



DE LAS DIPUTADAS CLAUDIA PASTOR BADILLA, DULCE MARÍA SAURI RIANCHO Y MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN, ASÍ COMO LOS SENADORES MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG, BEATRIZ PAREDES RANGEL, CLAUDIA RUIZ MASSIEU Y MANUEL AÑORVE BAÑOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, EXHORTA RESPETUOSAMENTE A LAS Y LOS TITULARES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDO MEXICANOS, ASÍ COMO A LAS Y LOS TITULARES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL Y DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DE LAS TREINTA Y DOS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS, A FIN DE QUE APEGUEN SUS ACTUACIONES A LAS REGLAS QUE RIGEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.

Quienes suscriben diputadas Claudia Pastor Badilla, Dulce María Sauri Riancho y Mariana Rodríguez Mier y Terán, senadores Miguel Ángel Osorio Chong, Beatriz Paredes Rangel, Claudia Ruiz Massieu y Manuel Añorve Baños, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La comunicación política.

De acuerdo con Guillermina Baena Paz, la comunicación política “constituye un quehacer permanente de interrelación, un proceso dialógico, entre gobernante y gobernados,



vinculado a la generación de información y mensaje políticos transmitidos a través de los medios de comunicación.”¹

Desde el ámbito del sistema político, la comunicación política tiene tres funciones: 1. Informativa-regulatoria: intercambio de informaciones gobernante-gobernados por canales de transmisión formales e informales; 2. Persuasiva-estratégica: cuando identifica nuevos objetivos y temas de la agenda política que se deben traducir en políticas públicas para la resolución de los problemas nacionales; y 3. Legitimante-dialógica; al favorecer el debate cuando se ponen en contacto con la opinión pública los temas de la agenda política.²

2. El modelo de comunicación política en México.

El sistema electoral mexicano ha buscado regular las contiendas electorales a fin de lograr equidad entre los actores políticos.

Las reformas constitucionales en materia de comunicación política han consistido en lo siguiente:

- **Reforma de 1977:** Se reconoce el acceso de los partidos políticos a radio y televisión, de manera muy limitada.
- **Reforma de 1986:** Se introduce la regulación legal del tiempo en radio y tv. Se concede a los partidos políticos 15 minutos mensuales de tiempo en los medios audiovisuales y un programa conjunto que era transmitido dos veces al mes.
- **Reforma de 1990:** Acceso a los medios. Los tiempos al aire de acuerdo con el porcentaje de votación y la obligación de los concesionarios de vender los espacios al mismo costo de la publicidad comercial.

¹ Baena Paz, Guillermina, Acerca de la Comunicación Política y del Marketing Político en México, ¿quién dice que no se puede?, disponible en:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37501/34066>

² *Idem.*



- **Reforma de 1993:** Solo los partidos podían contratar tiempo e introdujo la regulación sobre aportaciones privadas y fiscalización de las finanzas de los partidos.
- **Reforma de 1996:** Estableció el porcentaje para cada partido (30% del tiempo en radio y televisión de manera igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral); y la obligación del entonces Instituto Federal Electoral, para elaborar monitoreos muestrales de la cobertura en medios.
- **Reforma 2007-2008³:** *Se instauro el nuevo modelo de comunicación política.* (Acceso a radio y televisión, y otros medios (electrónicos) de la comunicación política; prohibió la propaganda negativa).
- **Reforma 2013-2014:** Establece como causa de nulidad de la elección la contratación de tiempo en los medios de comunicación y la prohibición de difundir logros de gobierno (propaganda gubernamental) durante el periodo de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.⁴

Las diferentes reglas han buscado corregir las disparidades naturales entre los competidores a fin de garantizar condiciones reales para acceder a un cargo público.

3. Reglas del modelo de comunicación política en México.

³ La Dra., Karolina Gilas estudia esta reforma desde “el proceso electoral de 2006, el tipo de propaganda usada y sus implicaciones. Por ejemplo, *la contratación de espacios por parte de grupos empresariales (Sabritas, Coppel, Televisa) que mostraron clara preferencia por uno de los candidatos, o las declaraciones del entonces presidente de la República, Vicente Fox Quesada (que respaldaba a Felipe Calderón), sobre la contienda, mismas que el TEPJF calificó como un riesgo para la equidad en dicho proceso.*”, Véase en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TSDE_54_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf

⁴ Gilas, Karolina Monika, Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014, Temas selectos de derecho electoral, 54, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TSDE_54_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf



A partir de la reforma electoral de 2007, se implementó un nuevo modelo de comunicación política que modificó las condiciones para la contienda electoral y redefinió las competencias del otrora Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, como autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión; ello, con la finalidad de impedir que actores ajenos a los procesos electorales, incidieran en las campañas electorales y en la votación, a través de los medios de comunicación.⁵

Con este nuevo modelo de comunicación política y con la prohibición para partidos políticos, precandidaturas y candidaturas de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión, se buscó garantizar piso parejo a los contendientes, de modo que el uso de estos recursos no influyera de forma indebida en las preferencias electorales.

