During the electoral campaign, the principal participants are: the politicians, the citizens and the communication media, each of them holding its own interests. However, the media construction of the electoral campaign has become an aspect of great relevance in these days, the reasons are vary and the consequences also. That's why in Mexico it was introduced a new model of electoral-political communication system in the years of 2007 and 2008 (as a consequence of what happened during the presidential election in 2006). This model grants as a permanent prerogative to the politic parties, the access to radio and television, which caused a radical change, because it impose a number of obligations to the electoral authorities and to the concessionaires of radio and television.

KEYWORDS: Communication, Political-Electoral Model of Communication, Electoral Process, Political Media, Prerogative, Political Parties, Blocking, Radio and Television.

* Licenciado en Derecho (UNAM), con Especialidad en Comunicación Política (Universidad de Salamanca, España) y Maestría en Ciencias Políticas (Universidad "Vasco de Quiroga", Michoacán). Experto en cuestiones político-electorales.

Agradezco la participación de Paula Sofía Vásquez Sánchez y César Hernández González en la obtención de diversa información contenida en el presente trabajo académico.

SUMARIO: I. *La importancia de la comunicación en las campañas.* II. *El modelo de comunicación política en México.* III. *Problemas para cumplir con el modelo de comunicación.* IV. *Acciones contra el modelo durante el Proceso Electoral Federal 2012.* A) *Reforma a La Ley Federal de Radio y Televisión.* B) *Transmisión del primer debate de los candidatos a la presidencia.*

I. LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN EN LAS CAMPAÑAS

Las campañas electorales son un conjunto de esfuerzos organizados que tratan de informar a los ciudadanos, persuadir a los electores y, donde los institutos políticos movilizan a sus militantes y simpatizantes, en ese conjunto de esfuerzos también intervienen, de una manera estratégica, recursos humanos, administrativos y financieros para la ejecución de diversas actividades con la expresa finalidad de ganar votos.

Por ende, las campañas contienen elementos que impactan sobre el comportamiento electoral, ya que la información que obtenemos de ellas puede modificar perspectivas, actitudes y opiniones.

Los participantes importantes son tres: *los políticos, los ciudadanos y los medios de comunicación de masas*; los cuales tienen diferentes intereses en una elección, por ejemplo, los primeros participan con la intención de ganar la elección, en cambio los ciudadanos desean informarse para tomar la decisión de por quién emitir su voto, por último, los medios de comunicación, además de la función de informar sobre las actividades y propuestas de los candidatos, participan en las campañas electorales con la intención de atraer a la mayor audiencia posible a través de la cobertura que realizan.

Para las campañas, las organizaciones partidarias utilizan mecanismos y elementos clásicos como técnicas tradicionales apoyadas en el uso intensivo de recursos humanos que promocionan al candidato en lo territorial, pero también realizan acciones mediáticas y utilizan, cada vez más, herramientas de marketing político; es decir, hoy en día, combinan lo tradicional con lo moderno.

La construcción mediática de la campaña se presenta como un aspecto de suma relevancia cada vez más, ya que los propios partidos y sus dirigentes la consideran como lo más conveniente para ganar elecciones y, con ello, aumentar las cuotas de poder.

Esa profesionalización mediática de las campañas se torna cada vez más necesaria a medida que los medios de comunicación se constituyen en el espacio o la arena de la política en la era de la información.¹

De hecho, la evolución del estudio de los efectos de las campañas en la decisión electoral ha transitado al estudio paralelo de la influencia de los medios de comunicación sobre el voto; con ello, las campañas electorales ahora depositan gran confianza en la comunicación política de masas como instrumentos eficaces para persuadir a los votantes.

Esa confianza es producto de que en la sociedad actual, la televisión es la principal fuente de información de la cual dispone la creciente cantidad de ciudadanos que no tiene ningún otro contacto con los partidos ni con los políticos durante las campañas.

Por lo tanto, si *uno de los ejes fundamentales de toda campaña es la comunicación*, los partidos políticos competirán por influir sobre la agenda pública, se esforzarán para que los temas en torno a los cuales articulan sus propuestas coincidan con aquellos a los que los medios masivos prestan su atención.

Para explicar el predominio de los medios de comunicación en el diseño de las estrategias de campaña que elaboran los partidos, debemos considerar diversos factores, uno de ellos es la progresiva erosión de las identidades partidarias e ideológicas que ya no actúan como determinantes del voto, como en décadas anteriores. La presencia de una estrategia electoral supone la existencia de un plan calculado de acción y el uso de técnicas de comunicación acordes con él. Los dirigentes desarrollan acciones para captar votos porque dan por seguro que los electores cambian sus preferencias. Si se comportaran de manera estable, no cambiarían de opinión y no tendría sentido desarrollar estrategias.²

La importancia de la comunicación mediática en las campañas, también se debe a un incremento del electorado y de la videopolítica, es decir, a la inclinación de la sociedad por la preferencia de las imágenes en desmedro de lo argumentativo y argumental. Así, el dominio de la imagen y de las herramientas de comunicación audiovisual, ocupa una importante porción

¹ CASTELLS, M., *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI, vol. II. p. 345.

