

ESTUDIOS SOBRE LA

REFORMA
ELECTORAL

2007

HACIA UN
NUEVO
MODELO

ALANIS · ALCOCER · ARROYO · ASTUDILLO · ÁVILA · BALLADOS
BECERRA · CARRASCO · CÓRDOVA VIANELLO · CRUZ PARCERO
FRANCO · GÓMEZ · GONZÁLEZ OROPEZA · GUERRERO POZAS · LUNA
RAMOS · LUNA RAMOS · MORALES · MURAYAMA · NAVA · NGUYEN
NIETO · PENAGOS · SALAZAR · TAPIA · TERRAZAS · VALDÉS
WOLDENBERG · ZAVALA · ZOVATTO

SECCIÓN



**▪ LA REFORMA
Y SU CONTEXTO ▪**

**LA JURISPRUDENCIA
DEL TEPJF:
FUENTE FORMAL DE LA
REFORMA ELECTORAL
2007-2008**

1

Introducción

En todas las comunidades ha existido siempre la necesidad de establecer un sistema jurídico como instrumento rector de las relaciones humanas que sirva como medio de solución de conflictos. En los estados democráticos, los sistemas jurídicos no sólo se conforman por las disposiciones legales positivas, generales y abstractas, emitidas por el Poder Legislativo; también incluyen normas derivadas de las sentencias de los tribunales. Al tiempo que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales dirimen casos en lo particular, también fijan criterios de interpretación o integración de la norma que sirven y establecen doctrina jurídica relevante en el ámbito del derecho.

En los sistemas jurídicos más dinámicos, los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales son incorporados eventualmente a la norma general; ello es explicable porque la solución de las controversias concretas permite detectar los problemas no reglamentados en la ley o regulados de manera insuficiente.

El presente trabajo aborda este proceso de incorporación de la jurisprudencia a la norma general. Particularmente, se centra en el tema de cómo las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se constituyeron en fuente formal para la reformas recientes en materia electoral, tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),¹ como a las leyes secundarias en la materia.²

Se argumenta que los criterios emanados del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país sirvieron de fuente al Legislador para trazar algunas de las modificaciones más relevantes efectuadas al marco constitucional y legal en materia comicial. Adicionalmente, se discute que el dinamismo de la materia electoral ha hecho necesario que, a pocos meses de aprobadas las reformas electorales, el Tribunal Electoral haya tenido que precisar conceptos y establecer criterios respecto a nuevos preceptos contenidos en el marco normativo comicial.

María del Carmen Alanís Figueroa

Licenciada en Derecho por la UNAM, maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics, Universidad de Londres. Tiene una trayectoria de más de veinte años en la materia electoral, destacando su trabajo por once años en el Tribunal Electoral y siete en el Instituto Federal Electoral. Actualmente es Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 6°; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007.

² Decreto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el mismo medio oficial, el 1 de julio de 2008.

En efecto, la reforma electoral atendió algunos de los problemas registrados durante los procesos electorales anteriores, al tiempo que se hizo cargo de los nuevos desafíos que presentan las elecciones en el mundo. Por citar sólo algunos ejemplos, la modificación al marco normativo comicial tomó en consideración aspectos como la equidad en el acceso a medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos políticos por parte de los órganos jurisdiccionales.

Algunos de esos tópicos tuvieron que ser discutidos previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener que revisar asuntos novedosos, cuyo contenido no fue previsible en la modificación constitucional o legal anterior. Ello permitió al Legislador un importante cúmulo de criterios y conceptos que revisar, al discutir y discernir las modificaciones a efectuar en el proceso de reforma electoral 2007-2008.

El trabajo se expone de lo general a lo particular. De ahí que, inicialmente, se presentan aspectos dogmáticos de la jurisprudencia, para avanzar posteriormente al análisis de la naturaleza jurídica de la jurisprudencia electoral en México. Una vez discutidos ambos conceptos, el artículo se centra en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como fuente de la reforma electoral 2007-2008. Para ello, se presentan las características específicas de la jurisprudencia en el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país, se hace un breve recuento de los preceptos más relevantes de la reforma electoral y se describe cómo algunas jurisprudencias, tesis y sentencias del Tribunal impactaron el sentido de las modificaciones al marco normativo comicial. Finalmente, se apuntan algunos de los nuevos retos que enfrenta el TEPJF, al resolver asuntos que requieren la interpretación de preceptos surgidos del proceso de reforma electoral reciente.

I. Aspectos dogmáticos

En la terminología jurídica, el concepto de fuente tiene tres acepciones: las formales, las reales y las históricas. Por fuentes formales³ entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas; las reales son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y las históricas corresponden a los documentos que contienen el texto de una o el conjunto de leyes. En la mayoría de los Estados modernos la formulación del derecho es casi exclusivamente obra del legislador. Sólo en los países que han seguido el sistema jurídico anglosajón “common law” predomina la costumbre.

Ahora bien, entre las fuentes formales se encuentra la legislación, la costumbre y la jurisprudencia. Esta última equivale a la determinación de criterios jurídicos obligatorios para determinados sujetos, siempre que se satisfagan los requisitos o condiciones requeridos para tal efecto.

³ Las distintas formas en que llegan a los sujetos las normas que rigen su actuación, así identificadas por juristas clásicos como Bonnetcase Julien, en *Introducción al Estudio del Derecho*, Temis, Colombia, 2000, segunda reimpresión de la segunda edición, p. 3, al explicar el derecho como las fuentes de las reglas concretas y de las instituciones.

Históricamente, la jurisprudencia se ha entendido de diversas maneras. En el derecho romano, se utilizaba para describir a la ciencia del derecho. Esa concepción se ha conservado en el derecho alemán y el anglosajón,⁴ equiparándola a una teoría del orden jurídico positivo.

Una distinta acepción —propia de nuestra tradición jurídica— entiende a la jurisprudencia como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, que les permiten establecer un criterio jurídico con efectos vinculantes, bien por factores éticos o morales o por disposición de la ley. En este último caso el criterio es obligatorio pero condicionado a que cumpla los requisitos exigidos en la propia norma para su emisión.

En esencia, la jurisprudencia consiste en los criterios jurídicos emitidos por los tribunales legalmente facultados para producirla con carácter obligatorio, cuando deciden los litigios sometidos a su potestad, siempre que dicha doctrina se emita en los términos y requisitos previstos en la ley. En nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia adquiere un sentido más estricto: se refiere al criterio constante y uniforme de aplicar e interpretar la norma jurídica.

De ahí que, como se refirió al inicio de este apartado, la jurisprudencia constituye una fuente formal de derecho. Dado su carácter de norma general —aunque no equiparable a la ley— vinculante a otros tribunales u órganos jurisdiccionales, la jurisprudencia se traduce materialmente en una fuente de derecho que rige la forma en que se resuelven las controversias o se aplica las leyes; incluso tiene el efecto material de ser guía para el legislador, quien puede traducir en ley los criterios jurisprudenciales.

Aunque la jurisprudencia se convierte en una norma y a través de ésta se realiza la interpretación de la ley para integrarla o llenar sus vacíos, no constituye formal ni materialmente una ley. Tan sólo es la interpretación de ésta conforme al sentido que le otorga un tribunal. En todo caso, puede catalogarse como una norma jurídica individualizada, pero jamás como ley.⁵ El criterio sirve para resolver conflictos surgidos con anterioridad a su adopción sin que por ello pueda tildarse de retroactiva. Puede modificarse, interrumpirse, perder su carácter obligatorio en cualquier momento, sin que pueda alegarse con base en ella un derecho adquirido.⁶

⁴ *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Tomo III, voz Jurisprudencia (D.º Civil), p. 3888.

⁵ Véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 145/2000, "JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY", p. 16 del Tomo XII, diciembre de 2000, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en donde se explica que "al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley ... sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta 'conformación o integración judicial' no constituye una norma jurídica de carácter general..."

⁶ Ver la tesis aislada 2a. XIV/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 428, Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el título: "JURISPRUDENCIA. LOS NUEVOS CRITERIOS SON APLICABLES A LOS CASOS AÚN NO DECIDIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE".

II. Naturaleza jurídica de la jurisprudencia electoral en México

En nuestro país, no todos los tribunales ni todas las sentencias pueden conformar jurisprudencia obligatoria. En los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga a los órganos del Poder Judicial de la Federación, la facultad de emitir jurisprudencia obligatoria, cuando realicen interpretación de la ley fundamental, leyes y reglamentos federales o locales, y de los tratados internacionales que celebre el Estado mexicano, reservando a la legislación secundaria los términos en que se podrá conformar la jurisprudencia, así como de los requisitos para su interrupción y modificación. De ahí que a partir de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, en 1996, éste cuenta con la atribución de conformar jurisprudencia en su ámbito de competencia.⁷

En los artículos constitucionales arriba aludidos se precisa la manera de integrar la jurisprudencia, ya sea a través de la reiteración de un número específico de sentencias iguales o de la resolución de criterios contradictorios, acciones y controversias constitucionales.