Con estas disposiciones se prohíbe la transmisión de propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los niveles y hasta que concluya la Jornada Electoral. Se reconoce el derecho de los partidos políticos a que se les distribuya tiempos del Estado en radio y televisión para llevar a cabo sus actividades ordinarias y las de campaña.

De manera general, la reforma electoral de 2007-2008 introdujo al sistema de comunicación política las siguientes prohibiciones constitucionales:

- I. Ninguna persona física o moral puede contratar propaganda electoral en radio y televisión (artículo 41, base III, apartado A);
- II. Ninguna persona puede realizar expresiones que calumnien a las personas (artículo 41, base III, apartado C), y
- III. No se puede transmitir la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales (artículo 41, base III, apartado C en relación con el artículo 134, párrafo octavo).

⁵ INE/CG694/2020



- IV. La propaganda pública debe tener carácter institucional carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, por lo que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (artículo 134, párrafos séptimo y octavo).

Este modelo normativo parte de la base que las manifestaciones realizadas por los servidores públicos **tienen un impacto relevante** en la ciudadanía, por lo que deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de **neutralidad e imparcialidad** y con el principio de **equidad** en la contienda electoral. Como se observa, las prohibiciones tienen como premisa el reconocimiento del carácter o investidura que ostentan las y los servidores públicos y la obligación de desarrollar la función pública beneficio de toda la ciudadanía, en cumplimiento a las normas que regulan su ámbito de responsabilidades y obligaciones y, nunca con fines electorales.⁶

Es decir, se busca evitar que en el ejercicio de la función pública se busque obtener una ventaja indebida, frente a otros competidores.

Así quedó plasmado el modelo de comunicación política en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 7, numeral 8, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

4. Marco jurídico.

El artículo 41, párrafo 2, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la propaganda política o electoral

⁶ Consideraciones 129 y 130 de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JRC-30/2019 y sus acumulados.



que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que **calumnien** a las personas. Así mismo, ordena que 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, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 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.

Por su parte, el artículo 134, párrafo 7, de nuestra Carta Magna, dispone que los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con **imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos.

En el párrafo 8 del referido precepto constitucional se establece que la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener **carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**. En **ningún caso** esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen **promoción personalizada** de cualquier servidor público.

A nivel legal, el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, **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.

La Ley General de Comunicación Social especifica en el artículo 4, fracción I define a las campañas de comunicación social como aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

El artículo 21 de la referida ley, norma que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, **deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social** en los medios de comunicación.

Para los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, se dispone que en los procesos electorales locales deberá suspenderse la difusión de campañas de comunicación social en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa de que se trate. Se exceptúan de lo anterior:

- I. Las campañas de información de las autoridades electorales;
- II. Las relativas a servicios educativos y de salud;
- III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; y
- IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales..

Por su parte, el artículo 7, párrafos séptimo y octavo, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral señala las bases de acceso a la radio y la televisión en materia política o electoral. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y



entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener **carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen **promoción personalizada** de cualquier servidor público.

Asimismo, dispone que 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 de la Ciudad de México, sus Alcaldías 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.

5. Justificación.

La presente proposición busca, a partir de reconocer la finalidad normativa del modelo de comunicación político/electoral, recordar que la validez de las leyes y reglamentos no están a debate en el proceso electoral en curso, por lo cual, su vigencia obliga a todas las autoridades del Estado Mexicano a su aplicación irrestricta.

Por lo anterior, exhortamos a las y los servidores públicos a desempeñar sus funciones dentro de ese marco de actuación, a fin de garantizar elecciones libres y auténticas, con respeto, apego y observancia a los principios de **imparcialidad, neutralidad y equidad** en la contienda.

Esta proposición tiene como sustento, reflexionar sobre los contenidos de las conferencias matutinas y el papel que está obligado a desempeñar el árbitro de la contienda electoral, es decir, el Instituto Nacional Electoral.