² FREINDENBERG, F., *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editorial Nacional, 2003, pp. 52-53.

de la actividad proselitista, explicando ciertos aspectos de la lógica del espectáculo.

De ahí surge el concepto de *mediatización de la política*, el cual alude al proceso por el cual los medios masivos, de preferencia los audiovisuales, imponen de modo creciente su lógica en la construcción de la realidad política. Implica que frente a la pérdida de influencia de las organizaciones partidarias mediante mecanismos tradicionales, “los medios masivos se transforman en la usina de información política más consultada por los ciudadanos al momento de tomar decisiones electorales”.³

Anteriormente, las campañas eran llevadas a cabo por grupos de voluntarios y políticos que intentaban ganar votos en sucesiones de pequeños mítines. Pero un conjunto de cambios políticos, tecnológicos y sociológicos ha alterado los cimientos mismos de esa relación. Las noticias transmitidas por los medios han suplantado al partido político como el conducto principal entre líderes y votantes: las campañas descansan sobre la comunicación de masas, siendo que la televisión permite transmitir mensajes a un gran número de votantes en simultáneo.⁴

Para Graber, *cuatro son las consecuencias principales de la era mediática de la política*:⁵

1) La primera es la declinación de la influencia partidaria en el proceso electoral: las campañas se centran más en candidatos que en partidos, la afiliación partidaria se vuelve más irrelevante.

2) Quienes trabajan en los medios se convierten en poderosos árbitros políticos: influyen en la sección de los candidatos y de los temas de la campaña, fijan el tono y la estructura de la carrera electoral distinguiendo entre los “delanteros” y los candidatos que “también corren”, plantean un juego de expectativas en torno a la elección, tratan las campañas como una “carrera de caballos”. Diversos estudios advierten que los medios resaltan ante todo las estrategias electorales y la evolución de las posiciones de los candidatos en los sondeos, dando menor importancia a los contenidos, a las propuestas y a los debates referidos a los problemas que afectan al país.

³ MARTÍNEZ PANDIANI, G., *Homo zapping. Política, mentiras y video*, Buenos Aires, Urgerman Editó, 2004, p. 48.

⁴ CROTTY, W. y JACOBSON, G., *American Parties in Decline*, Boston, Little Brown. 1980, p. 67.

⁵ GARCÍA BEAUDOUX, Virginia *et al.*, *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2007, p. 28.

3) Un cambio en el tipo de candidatos con probabilidades de éxito: teatrales y con acceso al dinero para financiar las campañas.

4) La cobertura mediática se convierte en eje en torno al cual gira la campaña: por ejemplo, se preparan pseudoeventos –apariciones públicas del candidato con jubilados o trabajadores, participación en *talk-shows*, etc.– con el objetivo de obtener cobertura.

En suma, la comunicación político-electoral masiva, principalmente la televisión, ha modificado las campañas, a los candidatos y la naturaleza misma del discurso político, se ha puesto en marcha una transformación de todos los actores de las campañas electorales, de identidades y sistemas de decisión, incluyendo de los circuitos de comunicación.

II. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

México no fue la excepción de la “mediatización de la política”, si bien, siempre había existido participación de la televisión en las elecciones presidenciales, durante el siglo pasado era a favor del candidato oficial, fue hasta las elecciones del 2000 donde los medios masivos de comunicación participaron de manera imparcial o equitativa, sin embargo, en las elecciones de 2006. Su injerencia fue importante, trascendente o influyente al final de las campañas electorales, por lo cual después del resultado, las fuerzas políticas se vieron en la necesidad de realizar una reforma electoral tratando de solventar gran parte de los problemas que venían acumulándose en una década de casi nula actividad legislativa y de aquellos que se presentaron en dicha elección presidencial.

De los puntos importantes de la reforma, que interesan para este ensayo, esta el establecimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral en México, los objetivos claramente establecidos fueron, por un lado, apuntalar la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático y, por otro lado, impedir que los intereses privados irrumpieran disruptivamente en las elecciones y en la política mediante la ad-

quisición de tiempos en radio y televisión buscando incidir en la orientación de las preferencias electorales.⁶

Por ello, la reforma electoral estableció que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar los tiempos públicos asignados a los partidos políticos y a las autoridades electorales y su competencia, lo cual también se extiende al ámbito local respecto a la gestión de los espacios en las emisoras de radio y televisión reservados para los procesos electorales locales.

Lo anterior, causa un cambio radical de comunicación, porque se impusieron una serie de obligaciones a las autoridades electorales y a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión para instrumentar adecuadamente el modelo. En el artículo 41, base III de la Constitución es donde encontramos las bases del nuevo modelo de comunicación política, ya que dicha disposición constitucional señala que “a cada proceso electoral –federal, local e incluso municipal– le corresponde un catálogo de emisoras de radio y canales de televisión en los que se prevé que emitirán los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales locales en cada proceso electivo y el tipo de pauta que cada emisora transmitirá al efecto”.