En materia electoral los sistemas de formación de jurisprudencia son: por reiteración, por unificación y por revalidación, en tanto que los órganos facultados para establecerla son los siguientes:

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis emitidas por las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio Pleno de la Suprema Corte, según los artículos 99 constitucional, 10 fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- También son fuente de jurisprudencia electoral las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidas en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de una ley electoral, en cuyos casos la decisión podrá fijar por sí misma la jurisprudencia respectiva, que será obligatoria en términos de los artículos 94 y 105, fracción II, de la Constitución, en relación con los numerales 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸
- La Sala Superior del Tribunal Electoral, conforme a los artículos 232, fracciones I y III, de la Ley Orgánica.
- Las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, con base en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica, aunque requiere de un procedimiento compuesto.

Conforme lo previsto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia que emita la Sala Superior del

⁷ El marco legal se localiza en los artículos 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se complementa con el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Acuerdo relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de septiembre de 1997, modificado por el "Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 4 de septiembre de 2007, relativo a la creación de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral* que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y a la determinación del inicio de la Cuarta Época de su publicación", publicado en el mismo diario oficial de 11 de octubre de 2007.

⁸ En ese sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 116/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 213.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es de carácter obligatorio para las Salas Regionales del mismo Tribunal y para el Instituto Federal Electoral. A su vez, la jurisprudencia emitida por las Salas Regionales es obligatoria para las autoridades del Instituto Federal Electoral. Las jurisprudencias emitidas por las salas del Tribunal resultan obligatorias para los órganos electorales de las entidades federativas cuando versen sobre asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o bien cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas. Adicionalmente, la jurisprudencia vincula a los partidos políticos, en tanto entes sujetos de la normatividad electoral, porque pueden tener el carácter de responsables y en razón de que están obligados a garantizar los derechos de sus afiliados.

El artículo 235 de la Ley Orgánica prescribe, a su vez, que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los casos en que resulte exactamente aplicable a la materia.

III. La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como fuente de la Reforma Electoral 2007-2008

Las sentencias dictadas por un tribunal son concebidas como la creación de una norma particular a partir de la aplicación de la ley abstracta. Esta función de los fallos jurisdiccionales ha permitido equiparar a la jurisprudencia con una función integradora de la norma, por llenar lagunas normativas, o como un sistema corrector del orden legal, como cuando se determina la inconstitucionalidad de la ley, expulsándola del sistema o dejándola de aplicar.

Ordinariamente, las controversias que se plantean ante los tribunales terminales o con jurisdicción constitucional cuestionan actos de las autoridades de todo orden, respecto de las cuales se reclama un acto o una resolución por estimarse contraria a la ley o violatoria de las disposiciones de la ley fundamental.

En materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas Superior y regionales, cuenta con atribuciones para decidir como última instancia todas las controversias que se susciten respecto de los comicios federales o de los estados, a efecto de garantizar que se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad.

Este carácter de órgano jurisdiccional terminal federal, con jurisdicción constitucional, ha permitido al Tribunal Electoral decidir de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación sometidos a su potestad, que obligan a las autoridades legislativas, administrativas o ejecutivas de todos los órdenes de gobierno a ajustar sus actuaciones al orden jurídico. Muchos de esos casos presentan serias y difíciles complicaciones derivadas de la naturaleza propia de la materia electoral, que involucra factores sociales, culturales y políticos, que se agravan cuando se trata de revisar su apego al derecho.

La actividad que lleva a cabo el Tribunal Electoral implica amalgamar todos esos factores de la realidad política y electoral; someterlos al escrutinio del derecho; ponderar su validez y eficacia, y constatar si son acordes a la ley y, por tanto, deben producir sus consecuencias, o si por el contrario se encuentran contrarios a la norma, por lo que deben ser privados de efectos.

Cuando sucede esto último, se adoptan las medidas necesarias que permitan reparar las violaciones producidas y restaurar el orden constitucional, bien mediante la emisión de un nuevo acto o resolución o, incluso, mediante un deber impuesto a las autoridades de abstenerse de realizar algo.

Los asuntos de los cuales conoce el Tribunal han pasado, habitualmente, por todas las instancias impugnativas ordinarias de que dispongan las partes para revocar o modificar la afectación de que se duelen y ello implica que se han emitido opiniones acerca de la legalidad o constitucionalidad del acto; pero aún hay quien estima que las decisiones adoptadas no son correctas jurídicamente. Al plantear su inconformidad ante un tribunal como el electoral que tiene la última palabra para decidir las controversias, evidentemente, sujeta al resto de las autoridades involucradas en el caso a esperar el fallo de esa instancia, mismo que deben acatar invariablemente.

En ese contexto, las sentencias del Tribunal Electoral, en tanto órgano jurisdiccional terminal con jurisdicción constitucional, encargado del control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, tienen gran trascendencia, ya que a través de ellas se puede inaplicar una ley cuando sea contraria a la Constitución o declarar la ilegalidad de los actos de la materia emitidos por los entes públicos en ejercicio de sus funciones. La labor del Tribunal Electoral no se limita, en ese sentido, a decidir un caso concreto, va más allá, pues hace efectivo el propósito de la función jurisdiccional, ya que sus fallos dotan de seguridad jurídica, cohesión, vigencia y aplicabilidad al derecho electoral a nivel nacional.

Por lo mismo, la actividad jurisdiccional en general y la emisión de la jurisprudencia en particular, provoca la funcionalidad del sistema electoral democrático; se constituye en un control jurídico de lo político y del ejercicio de la soberanía popular para la legitimación de la renovación de los poderes, lo cual evidentemente conduce a que sus criterios se traduzcan en referentes obligados de la actuación de las autoridades, incluidas las legislativas, como el motor del progreso y evolución, en primer momento, de la doctrina del derecho electoral y, posteriormente, del sistema jurídico electoral nacional.

Por esos motivos, en la reestructuración y adecuación del orden jurídico electoral federal tuvo incidencia importante la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque buena parte de las modificaciones están estrechamente vinculadas con los criterios jurídicos sostenidos en las resoluciones o jurisprudencias emanadas del órgano jurisdiccional.

De ahí que la actividad jurisdiccional se ha convertido en referente para la actividad del Constituyente permanente, al aportar nuevas visiones y criterios sobre aspectos por definir al reformar el marco normativo en materia electoral.

IV. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se pueden hallar en la Reforma Electoral 2007-2008

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, se dieron a conocer las reformas y adiciones de los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134, así como la derogación de un párrafo al artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al año siguiente se realizaron las modificaciones legales correspondientes, a fin de ajustar las disposiciones a las reformas constitucionales e implementar los cambios para hacerlas operativas. El 14 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el 1º de julio se publicó el Decreto Legislativo por el que se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Ambos niveles de la reforma electoral 2007-2008 —el constitucional y el legal— atendieron algunos de los problemas registrados durante los procesos electorales recientes, se hicieron cargo de los nuevos desafíos que presentan las elecciones en el mundo y atendieron las omisiones, deficiencias o insuficiencias de la Ley, destacadas precisamente en la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

De ahí que resulta de vanguardia la regulación que presenta respecto a temas como la equidad en el acceso a medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos por parte de los órganos jurisdiccionales, entre otros.

Como se verá en el cuadro 1, buena parte de esos temas tuvieron que ser discutidos previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener que revisar asuntos novedosos y cuyo contenido no fue previsible en la modificación constitucional o legal anterior.

De este modo, aspectos como las instancias intrapartidistas de los militantes de los institutos políticos, el destino de los bienes al disolverse partidos políticos, la propaganda denostativa y los procedimientos expeditos para sancionarla, la nulidad de la elección o las candidaturas independientes fueron necesariamente revisados por el Tribunal Electoral al surgir los casos concretos. Ello posibilitó al Legislador un importante cúmulo de criterios y conceptos que revisar, al discutir y discernir las modificaciones a efectuar en el proceso de reforma electoral 2007-2008.

A continuación se resume el impacto que algunos de los criterios y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvieron para la reforma electoral 2007-2008.