Debemos recordar que en 2019 se llevaron a cabo procesos electorales locales en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. Durante esos procesos electorales, el titular del Poder Ejecutivo Federal llevó a cabo conductas que motivaron a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral a ordenar la suspensión de las conferencias presidenciales matutinas y su difusión de manera completa e ininterrumpida en los estados con un proceso electoral, en aras de garantizar la observancia de los principios de imparcialidad y equidad rectores de la materia electoral.⁷

En relación con los procesos electorales en curso, el 19 de abril de 2021, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral nuevamente declaró **procedente** la emisión de medidas cautelares, con el objeto de que el Presidente de la República se abstenga de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la probable transgresión de los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en los artículos 41 y 134 constitucional.

De acuerdo con el portal de noticias *El Universal*,⁸ desde que inició el proceso electoral federal al 20 de abril de este año, el Instituto Nacional Electoral ha recibido al menos 13 quejas en contra de los contenidos de las mañaneras debido a sus constantes pronunciamientos político-electorales.

De acuerdo con el registro que lleva la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del organismo autónomo, de esas 13 quejas, cuatro fueron presentadas en 2020 y nueve en este 2021.

Debe reconocerse, sin embargo, que no es el único caso de infracciones al marco constitucional en materia de comunicación política. Gobernadores de las entidades

⁷ Instituto Nacional Electoral, “Ordena Comisión de Quejas suspender transmisión de conferencias matutinas en entidades con Proceso Electoral”. Fuente: <https://centralelectoral.ine.mx/2019/05/28/ordena-comisi-on-quejas-suspender-transmision-conferencias-matutinasentidades-proceso-electoral/>

⁸ <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/amlo-acumula-13-denuncias-por-intervencion-en-proceso-electoral>



federativas, Presidentes municipales y otros servidores públicos han utilizado su posición para favorecer o perjudicar de forma indebida a alguna opción política, lo cual vulnera los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, rectores de la materia electoral.

Para tener elecciones justas, toda democracia requiere de reglas claras preestablecidas, que generen certeza y sirvan de base para que cada participante guíe su conducta, y que un árbitro electoral aplique dichas reglas a todos los contendientes, por igual y sin distinción alguna.

Lo anterior no solo abona al desenlace de un juego electoral limpio y equitativo, con las mismas condiciones para todos, sino que también contribuye a que la ciudadanía tenga los elementos necesarios para emitir un voto de forma libre, auténtica e informada, sin sesgos provocados o incitados por las autoridades de los tres niveles de gobierno; quienes tienen la obligación de mantenerse ajenas a los comicios.

Para lograr lo anterior, debe garantizarse la libertad en la emisión del sufragio de la ciudadanía, restringir el ámbito de actuación de todos los servidores públicos a efecto de que el poder público no se emplee para influir en el ánimo de la ciudadanía.

Asimismo, debe evitarse que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, y también que se apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales para su beneficio electoral. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio referido.⁹

En ese entendido, es necesario que esta Soberanía convoque y recuerde a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno en turno, que les corresponde ajustar el

⁹ Tesis V/2016 sustentada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).



ejercicio de sus funciones a los principios de **imparcialidad, equidad y neutralidad** de cara a la próxima jornada electoral y **respetar las reglas del modelo de comunicación política que establece la Constitución.**

La autoridad electoral está encargada de aplicar las normas que nosotros aprobamos, nos gusten o no y será materia de otra discusión, una vez finalizado el proceso electoral en curso, determinar si seguimos o no con el aludido modelo de comunicación política, en cuyo caso, deberemos utilizar los cauces legales para una reforma constitucional profunda sobre la materia.

Mientras tanto, las normas constitucionales que limitan la actuación de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno siguen vigentes y son obligatorias, por lo que deben ser acatadas, so pena de ser sancionados.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta H. Soberanía la siguiente proposición con

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a las y los titulares de los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de los Órganos Públicos Constitucionales Autónomos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las y los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de los Órganos Constitucionales Autónomos de las treinta y dos Entidades Federativas y sus Municipios, a fin de que apeguen su desempeño a las reglas del Modelo vigente de Comunicación Política, que, en esencia, prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en este periodo y las expresiones que busquen influir en las preferencias electorales, es decir:

1. La prohibición de cualquier acto que implique difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de las campañas electorales federales y locales



y hasta la conclusión de la jornada electoral, con excepción de las relativas a servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;

2. La obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y
3. La prohibición de emitir cualquier tipo de propaganda de carácter institucional con nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, al día 12 de mayo de 2021.

ATENTAMENTE

CLAUDIA PASTOR BADILLA

DULCE MARÍA SAURI RIANCHO

MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

BEATRIZ PAREDES RANGEL

CLAUDIA RUIZ MASSIEU

MANUEL AÑORVE BAÑOS