Además de dicha disposición constitucional reformada, las modificaciones a las normas secundarias, en relación con el Modelo de Comunicación Político-Electoral, fueron los artículos 59, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, en consecuencia, la expedición del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, de los cuales podemos señalar de manera resumida establecen lo siguiente:

- El derecho a los partidos políticos de acceder a tiempos de radio y televisión durante procesos locales.
- El derecho de acceder a tiempos de radio y televisión de los partidos políticos en: Elecciones federales; elecciones locales concurrentes con el proceso electoral federal; y elecciones locales que se realizarán en el mismo año que el proceso electoral federal pero que no son concurrentes.

⁶ CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Propuesta sobre la factibilidad de bloqueo de las 157 emisoras de Televisión que argumentan imposibilidad jurídica y material para realizarlo*. Documento presentado el 27 de febrero de 2012 al Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, p. 2.

- En los casos antes mencionados, establece la temporalidad, los requisitos y las autoridades encargadas para el acceso al tiempo de radio y televisión.
- Determina el derecho de los partidos políticos a acceder a tiempos de radio y televisión durante las precampañas y campañas durante los procesos electorales antes mencionados.
- Los concesionarios y permisionarios están obligados a transmitir el pautado que les proporcione el Instituto Federal Electoral.

La puesta en marcha y efectiva operación de este nuevo modelo de comunicación político-electoral implicó una gran complejidad, se ha pasado por una instrumentación gradual y paulatina para que la novedosa utilización de los tiempos del Estado por parte de los partidos políticos para que sus ofertas políticas puedan llegar a la ciudadanía a través de la radio y la televisión en los procesos electorales locales y federales.

Dicha instrumentación ha venido ocurriendo, y definiéndose, a través de los diversos reglamentos que sobre esta materia ha emitido el IFE, así como por un conjunto de criterios que a lo largo de estos años ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Durante esta etapa de instrumentación, se han ido definiendo las modalidades que tiene el nuevo modelo de comunicación político-electoral, así como las obligaciones que los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión tienen para hacer plenamente operativo el modelo; por la complejidad del modelo, esta etapa no ha estado exenta de polémicas y de numerosos litigios resueltos por la jurisdicción electoral federal que han permitido que la aplicación efectiva y total del modelo se esté concretando de manera gradual y paulatina.

El último de los aspectos que tienen que ver con la operación del modelo es el relativo a *la capacidad de bloqueo por parte de las emisoras de radio y televisión, es decir, la posibilidad técnica de diferenciar las señales* que son emitidas a través de una emisión nacional a las diversas estaciones que los grandes consorcios televisivos tienen a lo largo del territorio nacional, de una emisión local de dicha estación; esto con el propósito de permitir que los promocionales de los partidos políticos o las autoridades electorales –federales o locales– puedan ser diferenciados en el ámbito local respecto de los que se emitan en la señal nacional.

Lo anterior porque a cada proceso electoral –federal, local e incluso municipal– le corresponde un catálogo de emisoras que prevé las estaciones de radio y canales de televisión que cubrirán cada proceso electivo y el tipo de pauta que cada emisora transmitirá al efecto; ésto con el propósito de que la propaganda gubernamental federal no impacte durante el periodo de campaña electoral en las transmisiones a dicha entidad; incluso si en dos entidades se realizan coincidentemente elecciones, los promocionales que se emiten en cada entidad deben ser diferenciados entre sí, a pesar de que las emisoras transmitan una misma señal nacional.

Otro caso sería cuando se realizan elecciones en algunas entidades federativas de manera coincidente con las elecciones federales (como es el caso del actual Proceso Electoral Federal 2012 que coinciden con procesos electorales de 15 Estados más las elecciones extraordinarias del Municipio de Morelia, Michoacán), por lo que resulta indispensable diferenciar los promocionales de los partidos políticos correspondientes a las diversos comicios locales y aquellos que se refieren a los comicios federales.

En suma, la capacidad técnica de bloqueo de diversas estaciones, ubicadas en prácticamente todos los estados del país (conocidas como “estaciones repetidoras”), se ha venido convirtiendo en uno de los temas más complejos y debatidos para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Por ello, de concretarse una efectiva y total capacidad de bloqueo por parte de las emisoras que transmiten una señal nacional constituye la última de las etapas de instrumentación del modelo del nuevo modelo de comunicación político electoral y, con ello, el goce eficaz de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión a través de los tiempos del Estado.

La trascendencia en la instrumentación de los bloqueos reside en la maximización de la información que se les trasmite a los ciudadanos y en la provisión de los elementos de valoración para emitir su sufragio. Asimismo, se fortalece la comunicación entre candidatos y ciudadanía.