CUADRO 1
TEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL 2007
QUE ENCONTRARON PRECEDENTE EN LA JURISPRUDENCIA Y CRITERIOS EMANADOS DEL TEPJF

Reforma Tema	Criterio TEPJF	Sentido del criterio
Artículo 6° Derecho de réplica	Sí	Sentencia del 7 de noviembre de 2007, del juicio ciudadano SUP-JDC-1514/2007
Artículo 41, Base I segundo párrafo Partidos políticos: creación y afiliación	Sí	Jurisprudencias S3ELJ 24/2002 Tesis S3EL 111/2001 Tesis S3EL 081/2002 Tesis S3EL 048/2002
Artículo 41, Base II último párrafo Disolución de partidos	Sí	Jurisprudencia S3ELJ 49/2002 Jurisprudencia S3ELJ 09/2004
Artículo 41, Base II Financiamiento a partidos	Sí	Tesis relevante S3EL 036/98
Artículo 41, Base V antepenúltimo párrafo Fiscalización	Sí	Tesis S3EL 164/2002 Tesis S3EL 167/2002 Tesis S3EL 043/2004 Tesis S3EL 044/2004
Artículo 41, Base III Acceso a medios de comunicación	Sí	Jurisprudencia 12/2007 Jurisprudencia 11/2008 (conformada en 2008, pero los primeros precedentes son anteriores a la reforma constitucional). Sentencia del 1 de noviembre del 2007, expediente SUP-JRC-375/2007, de la cual derivó la Tesis XXIII/2008.
Artículo 134 Propaganda oficial	Sí	En la sentencia del 29 de diciembre de 2000 dictada en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, se declaró la nulidad de la elección de gobernador del Estado de Tabasco, por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador. De ahí derivó la jurisprudencia S3ELJ 23/2004.
Artículo 41, Base II, inciso b) Topes de campaña	No	
Artículo 41, Base IV Precampañas y Plazos de campañas	No	
Artículo 41, Base V segundo párrafo Instituto Federal Electoral	No	
Transitorios Escalonamiento de Consejeros	Sí	Tesis relevante S3EL 094/2004 Jurisprudencia S3ELJ 04/2001:
Artículos 41, Base VI, y 99 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Sí	Jurisprudencia S3ELJ 23/2004. Jurisprudencia S3ELJ 20/2004 Jurisprudencia S3ELJ 03/2003 Jurisprudencia S3ELJ 19/2004: Jurisprudencia S3ELJ 24/2001:

Reforma Tema	Criterio TEPJF	Sentido del criterio
Artículos 41, base V, 116 y 122 Procesos electorales locales	Sí	Serían aplicables, entre otros: Tesis relevante S3EL 094/2004: Jurisprudencias S3ELJ 24/2002: Tesis S3EL 111/2001 Tesis S3EL 048/2002 Jurisprudencia 12/2007 Jurisprudencia 11/2008: Sentencia del 1 de noviembre del 2007, expediente SUP-JRC-375/2007, de la cual derivó la Tesis XXIII/2008.
Artículo 108 Responsabilidades de los servidores públicos	No	

Derechos de los militantes contra actos de los partidos políticos

1. Las jurisprudencias: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS", y "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD"⁹ sostienen que los partidos políticos deben tener la garantía de la tutela judicial efectiva, de modo que el juicio ciudadano procede en contra de los actos o resoluciones de los órganos partidarios que los afecten, para lo cual deben agotarse previamente las instancias o mecanismos previstos en la normativa de los partidos para la defensa de los derechos de los agremiados, a efecto de respetar la capacidad organizativa de dichos institutos y la libertad de asociación.¹⁰

Es clara la incidencia de dichos criterios en la reforma que se hizo a los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución, así como sus correlativos de las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación [189, fracción I, inciso e) y 195, fracción IV, inciso d)] y General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [artículos 2 párrafo 2, 10 párrafo 1, inciso d), 80 párrafo 1, inciso g) y párrafo 3], en los cuales se establece esencialmente que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las leyes, una vez que se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos.

Como complemento de lo anterior, la jurisprudencia 11/2007, del rubro "PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL", prevé como condición de la impugnación directa ante los tribunales la demostración de

⁹ Publicadas como tesis S3ELJ 03/2003 y S3ELJ 04/2003, en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

¹⁰ Vale mencionar que este criterio da cuenta de una evolución en el criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de tutelar los derechos políticos de los militantes, sin menoscabo alguno al principio de autodeterminación de los partidos políticos. Véanse al respecto las tesis de jurisprudencia del rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS Y DE PARTIDOS POLÍTICOS" editada en la p. 118 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002* (actualmente interrumpida), y la tesis relevante "DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO", en la p. 492 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* (también superada).

la subsistencia del derecho de acción. Es decir, el medio impugnativo jurisdiccional debe intentarse en el plazo previsto para hacer valer el recurso o medio de defensa intrapartidario.

La relación de este criterio con la reforma electoral se advierte respecto de las modificaciones a los artículos 10 párrafo 1, inciso d) y 80 párrafo 1, inciso g) y párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En éstos se reitera la determinación de que el Tribunal sólo podrá conocer del juicio ciudadano en contra de actos o resoluciones de los partidos políticos cuando se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos, a menos que no sean viables o idóneas para reparar la violación.

Disolución de partidos políticos

La jurisprudencia del rubro "REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA"¹¹ explica que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas otorgadas en la ley, pero no se cancelan ni suprimen las obligaciones o responsabilidades derivadas de su actuación, como la de rendir informes del manejo y las relacionadas con la aplicación de los recursos.

Además, en los precedentes de los recursos de apelación SUP-RAP-36/2005 y SUP-RAP-37/2005, promovidos por los partidos del Trabajo (PT) y de la Revolución Democrática (PRD) se estableció que la totalidad de los bienes adquiridos por un partido político, con recursos públicos o privados, ingresan a su patrimonio y como un todo deben ser considerados cuando se actualizan los supuestos jurídicos para su liquidación. También se estimó que puede utilizarse el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) como indicador de la posible pérdida del registro de los partidos para implementar medidas de carácter precautorio, como intervenir su administración.

Estas determinaciones se recogieron en las reformas de los artículos 41, fracción II, c), tercer párrafo y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución, en los que se estableció que la ley fijará el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos

que pierdan su registro y los supuestos en los cuales sus bienes o remanentes serán adjudicados a la Federación. En el ámbito federal, esa regulación se encuentra en el artículo 103 del COFIPE.

Denigración y calumnia

El criterio jurídico sustentado en la tesis relevante "CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICAR, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA"¹² y al resolver distintos recursos de apelación, como los recursos de apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006 explican que en las campañas políticas los partidos deberán abstenerse de hacer expresiones denigrantes en contra de las instituciones, de otros partidos, o que calumnien a los candidatos o a cualquier persona, porque se afectan los principios rectores de la contienda comicial, situaciones que autorizan al instituto encargado de las elecciones a proveer en el ámbito de sus atribuciones las medidas necesarias para reparar y hacer cesar la propaganda irregular.

La jurisprudencia explicó que la propaganda política debe cumplir los objetivos fijados en la ley, por lo que no debe contener expresión alguna que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos. Se determinó, además, que el Instituto Federal Electoral está facultado para adoptar medidas urgentes para retirar esos mensajes, a efecto de garantizar la limpieza de los comicios, salvaguardar los principios de equidad y legalidad del proceso electoral.

La posición del órgano jurisdiccional se reflejó en la reforma del artículo 41, fracción III, apartados

¹¹ Tesis número S3ELJ 49/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 284-285.

¹² Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tesis relevantes, pp. 376-378.

C y D, de la Constitución, según el cual en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Se facultó al Instituto Federal Electoral a sancionar el incumplimiento de esa disposición mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, entre otras consecuencias legales.

A su vez, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se determinó cómo debía ser la propaganda electoral de los partidos políticos y candidatos, al tiempo que se prohibieron los contenidos denostativos a los que se ha hecho referencia.¹³ No obstante, en el Código comicial se previó como consecuencia jurídica la sanción de los actores políticos que infringieran esas normas, mediante la instauración de procedimientos administrativos.

El criterio adoptado por el Tribunal Electoral explica, conforme a la interpretación que realizó, que la propaganda electoral realizada en contravención a la norma ordinaria, no sólo genera responsabilidad de su autor, sino además atenta en contra de los principios rectores de los procesos comiciales, pues incide negativamente en la equidad y la legalidad de las elecciones, así como en la libertad del voto.

Dicho análisis jurídico fue coincidente con la percepción material de los actores de los procesos electorales que se quejaron ante el Tribunal Electoral de dicha propaganda. De esta manera, ante la necesidad de establecer reglas claras para garantizar un proceso electoral limpio, de dotar de certeza y seguridad jurídica a los contendientes, resulta explicable que ante la gravedad de la irregularidad y la dimensión que a tales actos se dio en los criterios emitidos por el Tribunal, ahora se haya insertado la prohibición de ese tipo de propaganda irregular en la ley fundamental del país.

Procedimiento sancionador especial

Otro criterio relacionado con el tema anterior se encuentra en la jurisprudencia 12/2007, "PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO". En ésta se insiste en que la autoridad administrativa electoral tiene facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales. Por ende, puede instaurar procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a derecho que atenten en contra de los principios rectores de las elecciones.

Hasta antes de la modificación constitucional, no estaba previsto en la ley electoral federal un procedimiento mediante el cual el Instituto Federal Electoral pudiera ejercer ese control. En la jurisprudencia aludida, la opinión del Tribunal fue en el sentido de que tal omisión no podía constituir un obstáculo para cumplir el deber de vigilar y controlar la actividad en

¹³ Artículos 38, párrafo incisos j) y p); 182, párrafo 4; 185, párrafo 2; 186, párrafo 2, y 269, párrafo 2 inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el 14 de enero de 2008.

los procesos electorales, pues basta con seguir uno en forma breve, en el cual se observaran las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes, para decidir lo pertinente.

Tal criterio se adoptó por el Legislador Federal en el COFIPE, ya que en la reforma legal se rediseñó el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos, entre ellos el especial, para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda. En apego al espíritu de la jurisprudencia del Tribunal, la característica esencial del procedimiento especial es la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a constituir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones y sanear la elección.

Nulidad de la elección

Una de las jurisprudencias del Tribunal más reconocidas y controvertidas es la Tesis S3ELJ 23/2004, bajo el rubro "NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)".¹⁴ En ésta se estableció la causal abstracta de nulidad de las elecciones. El órgano jurisdiccional explicó que los procesos electorales están regidos por principios de orden constitucional a través de los cuales se determina cómo deben ser las elecciones y cómo ha de ejercerse el voto. Por tanto, cuando tales directrices no se cumplen o son vulneradas de manera grave y determinante, ha lugar a la anulación de la elección.

Contrario a los casos anteriores, este criterio jurisdiccional no fue compartido por el Poder Legislativo. En la reforma al artículo 99, fracción II, de la Constitución se estableció que las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. En congruencia con tal disposición, en los numerales 56, párrafo 1 inciso h) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se determinó que en las sentencias de los juicios de inconformidad podrá declararse la nulidad de la elección presidencial cuando se actualicen los supuestos del Título Sexto de las nulidades, del Libro Segundo de dicho ordenamiento. Es decir, no se incluyó la hipótesis de nulidad por la vulneración de los principios constitucionales de los comicios.

Control constitucional

Previo a la reforma constitucional existía una divergencia de posturas respecto a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar leyes. Mientras para algunos en México existía un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes¹⁵ y, por tanto, el Tribunal Electoral no podría pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las leyes.¹⁶ Para otros, el Tribunal sí tenía dichas facultades, toda vez que se trata de un órgano con jurisdicción constitucional.

¹⁴ Editada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 200-201.

¹⁵ Al respecto, revisar el Criterio 2/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se estableció que el Tribunal carece de competencias para inaplicar leyes.

¹⁶ Véanse las jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los rubros: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES"; "LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE

INCONSTITUCIONALIDAD" y "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN".

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encontró que tenía atribuciones para inaplicar leyes, cuando de su análisis se advirtiera que su contenido fuera contrario a la Constitución. Si bien la norma seguiría formando parte del sistema jurídico, carecería de validez para aplicarse en el caso. Su criterio quedó consignado en numerosas jurisprudencias y tesis relevantes.¹⁷

En la reforma electoral en materia constitucional del 2007, el Legislador Federal hizo eco de la ratificación expresa consignada en la Carta Magna, al ratificar al Tribunal Electoral la potestad del control constitucional de las leyes de la materia. De ese modo, en la reforma de la ley fundamental se dispuso expresamente en el artículo 99, que sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 105, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución y que las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto.

Adicionalmente, el Legislativo validó lo que ya había expuesto la jurisprudencia del Tribunal acerca de la inconstitucionalidad del escrito de protesta exigido en el párrafo 2 del artículo 51 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que derogó dicha disposición. Con ello se evitó la subsistencia de un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad que había sido declarado inválido por violar la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ "ESCRITO DE PROTESTA, SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 14-15, Sala Superior, tesis S3ELJ 06/99; "FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN TIENEN DERECHO A RECIBIRLO (LEGISLACIÓN DE COLIMA)". Revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, p. 15, Sala Superior, tesis S3ELJ 11/2000; "LEGISLATURAS LOCALES. ALCANCE DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EFECTOS DE SU INTEGRACIÓN". Sala Superior, S3ELJ 08/2002.; "REGIDURÍAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. SU ASIGNACIÓN NO DEBE ESTAR SUJETA A QUE EL PARTIDO POLÍTICO REGISTRE PLANILLAS CUANDO MENOS EN DIEZ MUNICIPIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA)". Revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 20/2000; "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OpongAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES". Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 21-23, Sala Superior, tesis S3ELJ 05/99; "DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATOS CON BASE EN EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN CADA DISTRITO UNINOMINAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)". Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 59-60, Sala Superior, tesis S3EL 049/2001, y "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. OBLIGACIÓN Y FACULTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS". Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, p. 137, Sala Superior, tesis S3EL 122/2001.

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Otro criterio del Tribunal, hoy traducido a ley, se relaciona con el tema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las tesis siguientes: “SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN”¹⁸ y “SECRETO BANCARIO. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE REQUERIR INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CUANDO LA INVESTIGACIÓN SE RELACIONE CON RECURSOS PRIVADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.¹⁹

La reforma acogió esta doctrina emanada del órgano jurisdiccional que reconocía atribuciones al Instituto Federal Electoral para requerir información relacionada con los recursos de los partidos políticos. En las modificaciones a los artículos 345, párrafo, inciso a) y 347, párrafo 1, inciso a), 354 párrafo 1, incisos d), y 355 del COFIPE; así como en el numeral 117 de la Ley de Instituciones de Crédito,²⁰ expresamente se faculta al Instituto Federal Electoral a requerir cualquier información que estime necesaria para la integración de las quejas y en su caso imponer sanciones. En contraparte, se crea la obligación de proporcionar la información a cargo de las personas físicas o morales, de las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, de los órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal, órganos autónomos y de cualquier otro ente público.

Candidaturas independientes

La posibilidad de los ciudadanos a postularse como candidatos a puestos de elección popular al margen de los partidos políticos ha sido objeto de controversias a nivel federal y local. Las opiniones antagónicas son: a) Sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a los cargos públicos porque tienen el monopolio constitucional al respecto, y b) La postulación de candidaturas no es exclusiva de los partidos políticos, ni existe restricción en la Constitución de los candidatos independientes.

Al respecto, el TEPJF ha emitido los criterios siguientes: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán)”²¹ y “CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN”.²²

La opinión fundamental establecida en dichas tesis es que no existe el monopolio de los partidos para postular candidatos, porque en la Constitución no se da dicha exclusividad. Sin embargo, como el derecho a ser

¹⁸ Tesis S3ELJ 01/2003, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 296-298.

¹⁹ Tesis relevante S3EL 164/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 922.

²⁰ Esta última data de 30 de diciembre de 2005.

²¹ Tesis S3EL 048/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 394-395.

²² Tesis S3EI 081/2002, *op. cit.*, pp. 387 y 388.

votado no es absoluto, sino que puede tener restricciones que la propia Carta Magna autoriza, en tanto no sean desproporcionadas, irracionales, injustificadas, que no priven en su esencia el derecho de que se trate, puede la legislación electoral secundaria prever como limitante que sólo los partidos postulen candidatos.

La reforma constitucional del 2007 no incluyó de manera expresa alguna restricción en el ámbito federal para la postulación de los candidatos independientes, pero sí lo hizo para los estados, ya que en el artículo 116, fracción IV, inciso e) se prevé que en las leyes de las entidades se garantizará que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, salvo tratándose de elecciones de comunidades indígenas.