La finalidad para la instrumentación de los bloqueos es:

- Fomentar la igualdad en el acceso a tiempos de televisión entre candidatos a cargos de elección federal, estatal y municipal.
- Fortalecer la certeza y confianza en el modelo de comunicación política.
- Maximizar el derecho de información de la ciudadanía para que conozca las propuestas y plataformas políticas.

- Vigorizar la comunicación entre candidatos y electorado.
- Evitar la realización de conductas ilegales para la transmisión de propuestas y plataformas políticas
- Potencializar los derechos y libertades político-electorales de los candidatos, partidos políticos y ciudadanos.
- Edificar lazos de confianza entre partidos políticos, candidatos y autoridad electoral.

Del año 2008 que se promulgó la reforma electoral con las modificaciones a las leyes secundarias, a este año 2012, se ha avanzado poco a poco en el asunto del cumplimiento del pautado local por parte de la emisoras o permisionarios de Radio y Televisión, por ejemplo: a) la capacidad de operación de los concesionarios/permisionarios se ha incrementado; b) el porcentaje de cumplimiento al pautado local ha aumentado; y c) además, la capacidad del IFE de emitir pautados y monitorear la eficiencia del modelo ha crecido considerablemente.

Finalmente, la normatividad aplicable al servicio de radiodifusión no prevé excepciones, condiciones ni eximentes de responsabilidad por el incumplimiento a la obligación de transmitir los tiempos del Estado, por lo que a cada concesión o permiso le corresponde cumplir con las obligaciones que el marco normativo le impone, como lo es la transmisión de los tiempos del Estado en materia electoral, sin que el IFE cuente con atribuciones para eximir o exceptuar a concesionarios o permisionarios de las obligaciones individuales frente al Estado inherentes a su título habilitante, lo anterior ha sido claramente establecida desde el punto de vista jurídico en varias resoluciones judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, dicho órgano jurisdiccional también ha establecido la posibilidad de eximir de manera temporal dicha obligación por cuestiones de la falta de condiciones laborales, pero solo de manera temporal, hasta que se realicen las adecuaciones necesarias para que el personal pueda laborar en dicha estación emisora para realizar los bloqueos correspondientes.

III. PROBLEMAS PARA CUMPLIR CON EL MODELO DE COMUNICACIÓN

Como anteriormente se mencionó, uno de los temas más complejos y debatidos para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión por parte del Instituto Federal Electoral, es el de la capacidad técnica de bloqueo de diversas estaciones ubicadas en prácticamente todos los estados del

país conocidas como “estaciones repetidoras” (Sólo el estado de Tlaxcala y el Distrito Federal no cuentan con estaciones repetidoras de Televisa y TV Azteca).

El Instituto Federal Electoral –autoridad única, facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión– selecciona a las emisoras que transmitirán los mensajes electorales en cada proceso, sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 41, base III de la Constitución:

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 [...]

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: (...)

Pero desde el inicio del proceso federal electoral de 2009, los dos concesionarios de televisión manifestaron que tenían una imposibilidad técnica y humana para bloquear las señales de sus estaciones repetidoras, esto es, incapacidad de insertar programación local en las señales retransmitidas para cumplir la pauta ordenada por la autoridad electoral, es decir, la imposibilidad de pautar de manera local los promocionales de los partidos políticos y de autoridades electorales para la localidad.

Por lo tanto, los concesionarios pidieron que se les exceptuara de la obligación de transmitir materiales distintos a nivel central y local, es decir, que se les considerase como una unidad que obedeciera a una sola pauta de transmisión, bajo el argumento jurídico de que nadie está obligado a lo imposible. Vale la pena señalar que son las emisoras de las empresas Televisa y Televisión Azteca, las que presentan problemas para realizar los bloqueos en razón de que éstas son las únicas televisoras que transmiten a nivel nacional y repiten un mismo conjunto de señales a través de diversas emisoras repetidoras.

Con estos antecedentes, se intenta poner en operación el nuevo Modelo de Comunicación Político-Electoral producto de la reforma constitucional, por lo que en octubre de 2008, el Comité de Radio y Televisión del IFE aprobó el

“Catálogo Nacional de Emisoras para la Elección Federal de 2009” en el que se previó un listado de estaciones a las que se exceptuó del cumplimiento de pautas locales, de modo que en estos casos, la retransmisión íntegra de las señales de origen se consideró ajustada a la ley. Sin embargo, el Instituto Federal Electoral al no estar satisfecho con esos supuestos impedimentos para realizar los bloqueos, realizó una serie de consultas a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con el objeto de saber si existía algún impedimento legal para el cumplimiento de la transmisión de las pautas ordenadas, por una parte, y conocer si de acuerdo con el monitoreo que realiza la Comisión mencionada, las emisoras repetidoras y afiliadas transmitían contenidos locales, lo que dio como resultado la inexistencia de impedimentos legales para su cumplimiento y, además, que existen difusión de bloques informativos y cortes publicitarios de carácter local por parte de las concesionarias.