En la elección presidencial del 2006, distintos ciudadanos pretendieron contender en los comicios como candidatos independientes. El caso de uno de ellos llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, al resolverlo, determinó que el Estado Mexicano no violó los derechos fundamentales del ciudadano para acceder a los cargos de elección popular, por el hecho de no reconocer de manera expresa las candidaturas independientes. La Corte encontró que existía una violación por no regularse en las leyes secundarias el medio de control constitucional para reclamar la afectación de esta clase de derechos.²³

V. Dilemas actuales

A los pocos meses de aprobada la reforma constitucional en la materia, el Tribunal Electoral ha debido dirigir parte de su actividad jurisprudencial a interpretar y establecer criterios de los preceptos modificados.

Es inevitable que así sea. El dinamismo de la materia electoral hace necesaria la interpretación de la norma. Conforme se van aplicando las nuevas disposiciones, la realidad social demuestra que jamás la imaginativa del hombre logrará prever todo lo que puede presentarse para consignar la hipótesis en una norma, así que necesariamente seguirá siendo la jurisprudencia fuente formal y material del derecho electoral.

La aplicación de las normas constitucionales y ordinarias de nuevo cuño ha llevado al Tribunal a su estudio e interpretación para determinar cómo deben ser entendidas.

A continuación se presentan algunas de las primeras actuaciones del TEPJF para dirimir dilemas que se encuentran presentes en la legislación electoral modificada.

²³ Ver sentencia de 6 de agosto de 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

Religión y procesos electorales

Uno de los criterios nuevos se asentó en el denominado caso Yurécuaro, consistente en la nulidad de una elección municipal del estado de Michoacán, por violentarse de manera directa un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 23 de diciembre de 2007, se dictó sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, promovido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de una resolución²⁴ del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, donde anuló la elección municipal de Yurécuaro, por haberse realizado campaña electoral con símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

Los actores en el juicio de revisión constitucional cuestionaron la decisión por considerar, que la ley local no prevé como causa de nulidad la circunstancia aducida por el tribunal estatal. Desde su perspectiva, ello contraviene la prohibición del artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Federal, de invalidar comicios, sino por causas expresamente señaladas en la ley.

Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral estimó conforme a derecho la nulidad cuestionada, porque el artículo 130 de la Constitución Federal establece el mandamiento de no involucrar las cuestiones religiosas en el ámbito público del Estado, mandato conocido como principio histórico de separación Iglesia-Estado. Se consideró que, particularmente en

el ámbito electoral, debe privar el principio de laicidad, pues la ingerencia de factores religiosos puede incidir negativamente en la libertad del sufragio o en el principio de equidad, ambos elementos necesarios para legitimar la renovación de los poderes públicos.

En esa virtud, como tal disposición constitucional tiene carácter de ley suprema y debe ser observada plenamente, entonces la violación directa del artículo 130 citado contamina el proceso electoral, al grado que no puede surtir efectos jurídicos, de modo que la invalidación de la elección se ajusta al orden jurídico de la ley fundamental.

Agotamiento de las instancias internas de los partidos políticos

Un asunto novedoso que fue resuelto por el Tribunal Electoral requirió la interpretación de la fracción V del artículo 99 de la Constitución, recién modificado, en la cual se establece que la impugnación de los actos de los partidos políticos sólo procederá cuando se hayan agotado las instancias internas de resolución de conflictos.

En efecto, el 5 de marzo de 2008, se resolvieron los juicios ciudadanos SUP-JDC-113/2008 y SUP-JDC-114/2008 acumulados, promovidos por distintas personas en contra de actos del Partido Socialdemócrata.²⁵ Si bien la normativa interna del instituto político admite la presentación de recursos de revisión,²⁶ los afiliados impugnaron los actos de manera directa ante el Tribunal Electoral.

En este caso se justificó la procedencia de los juicios al interpretar el numeral de la Constitución invocado, en relación con el artículo 27, apartado tercero, inciso g) del COFIPE y el principio fundamental del debido proceso, relativo a la imparcialidad de los órganos encargados de dirimir las controversias de los partidos políticos. En este asunto, varios de los integrantes de tal órgano habían participado en la emisión de los actos reclamados, lo cual entraña que de agotar el medio de impugnación interno tendrían la calidad de juez y parte en el conflicto, lo que a su vez afectaría la garantía de la imparcialidad que debe privar en dichos procedimientos. De ahí que el Tribunal estimó innecesario promover el recurso partidista.

²⁴ Esta sentencia recayó sobre los juicios TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 acumulados.

²⁵ Los actos reclamados en esos asuntos eran relacionados con la convocatoria de 27 de febrero de 2008, a la Primera Asamblea Ordinaria en los estados de Baja California, Colima, Nayarit, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora, Zacatecas, Sinaloa, Yucatán, para la designación de los representantes de los Comités de Acción Política del Partido Socialdemócrata.

²⁶ Artículos 18 y 19 del Reglamento de la Comisión de Ética y Garantías del Partido Socialdemócrata.

Procedimiento sancionador especial

Otro caso reciente tiene que ver con el alcance de los procedimientos especiales de sanción que se incluyeron en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los cuales ya se ha hecho referencia.

Recordemos que la reforma constitucional estableció el imperativo de que la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas. Para sancionar la inobservancia del precepto se fijó la necesidad de un procedimiento expedito, mismo que quedó establecido en el COFIPE que —a partir de la reforma electoral— reguló el procedimiento especial sancionador respecto de las infracciones en propaganda electoral que se difunda en radio y televisión durante los procesos comiciales.

Al respecto, el Tribunal Electoral consideró necesario definirse respecto a la difusión de ese tipo de mensajes fuera de los procesos electorales. Consideró que el procedimiento especial sancionador es adecuado, especialmente si se advierte que la propaganda está dirigida a posicionar a alguna persona o partido para futuros procesos electivos. Esto evidentemente incrementa el alcance de la norma, al cubrir una situación de hecho que no fue considerada expresamente en la legislación.

Tal criterio se contiene en la jurisprudencia 10/2008, con el siguiente rubro: "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN".²⁷

Propaganda denostativa

Como se explicó en apartados anteriores, las reformas Constitucional y legales en materia electoral del 2007 y 2008 dispusieron que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos no deberán incluirse expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Como era previsible, al poco tiempo de modificarse la norma, el Instituto Federal Electoral debió resolver asuntos de esa naturaleza, mismos que fueron remitidos a la autoridad jurisdiccional federal para resolver en última instancia.

Así, el 20 de agosto de 2008, el Tribunal Electoral resolvió los asuntos SUP-RAP-108/2008 y SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008, promovidos por los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), en contra de resoluciones del Instituto Federal Electoral, en las cuales califica el contenido de la propaganda de los partidos políticos para constatar si se encuentra ajustada a la ley.

El criterio de la sala Superior en cuanto a este tema fue que la libertad de expresión en materia política electoral debe ser entendida en una

²⁷ Aprobada el 18 de septiembre de 2008.

mayor amplitud, atendiendo a la naturaleza de los procesos comiciales, en los cuales la campaña de los partidos políticos es por naturaleza crítica y propositiva, para que los ciudadanos puedan conocer ampliamente las circunstancias positivas y negativas que rodean a los candidatos, así como a los partidos políticos, lo mismo que de sus ofertas políticas, a efecto de que estén en condiciones de ejercer su derecho de voto informado.

En esa virtud, se decidió que la crítica fuerte o la manera en la cual cada candidato o partido puede externar su posición respecto de la actividad de las autoridades o de los actos políticos, quedan comprendidos en la libertad de expresión, sin rebasar los límites de la dignidad y la honra. Por ende, el Tribunal consideró que la propaganda que así se realice no puede ser considerada contraria a la ley.

De este ejercicio interpretativo resultó la jurisprudencia 11/2008,²⁸ "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO."

Suspensión de derechos político-electorales

En un caso reciente, un ciudadano solicitó a la autoridad administrativa electoral la Credencial para Votar, petición que le fue denegada por estar sujeto a proceso penal seguido ante un juzgado del estado de Puebla, en el cual se había dictado auto de formal prisión en su contra, por un delito culposo que podría ser sancionado con pena de prisión. Este fue el motivo por el cual se denegó la solicitud, con fundamento en

el artículo 38, fracción II de la Constitución, según el cual, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

La Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió (en el expediente SUP-JDC-85/2007)²⁹ que debería otorgarse la credencial porque no operaba la suspensión de derechos aducida. Conforme con lo previsto en los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se determinó que los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sólo pueden ser restringidos por sentencia definitiva; no basta estar sujeto a un proceso criminal.

Toda vez que en el caso concreto no había condena al respecto, el Tribunal estimó procedente aplicar a favor del ciudadano el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

La ejecutoria generó la tesis XV/200, con el rubro "SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD".

En sentido contrario, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 29/2007, estableció la jurisprudencia 1a./J. 171/2007: "DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS",³⁰ en la cual se afirma que la suspensión de derechos en cuestión opera por la sola circunstancia de estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad.