Fue así que el IFE llevó a cabo un trabajo de verificación de la programación transmitida por las estaciones de televisión repetidoras en las distintas entidades federativas, para identificar fehacientemente su capacidad técnica de bloqueo. El ejercicio consistió en la comparación entre la programación de los canales del Distrito Federal y la programación transmitida por las estaciones repetidoras en los distintos estados de la República, de manera simultánea y en tiempo real. Este trabajo de verificación permitió identificar emisoras que no obstante argumentaban no poder bloquear, pero que en la práctica sí podían insertar contenidos locales en la programación.⁷

Tras una serie de controversias posteriores, sustentadas en los testigos de grabación de la verificación, que según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el “medio idóneo para acreditar el cumplimiento de los pautados”,⁸ la Sala Superior emitió una tesis de jurisprudencia, en los siguientes términos:

Los concesionarios y permisionarios deben difundir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades

⁷ *Informe de factibilidad de bloqueo de 157 emisoras de televisión*, presentado por la Secretaría Ejecutiva del IFE en la sesión del Consejo General del 15 de febrero de 2012.

⁸ Tesis xxxix/2009, SUP-RAP-0040/2009.,

electorales y de los partidos políticos en el tiempo que administra el Instituto Federal Electoral...

El Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para eximir a los concesionarios y permisionarios de su obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos...⁹

De lo anterior se desprende que la normatividad aplicable a la radiodifusión no contempla excepciones, condiciones ni eximentes de responsabilidad por el incumplimiento a la obligación de transmitir los tiempos del Estado, por lo que a cada concesión o permiso le corresponde gozar de derechos y cumplir con obligaciones que el marco normativo impone, como lo es la transmisión de los tiempos del Estado en materia electoral, sin que el Instituto Federal Electoral cuente con atribuciones para eximir o exceptuar a concesionarios o permisionarios de las obligaciones individuales frente al Estado inherentes a su título habilitante.

Esto último ha sido confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-052/2010, SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010, acumulados; y SUP-RAP-211/2010, SUP-RAP-212/2010, SUP-RAP-216/2010, SUP-RAP-218/2010, SUP-RAP-219/2010 y SUP-RAP-220/2010 acumulados, en los términos siguientes:

Como se ha expuesto, del régimen jurídico, constitucional y legal, que regula el ejercicio de la concesión de una frecuencia de radiodifusión para un determinado canal de televisión, se advierte que la obligación de transmitir en tiempos del Estado, los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, se impone respecto de cada estación de radio o canal de televisión, en lo individual, sin que se advierta alguna norma o principio implícito en el sistema que conlleve a la construcción de un régimen especial o de excepción, para los casos en que determinadas emisoras operen como parte de una red de repetidoras; pues tal circunstancia obedece únicamente a la decisión adoptada, en el ejercicio del ámbito de libertad del permisionario o concesionario, pero tal determinación no puede, en forma alguna, tener como efecto jurídico modificar el régimen constitucional, en el

⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis de Jurisprudencia 21/2010, de rubro Radio y Televisión.

cual existe el deber jurídico impuesto a cada estación de radio o televisión, ya sea respecto de una concesión o una permisión. [...]

Por tanto, independientemente de que las [emisoras de radio y televisión] tengan o no los elementos técnicos, materiales y humanos, necesarios para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, en tiempos del Estado, en la señal emitida por sus canales repetidores, deben cumplir con ese deber constitucional, además se debe resaltar que es una circunstancia ocasionada por ellas mismas, pues al ser una mera facultad ejercida para explotar de mejor manera sus títulos de concesión, ello no implica que esté obligada a actuar de esa forma, pues la transmisión de tiempos del Estado es una obligación de base constitucional y configuración legal que limita el ejercicio del derecho de explotación de la concesión; de ahí que para transmitir la pauta aprobada por la autoridad electoral federal, las recurrentes deben contar con los elementos técnicos, materiales y humanos, necesarios para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, por existir el deber constitucional.

Por ello, si bien la obligación de los concesionarios y permisionarios para realizar los bloqueos de sus señales durante los procesos electorales ha sido claramente establecida desde el punto de vista jurídico en varias resoluciones judiciales, no se había determinado por parte de la autoridad electoral una fecha específica para que los titulares de las concesiones y permisos de la radio y la televisión realizaran las modificaciones técnicas respectivas para que la capacidad de bloqueo fuera total y no sólo regional, esto es, que se realizara en la totalidad de las estaciones y canales al mismo tiempo y no únicamente durante los procesos electorales locales.

Con esos antecedentes y contexto, para el proceso electoral federal de 2012 y las 15 elecciones locales coincidentes con la federal, el Consejo General del IFE aprobó en diciembre de 2011 el acuerdo por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura para dichos procesos electorales, dando cumplimiento al artículo 62, numeral 5 del COFIPE. Pero, varios actores, haciendo uso de su derecho interpusieron diversos recursos de apelación en contra del mencionado acuerdo del Comité de Radio y Televisión, a los cuales el TEPJF ratificó la obligación de todas las emisoras de transmitir la pauta ordenada por el IFE, y por lo tanto de bloquear, aunque estableció como excepción que *“una situación distinta es que, materialmente, cada estación llegara a*

justificar conforme a los criterios aceptados por este Tribunal, su imposibilidad material y jurídicamente justificada a cumplir con dicha obligación” (SUP-RAP-535/2011 y acumulados, pág. 197).

Al respecto, las televisoras Televisa y Televisión Azteca presentaron documentación donde alegaban que 157 de sus emisoras presentaban imposibilidades técnicas, jurídicas y materiales para realizar los bloqueos necesarios para cumplir con su obligación.

A modo de verificación, el Consejo General ordenó a la Secretaría Ejecutiva la realización de un informe que reflejara la verificación detallada de cada una de éstas emisoras para comprobar si éstas efectivamente tenían o no capacidad de bloquear, y tomando como fundamento lo dicho por el TEPJF en relación con la excepción temporal del cumplimiento de la obligación de bloquear por no contar con las condiciones laborales adecuadas, esto es que aquellas emisoras que no contaran con los elementos materiales suficientes para garantizar a los trabajadores que realizarían los bloqueos en sus instalaciones condiciones y espacios adecuados para laborar, serían exceptuadas, de manera temporal, de su obligación de bloquear; el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral tomó una determinación sobre las 157 emisoras que argumentaban contar con imposibilidades para realizar el respectivo bloqueo.

La propuesta aprobada por el Consejo General, fue presentada por el Consejero Electoral Lorenzo Córdova, quien planteo considerar, para tomar una determinación al respecto, los siguientes criterios:

- a) Máxima eficiencia del modelo de comunicación política.-Tomando en consideración la obligación de todas las emisoras para la transmisión de los pautados diferenciados en especial durante los procesos electorales, ya que permiten el ejercicio del derecho a votar de manera libre, informada y en igualdad de condiciones, así como las modificaciones de tipo sustantivo que requieren algunas emisoras para contar con las condiciones necesarias para realizar bloqueos, se ha priorizado el cumplimiento de la obligación de bloquear en aquellas entidades donde se encuentren en proceso elecciones locales concurrentes con la federal, por las razones ya indicadas. Así, se decidió maximizar la eficacia del modelo de comunicación política haciendo hincapié en el cumplimiento de la transmisión de los pautados diferenciados en aquellos lugares donde se celebren procesos electorales locales, donde las emisoras se-

leccionadas tendrán hasta el 31 de marzo para realizar todas las adecuaciones necesarias para comenzar a realizar bloqueos.

- b) Criterio de máxima eficiencia en la cobertura de las emisoras.- Atendiendo al criterio de maximización de los derechos políticos de los ciudadanos, que van más allá del derecho a votar, ser votado o asociarse políticamente, y que incorporan también el ejercicio del derecho de acceso a la información y la libertad de expresión, se tomó en consideración para la selección de emisoras el número de ciudadanos existentes en el listado nominal de la zona para procurar que los mensajes de los partidos políticos llegaran al mayor número de ciudadanos posibles. Por ello, se seleccionaron las emisoras que estuviesen en zonas donde el listado nominal fuese mayor a setenta y cinco mil ciudadanos, con el fin de maximizar la eficiencia de la cobertura de dichas emisoras. Del mismo modo, se procuró que estas emisoras fuesen aquellas de mayor audiencia para que dichos mensajes pudieran llegar a un mayor número de destinatarios.

Con todos los anteriores criterios, se determinó en el acuerdo CG117/2012 aprobado el 29 de febrero de ese año y ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que un total de 28 emisoras, 26 pertenecientes a Televisa y 2 a Televisión Azteca, deberán realizar bloqueos a partir del 30 de marzo de 2012, lo que implica que la cobertura efectiva de Grupo Televisa de ciudadanos inscritos en la lista nominal ascendería a 28 millones 428 mil 407 ciudadanos (que representa una cobertura del 95.3% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del total de las 15 entidades con proceso electoral concurrente), mientras que la de TV Azteca será de 29 millones 818 mil 290 ciudadanos (que representa una cobertura del 99% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del total de las entidades con proceso electoral concurrente).

Esto no implica que las demás emisoras hayan quedado eximidas de su obligación de realizar bloqueos, por el contrario, en el mencionado acuerdo se estableció, por primera vez, un plazo fatal a las televisoras para realizar todas las modificaciones técnicas y materiales necesarias para tener capacidad de bloqueo. A diferencia de lo sucedido en ocasiones anteriores, donde tanto los acuerdos del IFE como las sentencias del TEPJF resolvían la obligación de bloquear para una entidad determinada, en este acuerdo se impone a las televisoras el plazo fatal del 31 de diciembre para contar con

capacidad técnica para realizar bloqueos en todas sus emisoras y de manera definitiva. Con ello, se colma por fin un vacío en la aplicación de la ley que sólo había sido subsanado de manera temporal en los casos que precedieron a éste.