Ante la divergencia de criterios jurídicos, se ha elevado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la petición para dilucidar la contradicción.

²⁸ Aprobada en sesión del 18 de septiembre de 2008.

²⁹ Resuelto en sesión del 20 de junio de 2007. Si bien el asunto se resolvió de manera previa a la reforma electoral constitucional de noviembre de 2007, éste se incluye como dilema actual en razón de la Controversia Constitucional en curso.

³⁰ Véase el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVII, febrero 2008, p. 215, Novena Época.

VI. Conclusiones

En los últimos años, un número creciente de asuntos relacionados con los comicios del país son remitidos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su resolución.

Este fenómeno que ha sido considerado como la “judicialización de las elecciones” da cuenta de cómo los partidos políticos, candidatos y ciudadanos han optado por la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos políticos y electorales. Conforme el país fue registrando avances democráticos, los tribunales electorales fueron adquiriendo un papel cada vez más significativo en los comicios federales y locales, pero ello en modo alguno ha significado que la jurisdicción sustituya el papel de los ciudadanos que con su voto deciden quiénes habrán de gobernar. Lejos de suplantar una función que sólo corresponde a los ciudadanos, las sentencias y resoluciones de las cortes electorales del país garantizan que el sufragio sea respetado en las elecciones que se llevan a cabo en la federación, las entidades federativas y los municipios del país.

Pero este crecimiento en la actividad jurisdiccional en materia electoral ha tenido un efecto adicional, pues ha implicado al Tribunal Electoral pronunciarse, discutir, argumentar, resolver y fijar criterios en torno a temas novedosos. Ello ha generado un importante cúmulo de determinaciones y argumentaciones que pueden ser de utilidad para quienes tienen la misión de actualizar la norma comicial.

En efecto, la legislación no contempla todas las hipótesis que pueden causar un conflicto, toda vez que la vida social está en transformación permanente. De ahí que el Legislador periódicamente modifica las normas para hacerlas acordes con la realidad. En tanto ello ocurre, los tribunales —al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento— deben lidiar con aquellos aspectos que no fueron resueltos en la legislación o que no han sido actualizados, de manera que los órganos jurisdiccionales llevan a cabo también una función integradora de normas, a través de la sustentación de criterios novedosos.

Las reformas constitucional del 2007 y legal del 2008, ambas en materia electoral, ilustran esa función de la jurisprudencia como fuente del derecho electoral. El dinamismo de la materia comicial ofrece una oportunidad inigualable para revisar cómo la realidad social obliga a que los órganos jurisdiccionales revisen asuntos no previstos en la norma vigente antes de que el Legislativo esté en condiciones de regular nuevas hipótesis y nuevos supuestos.

De esta forma, el órgano jurisdiccional debió resolver asuntos en temas como la fiscalización de recursos a partidos políticos, la nulidad abstracta de elecciones, el agotamiento de instancias intrapartidarias o las candidaturas independientes que —al momento de la modificación electoral que antecedió a la de 2007— no ocupaban el lugar de la agenda de discusión que tienen en el presente.

Esto evidencia que la jurisprudencia e incluso las tesis relevantes del Tribunal Electoral son fuente del derecho electoral. Al resolver los conflictos y generar las determinaciones que correspondan a cada caso, el órgano jurisdiccional debe interpretar la Ley y discernir el sentido que debe dársele, con lo cual se aporta a la construcción del sistema jurídico electoral y a la evolución del orden democrático del país.

De hecho, a menos de un año de aprobada la modificación constitucional y a los pocos meses de ser reformado el marco legal en materia comicial, el Tribunal Electoral ya se ha pronunciado en torno a aspectos como la propaganda religiosa en las campañas políticas, los derechos políticos de las personas sujetas a proceso penal o las campañas denostativas.

Completa el circuito, posiblemente el conjunto de jurisprudencias, tesis y sentencias emitidas por el Tribunal Electoral y otros órganos jurisdiccionales en materia comicial respecto a preceptos modificados en la reforma electoral 2007-2008 constituyan un acervo útil para las deliberaciones legislativas que, en un futuro, se pudieran hacer al marco normativo para actualizarlo a la realidad social que se presente en el largo plazo.

Posiblemente, el legado más importante de las últimas dos décadas ha sido la construcción de un sistema electoral sólido. El país cuenta hoy con normas electorales robustas, con instituciones encargadas de la administración comicial y de la jurisdicción electoral con atribuciones y características enteramente disímiles de las que imperaban hace menos de un cuarto de siglo y con actores políticos y ciudadanos mucho más comprometidos con el avance democrático del país.

Las reformas electorales constitucionales de 2007 y legales de 2008 ilustraron la constante necesidad de ir actualizando la norma a realidades políticas y sociales en constante cambio. La velocidad, magnitud y profundidad con que las reglas puedan transformar-

se para responder a estos cambios determinarán la vigencia del sistema electoral y el grado con que éste cumpla con las expectativas que la ciudadanía tiene sobre el avance democrático en materia electoral.

Un sistema electoral en transformación permanente como el mexicano representa una ventana de oportunidad para mantener instituciones electorales de vanguardia, pero genera riesgos de involución en el diseño de las reformas o en su implantación. Esos procesos deben realizarse con gran voluntad política, con profesionalismo, con vocación democrática y con mucha responsabilidad.

De ahí la importancia de que el eje conductor de las reformas electorales —la que está en curso pero también las que en el mediano plazo se produzcan— sea el de fortalecer a las instituciones electorales. Es imposible conseguir comicios electorales ejemplares con instituciones débiles, vulnerables o cuestionadas.

El amplio consenso entre partidos políticos que alcanzó la reforma electoral constitucional del 2007 es un buen augurio de su éxito, pues los principales actores del país estuvieron de acuerdo con la necesidad de fortalecer a las instituciones electorales del país para mantener vigente el sistema electoral. La responsabilidad con que estos cambios se implantaron al interior de las organizaciones genera confianza en que los principios rectores de la reforma serán perceptibles desde el proceso electoral intermedio del 2009.

Pero si se ha de seguir fortaleciendo la democracia en el país, habrá que estar pendiente de que en el mediano plazo las reformas se sigan construyendo con el objetivo de fortalecer las instituciones electorales. Un sistema electoral tan reciente y tan complejo como el que los mexicanos han creado requiere de instituciones sólidas para que los procesos electorales sigan dando la legitimidad que sólo el voto popular puede dar al poder político.

ESTAMPAS DE LA REFORMA

2

El presente texto es una edición de
diversos artículos que en su momento
aparecieron en el diario *Reforma*

Antecedentes

1. La iniciativa de los consejeros (2003)

En octubre de 2003, siete de los ocho consejeros electorales y el consejero presidente del IFE enviamos a las dos Cámaras del Congreso una nota en que señalamos la necesidad de realizar una serie de reformas a los ordenamientos en materia electoral que eran fruto de la experiencia de siete años.¹ Por supuesto, otras voces compartían esa perspectiva. No obstante, no fue sino hasta después del agudo conflicto poselectoral que se suscitó en 2006 que el tema se abrió paso de manera incontestable. Era una auténtica necesidad nacional poner al día las normas constitucionales y legales que regulan la contienda comicial para poder arribar a 2009 (nuevas elecciones federales) con un acuerdo básico entre las principales fuerzas políticas del país.

Vale la pena recordar —de manera sintética— el alcance de aquella nota enviada por los consejeros al Congreso.

1. Gasto y condiciones de la competencia. Dado que los partidos requieren recursos para su labor, en 1996 se estableció la preeminencia y se incrementó el financiamiento público para tratar de alcanzar tres objetivos: a) transparentar el flujo del dinero, b) equilibrar las condiciones de la competencia y c) intentar que los partidos no fueran rehenes de los grandes grupos económicos o peor aún de bandas delincuenciales. Y en buena medida los tres objetivos se alcanzaron aunque en diferente grado.

En 2003 los problemas eran distintos y tenían que ver con el encarecimiento de las campañas electorales. Está documentado que la mayor parte de los recursos entregados a los partidos terminan en las arcas de la radio y la televisión. Por ello, si se prohibiera la compra de publicidad en esos medios y se estableciera la exclusividad de la propaganda a través de los llamados “tiempos oficiales” se estaría dando un paso fundamental en el abaratamiento de las campañas. Al mismo tiempo se reforzaría la equidad en las mismas. Dos fórmulas menos ambiciosas podían ser alternativas: permitir la compra pero solamente a través del IFE o un modelo “mixto” que ponga topes a la compra de publicidad en radio y TV y lo conjugue con el acceso a través de tiempos oficiales.