Por último, también vale la pena anotar que se consideró la previsión que, si el Instituto Federal Electoral detecta que alguna de las emisoras que fueron exceptuadas de forma temporal para realizar bloqueos, los realiza de manera comercial o en los contenidos de su programación, se le enviará la pauta correspondiente y tendrá la obligación de transmitirla inmediatamente, además de iniciarse el respectivo procedimientos administrativo sancionador.

IV. ACCIONES CONTRA EL MODELO DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2012

A) Reforma a La Ley Federal de Radio y Televisión

Una vez más, las empresas televisivas realizan cabildeo para aprobar modificaciones al marco normativo que las regula, con la intención de eliminar ciertas obligaciones o para poder contar con una regulación más favorable a su condición de duopolio.

Como se recordará, durante el proceso electoral federal de 2006, el Congreso de la Unión aprobó y el Presidente Vicente Fox publicó las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, dicha reforma beneficiaba a las dos cadenas televisivas nacionales, incluso se le llegó a denominar como “Ley Televisa”.

Un grupo de legisladores presentó una acción de inconstitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentado de manera general que la llamada “Ley Televisa” inhibía la competencia y fomentaba el poder del duopolio televisivo mencionado.

La Suprema Corte declaró inconstitucional 6 artículos, 16 párrafos y partes de los textos de la ley, además de que se haber acreditado omisiones legislativas. Entre lo eliminado de la Ley se tiene el proceso de subasta de las concesiones, el refrendo automático de las mismas, la objeción del Senado de los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el periodo

de 20 años de la concesión, además de los artículos que permitían la obtención de servicios extras digitales por el mismo espectro, además de hacer hincapié que la Ley omitía mandatos de igualdad en los medios, reglamentado en el artículo 2 de la Constitución.¹⁰

Ahora, durante un proceso electoral federal, las empresas televisivas realizan un intento de modificación a la Ley Federal de Radio y Televisión; en el mes de marzo de 2012 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma donde se estableció en el artículo 79-B una modificación a la obligación de transmitir los tiempos del Estado, esto es que “en los casos de las estaciones que operen bajo la figura de red o cadena conforme a lo previsto en el artículo 49 Bis, se considerará cumplida la obligación de los concesionarios y permisionarios de dichas estaciones al transmitir las pautas, programación o propaganda que las autoridades correspondientes entreguen a la estación que haya sido designada como estación de origen conforme al artículo 49 Bis”.

La modificación legal aprobada va en contra del modelo de comunicación para las elecciones locales, porque lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional-electoral de 2007, el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar los tiempos públicos asignados a los partidos políticos y a las autoridades electorales, por lo que dicha competencia se extiende al ámbito local respecto a la gestión de los espacios en las emisoras de radio y televisión reservados para los procesos electorales locales.
- La creación de la figura de “Red o Cadena” exenta de manera directa a ciertas emisoras de transmitir las pautas locales que el Instituto Federal Electoral, en su carácter de administrador de los tiempos de radio y televisión, envía a dichas emisoras, ya que el artículo 79 bis declara como satisfecha esta obligación cuando la emisora de origen transmita las pautas ordenadas, que no son de carácter local.
- En las elecciones locales, es donde el modelo de comunicación política-electoral, ha encontrado uno de sus principales dilemas prácticos, por ello, la instrumentación de las nuevas reglas ha sido muy compleja, no exenta de polémicas y de numerosos litigios resueltos por la jurisdicción electoral federal y, en consecuencia, se ha venido concretando de manera gradual y paulatina.

¹⁰ Acción de Inconstitucional 26/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

- Como ya se ha mencionado, el diferenciar la pauta local de una transmisión nacional tiene importancia cuando se realizan elecciones en alguna entidad federativa, ya que la propaganda gubernamental federal no debe aparecer en las señales de radio y televisión de dicha entidad en el periodo de campaña electoral; o bien, cuando en dos entidades se realizan coincidentemente elecciones y los promocionales que se emiten en cada entidad deben ser diferenciados entre sí, a pesar de que las diversas emisoras transmitan una misma señal nacional; o bien, cuando se realizan elecciones locales concurrentes con las elecciones federales resulta indispensable diferenciar los promocionales de los partidos políticos correspondientes a los diversos comicios locales y aquellos que se refieren a los comicios federales.
- Incluso, la capacidad de bloqueo por parte de la emisoras es trascendente para aplicar la excepción a la prohibición señalada en el artículo 134 constitucional párrafo 8º., en relación con la propaganda gubernamental personalizada, dicha excepción está establecida en el artículo 228, inciso 5 del Cofipe, la cual permite transmitir promocionales personalizados para dar a conocer el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, 7 días antes y 5 días después de la realización del informe. Para ello, supone necesariamente la posibilidad de realizar el bloqueo a la señal que se emita en red o cadena.