José Woldenberg

Sociólogo y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Director de la revista *Nexos*. Fue Consejero Ciudadano del IFE de 1994 a 1996 y Consejero Presidente del mismo Instituto de 1996 a 2003. Presidente fundador del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Autor, entre otros libros, de *La construcción de la democracia* (2002) y *Después de la transición: Gobernabilidad, espacio público y derechos* (2006).

¹ José Barragán, Jesús Cantú, Gastón Luken, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard, Virgilio Rivera y José Woldenberg.

Junto a ello —decía el documento de los consejeros— también sería pertinente: a) revisar la fórmula de financiamiento a los partidos porque nada justifica que reciban el mismo monto de recursos en un año de elecciones generales (Presidente, Senado, diputados) que en un año de elecciones intermedias (sólo diputados); b) reducir el tiempo de campaña, c) reglamentar las precampañas para que los partidos rindan cuentas de los ingresos y gastos en las mismas, d) establecer un tope a la explotación de las franquicias postales, e) reglamentar las aportaciones de los militantes a los partidos con un límite y f) establecer un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan su registro para que los recursos públicos no terminen en manos privadas.

2. Fortalecimiento de la autoridad electoral. A todos conviene —y sobre todo a los partidos— que el IFE sea un organizador y un árbitro fuerte, con facultades suficientes. Dado que los partidos son maquinarias voraces es imprescindible una autoridad digna de ese nombre. En ese terreno el IFE debería contar con las siguientes facultades: a) ser reconocido como sujeto capaz de plantear controversias constitucionales ante la Corte cuando exista un diferendo con algún poder, y b) tener capacidad para hacer comparecer en el desahogo de las quejas a personas físicas y a representantes de las empresas que hayan realizado transacciones comerciales con los partidos. Además sería pertinente: c) la inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y los institutos locales en ma-

teria de fiscalización para evitar que transferencias de recursos no sean auditadas y d) la renovación escalonada de los miembros con voz y voto del Consejo General para que la máxima autoridad del IFE combine experiencia y "sangre nueva".

3. Para una mejor organización de los procedimientos electorales sería conveniente: a) rediseñar las fórmulas de votación de los mexicanos en el extranjero, b) desconcentrar los procedimientos administrativos de sanción a los partidos, c) establecer una vigencia legal para la credencial de elector con el fin de mantener actualizado el padrón, d) concentrar en una sola fecha los comicios que se realizan en el país cada año, e) revisar el criterio que impide colocar más de cinco casillas especiales por distrito con el fin de que todos los electores en tránsito puedan votar, f) permitir acceder a una muestra de la documentación electoral con fines de estudio.

Sería atinado además establecer que los partidos que participen en una coalición aparecerán en la boleta de manera diferenciada de tal suerte que los ciudadanos y la autoridad puedan conocer cuántos votos aportó cada uno (para fines de registro y prerrogativas), y fortalecer la hoy reblandecida idea de que las etapas y los actos del proceso electoral son definitivos. Si eso se lograra por la vía del consenso estaríamos ante una reforma electoral trascendente.

De manera sintética esa era la iniciativa que desde el IFE se propuso en el año 2003 pero la reforma del 2007 se realizó en un contexto más demandante.

II. La reforma constitucional (2007)

Cuando se dio a conocer el proyecto de dictamen de reforma constitucional en materia electoral escribí lo siguiente: “contiene aciertos notables, algunos desaciertos, genera algunas dudas y existe una omisión que debería ser atendida.

Aciertos

Para disminuir el gasto en las campañas y para reforzar la equidad en las mismas se opta por:

- a) Prohibir la compra de publicidad en radio y televisión. Está documentado que lo fundamental del gasto va precisamente a las campañas de spots, lo cual no sólo encarece las contiendas sino que tiende a adelgazar y vulgarizar sus contenidos.
- b) Incrementar de manera sustantiva el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través del tiempo del estado, como única manera de que la prohibición de compra de publicidad no se convierta en una menor visibilidad de los partidos, sus plataformas y candidatos.
- c) Reducir el tiempo de las campañas y fijar el tiempo en que han de celebrarse las precampañas.
- d) Reducir considerablemente el financiamiento a los partidos en ese rubro (lo que no sucede de manera significativa en el financiamiento para gastos ordinarios).
- e) La suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas.

Además resulta convincente:

- f) La nueva fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos, ligándola a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo cual en efecto deja de hacer depender el monto del número de partidos con registro.
- g) Los nuevos límites a las aportaciones privadas para reducir su monto.
- h) Mantener como fórmula del reparto del financiamiento público que 70% sea proporcional a los votos obtenidos en la última elección y 30% de manera igualitaria. Recordemos que en un proyecto previo se intentó que todo el financiamiento se repartiera de manera proporcional a los votos logrados, lo cual tendía a petrificar las desigualdades.
- i) Establecer un financiamiento fijo para ‘actividades específicas’ (aquellas que tienen que ver con las tareas de educación, capacitación, investigación, tareas editoriales, etc.), porque la normatividad anterior (un fondo revolvente) siempre generaba conflicto entre partidos y autoridad.
- j) Establecer una fórmula para la liquidación de los bienes de los partidos que pierdan su registro y para que se entreguen al era-

rio los bienes y recursos remanentes, todo ello con el objetivo de que los recursos públicos no terminan en manos privadas.

- k) La renovación escalonada de los consejeros del Consejo General del IFE y de los magistrados del Tribunal, con lo cual se conjugará siempre experiencia y novedad.
- l) La elevación a rango constitucional de la prohibición de que terceros puedan comprar publicidad durante las campañas electorales. Ello con el afán de no erosionar la equidad en las condiciones de la competencia.
- m) La supresión de la facultad de la Corte para investigar respecto a posibles violaciones del voto popular, dado que para ello está el Tribunal Electoral.
- n) La disposición que manda que no sólo la Sala Superior del Tribunal sino también las salas regionales funcionarán de manera permanente. De igual manera el establecimiento explícito de las causas que pueden llevar a la nulidad de una elección, y la capacidad de atracción de la Sala Superior.
- o) La capacidad de la Corte para decidir en definitiva sobre las contradicciones de tesis que puedan presentarse entre las Salas del Tribunal.
- p) Los cambios al artículo 116 para que las legislaciones locales se encuentren en consonancia con las disposiciones federales.
- q) El mandato para que todas las elecciones que deben celebrarse en un mismo año se lleven a cabo el primer domingo de julio.
- r) Que la propaganda de las entidades públicas deba ser institucional y que en ningún caso contenga 'nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público'.

Desaciertos

- s) El establecimiento de una contraloría interna al IFE nombrada desde la Cámara de Diputados. Ese gesto inamistoso olvida además que el IFE es auditado cada año por la Auditoría Superior de la Federación, es decir, que rinde cuentas puntualmente.
- t) Establecer que el IFE, a partir de eventuales convenios con los institutos electorales locales,

podrá organizar los procesos en los estados. Al parecer se trata de la típica negociación que resulta peor que las posiciones extremas originales. El esquema actual (autoridades federales y locales separadas para organizar sus respectivas elecciones) o la pretensión de un Instituto Nacional de Elecciones que organizaría todas son dos modelos claros y funcionales. Pero de aprobarse la nueva disposición tendremos tensiones generadas desde la Constitución. Habrá quienes desde los institutos locales y desde el propio IFE pretendan que este último se haga cargo de las elecciones locales y habrá también en esas instituciones quienes pretendan lo contrario. Total, un llamado desde la Constitución al conflicto permanente.

- u) Se pretende llevar a la Constitución la prohibición de las campañas negativas. Se intenta con ello elevar el nivel del debate... pero será más que difícil para la autoridad establecer con claridad la línea que distingue la crítica válida de la 'expresión denigrante'.

Dudas

- v) El derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular asume la necesidad de fomentar un sistema de partidos políticos nacionales como base para la reproducción de la democracia y supone que los partidos —más allá de su denominación— son inescapables como redes organizativas, plataformas de lanzamiento electoral, referentes políticos ideológicos, etc. Si ello es así, en el COFIPE será necesario revisar las fórmulas para la construcción y registro de partidos de tal suerte que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas existentes tengan la posibilidad de forjar su propio partido.
- w) Dice el proyecto que 'Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley'. Al parecer, esa redacción recoge el malestar (infundado) de los partidos que consideran excesiva la intervención del IFE y el Tribunal en su vida interna. Pues bien, a la hora de reglamentar esa norma será

necesario recordar que los partidos son entidades de interés público y no organizaciones autárquicas y que las autoridades electorales por supuesto que sí pueden velar por los derechos de los militantes de los partidos. Pero en efecto, como lo dice el dictamen, no deberían poder hacerlo violentando la vida interna de los partidos, por lo que se establece como un requisito previo para la intervención de la autoridad que el demandante haya agotado las instancias internas de su partido. Ahora será imprescindible que estas sean expeditas y funcionales.