En suma, a diferencia de la modificación aprobada –que el Senado de la República regreso a la Cámara de origen por cuestiones procedimentales y de constitucionalidad–, el concretar una efectiva y total capacidad de bloqueo de las emisoras que transmiten una señal nacional constituye la última de las etapas de instrumentación del modelo de comunicación político-electoral instrumentado en la constitución; el efectivo y pleno funcionamiento de dicho modelo, supone la capacidad total de bloquear las señales nacionales para permitir el goce eficaz de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión a través de los tiempos del Estado.

B) *Transmisión del primer debate de los candidatos a la presidencia*

Otra de las obligaciones del Instituto Federal Electoral, que introdujo la reforma electoral de 2007-2008, fue la organizar los debates entre los candidatos a la Presidencia de la República debidamente registrados, aunque en las elecciones presidenciales anteriores ya había ocurrido, esta no era una facultad establecida en la norma, lo que permitió en 2006 que uno de los candidatos no asistiera a uno de los debates organizados.

Los debates son fundamentales en la conformación de nuestra democracia, porque son momentos importantes para confrontar las agendas, programas, diagnósticos y propuestas de todos aquellos que buscan contender por un cargo público. Gracias a ellos se genera información de enorme valor para que la ciudadanía oriente su voto.

El Instituto Federal Electoral, de acuerdo con las facultades que le han otorgado la Constitución y las leyes, quedó encargado de la organización de dos debates presidenciales dentro del proceso electoral 2012, a celebrarse en los meses de mayo y junio respectivamente.

Para el desarrollo óptimo de esta tarea, el Instituto creó una Comisión Especial de Debates, el cual decidió qué el primer debate se celebraría el domingo 06 de mayo de 2012 a las 20:00hrs. y cuya transmisión, atendiendo al artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, correría a cargo, de manera obligatoria, de los permisionarios públicos y, de manera facultativa, de las emisoras que desearan transmitir este evento.

Dicha Comisión realizó las gestiones necesarias, tales como enviar un comunicado a todos los medios masivos de comunicación, en especial a las estaciones de radio y televisión con mayor audiencia, para buscar asegurar que este evento, contara con la mayor cobertura posible, además de haber solicitado a las mayores cadenas televisivas del país como a otros actores, no programar eventos que pudiesen interferir con la transmisión de este ejercicio.

Sin embargo, una vez realizado el anuncio oficial con la fecha, la hora y el lugar del debate, las dos principales cadenas televisivas del país anunciaron su negativa a transmitir el debate en los canales de mayor difusión a nivel nacional, así como a modificar la programación simultánea de programas con altos niveles de audiencia, argumentando, en el caso de Televisión Azteca que el debate no tiene un alto índice de audiencia por lo que le daba preferencia a la transmisión de un partido de fútbol, y para la empresa Televisa, que la transmisión por el canal 5 era suficiente, aunque el canal 2 tu-

viera una mayor cobertura e incluso sin cambiar la programación dominical contemplada.

De acuerdo con el artículo 70 del COFIPE, el Instituto Federal Electoral tiene la obligación de realizar “las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales”, lo que implica buscar por todos los medios necesarios que el mayor número de emisoras de radio y televisión transmitan en vivo el debate.

Siendo así, un escenario hipotético ideal, que el Instituto Federal Electoral lograra que la totalidad de las emisoras concesionarias y permisionarias de radio y televisión transmitieran el debate, o por lo menos, que se tuviera la mayor cobertura tanto de radio y televisión en el país, pues no cabe duda que seguir o no el debate es un derecho exclusivo de los ciudadanos, sin embargo, este derecho no debería depender de la imposibilidad de ejercerlo por razones de cobertura.

En este contexto, el miércoles 02 de mayo del año en curso el Partido de la Revolución Democrática presentó ante el Consejo General una solicitud, que fue respaldada por otros tres partidos políticos, para que el Instituto Federal Electoral, en uso de sus atribuciones legales, solicitara a la Secretaría de Gobernación, en ejercicio del artículo 62 de la Ley Federal de Radio y Televisión, a que las todas las concesionarias de radio y televisión se obligaran en cadena nacional a transmitir el debate, toda vez que, a su parecer, éste se consideraba información de trascendencia para la nación.

Solicitud que fue rechazada por la mayoría de los Consejeros Electorales al considerar que excedía las facultades otorgadas al Instituto Federal Electoral; por lo que, finalmente las televisoras nacionales no transmitieron el debate entre los candidatos presidenciales en los canales con mayor cobertura, impidiendo la mayor posibilidad de difusión del mismo, algo, que debe tomarse como un mal gesto por el nuevo modelo de comunicación política-electoral, además de una falta vocación democrática por parte de los dueños de las empresas televisivas.