- x) Se faculta al IFE para ordenar la suspensión inmediata de las transmisiones de radio y televisión que violen la ley. Y por supuesto parece adecuado porque si no existe la posibilidad de que la autoridad ponga un alto a una determinada infracción, toda la normatividad se reblandece. Pero es necesario corregir la redacción para no dar la impresión de que el IFE puede sacar del aire a toda la programación de determinado canal de radio o TV.
- y) Se crea un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos. Su titular será designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General del IFE a propuesta del consejero presidente. Se desea sacar esa importante facultad del circuito de los consejeros, pero dado que al final las eventuales sanciones serán aplicadas por el propio Consejo General, su impacto será atemperado (y qué bueno que así sea). Lo que resulta más que pertinente es que se establezca que dicho órgano 'no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal'.

Omisión

- z) Como sabemos, el IFE puede entrar en contradicción con algún poder o institución pública, por ello sería pertinente habilitarlo como uno de los sujetos que puede iniciar una controversia constitucional. Dado que la Corte decidió por 6 votos contra 5 que el IFE no tiene esa facultad, sería más que importante incluirlo en la Constitución".²

² *Reforma*, 12 de septiembre de 2007.

III. La renovación del Consejo General del IFE

Es difícil encontrar un proceso de renovación de un órgano colegiado más tortuoso que el del Consejo General del IFE. Da la impresión que los responsables —por la vía de la negociación— construyeron una auténtica prueba de obstáculos, cada uno más complicado que el anterior. Veamos la obra en cuatro actos.

Primer acto

La discusión en torno a la permanencia de los miembros del Consejo que habían sido electos para el periodo 2003–2010. En el marco de un proceso poselectoral polarizado y complejo, las posiciones de los partidos en el Congreso eran, en el inicio, extremas. El PAN por la permanencia y el PRD, PRI, PT y Convergencia por un cambio total.

La operación política, entonces, consistió en tratar de acercar las posiciones extremas. Soy (por si a alguien le interesa) casi un fanático de los intentos por conjugar exigencias y aspiraciones diversas e incluso encontradas. Sé que esa es una de las cualidades de la vida democrática. Pero en ocasiones, los polos son superiores a los resultados de la negociación. Paso a explicarme. Lo óptimo hubiese sido que los consejeros del IFE terminaran su gestión. Ello hubiese permitido el asentamiento de la institución y reforzado el carácter inamovible de esos nombramientos. Pero, en efecto, si cuatro partidos reclamaban su remoción, resultaba difícil no atender esa exigencia. A fin de cuentas, el valor fundamental que modela los trabajos del Instituto es el de la confianza. Pues bien, en esa perspectiva, la segunda mejor opción era la de remover al conjunto de los consejeros y pasar a integrar un nuevo cuerpo colegiado. Con ello la intención de restaurar o reforzar la confianza de todos los partidos hubiese estado claramente en el primer lugar y se hubiese evitado el maltrato innecesario a los consejeros.

Pero la negociación creó una tercera opción: ni se quedan todos ni se van todos. Y el resultado fue peor que el de cualquiera de los extremos: nadie pudo explicar por qué primero salen tres, luego otros tres, y tres se quedan hasta el final. Mala opción, desgastante para los que se quedan y los que salen e incluso para la propia Cámara, pero de todas formas no catastrófica. Podía superarse en las siguientes pruebas.

Segundo acto

El método para el nombramiento de los nuevos consejeros. En el intento por dar satisfacción a grupos legítimamente preocupados por el destino del IFE, la Cámara de Diputados diseñó un procedimiento “abierto” para la selección de los relevos. Cualquiera se podía inscribir, los candidatos tenían que escribir un ensayo, serían entrevistados por comisiones, y finalmente se haría la elección. En el papel todo muy aseado y correcto. El pequeño

detalle es que un método como el descrito también sirve para desatar una intensa grilla entre los partidos, candidatos, “ciudadanos desinteresados” y medios. De tal suerte que las descalificaciones *ad hominem*, las versiones más delirantes, las leyendas construidas para golpear al adversario, tendieron a multiplicarse hasta la náusea. Un método como el descrito no puede dejar satisfechos a todos, pero sí sirve para erosionar la fama pública de muchos participantes. Por esa vía resultó —en el imaginario público— que todos los candidatos lo son de algún partido y no —como deben aparecer— del conjunto de los legisladores.

Se olvidó el abecé del asunto: quienes deben —en primerísima instancia— estar de acuerdo y satisfechos de los nombramientos son los grupos parlamentarios que de común acuerdo deben aprobarlos. Eso dice la Constitución y eso reclama el sentido común. Los coordinadores debieron iniciar negociaciones y una vez puestos de acuerdo, invitar a los candidatos, y una vez acordados los relevos, anunciarlos al público. Con ese método se logra lo fundamental: el acuerdo entre los diputados y se evita el “desplumadero”. Además, si los partidos en la Cámara de Diputados forjan un consenso en la materia lo más probable es que el mismo irradie certeza hacia la sociedad organizada.

Tercer episodio

Las fechas de los relevos. Como se sabe, el Congreso se dio un plazo para el nombramiento de los tres nuevos consejeros (el presidente y otros dos). En el artículo cuarto transitorio nada menos que de la Constitución se estableció la fecha en que deberían estar realizadas esas designaciones. Y sin embargo, la Cámara de Diputados no cumplió con el plazo por ellos mismos fijado.

¿Para qué ponerse un plazo que eventualmente no se va a cumplir? Ello por supuesto erosionó la credibilidad de los operadores y generó un malestar que bien pudo ser evitado.

Cuarto y último acto

Las fracciones parlamentarias lograron forjar un acuerdo y elegir por consenso al nuevo presidente del Consejo y a los dos consejeros. Ello le inyectó una nueva dosis de confianza al máximo órgano de gobierno del IFE y de alguna manera reparó las averías cometidas a lo largo del proceso.

IV. Equidad y libertad de expresión

Los lineamientos

Cuando se conoció el proyecto de ley electoral, en televisión, radio y algunos diarios se extendió un clamor en defensa de la libertad de expresión. Derecho fundamental sin duda y toque fundador de cualquier régimen que se precie de ser democrático.

¿Qué había pasado? Que dueños y comentaristas descubrieron o fingieron descubrir que en el proyecto de nuevo COFIPE se encontraba una disposición que obligaba a una reunión entre el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión en la cual el primero presentaría “unos lineamientos generales” aplicables al seguimiento de las precampañas y campañas electorales por parte de los noticieros. A partir de esa intención se generó una ola de opiniones que vieron en tal disposición un intento por coartar la libertad de expresión y pintaron con los colores más tétricos las supuestas motivaciones de los legisladores.

Dada la desmemoria era necesario recordar los antecedentes:

- a) Una disposición similar —casi idéntica— estaba contemplada en el COFIPE desde 1993.
- b) En 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 se llevaron a cabo reuniones similares entre el IFE y la CIRT en donde el primero entregó “lineamientos” buscando que la cobertura de las campañas electorales se hiciera de manera objetiva, profesional, equilibrada, sin invadir la vida privada de los candidatos, etc. Y ello sucedió siempre en un marco de cooperación y comprensión mutua.
- c) Dicha disposición no tiene un carácter coactivo y si algún noticiero no la cumple no hay sanción alguna. Se trata de sugerencias precisamente porque los legisladores no desearon atentar contra la libertad de expresión.
- d) Se trató de una respuesta a la forma más que desequilibrada en que los noticieros de radio y sobre todo de televisión cubrían las campañas. El antecedente era lo que había ocurrido en 1988 cuando los candidatos de oposición a la Presidencia apenas habían sido registrados por los noticieros de televisión. Pablo Arredondo —investigador de la Universidad de Guadalajara— documentó entonces que los dos principales noticiero de la TV (24 horas y Día a día) habían repartido su tiempo de la siguiente manera: PRI 83.14%, “otras noticias electorales” 9.34, partidos de oposición (que eran 6 contando al FDN como uno de ellos) 7.51.³

Precisamente para no vulnerar la libertad de expresión es que se diseñó esa fórmula de “llamado” para que los medios colaboraran en el asentamiento de las relaciones democráticas, haciendo una cobertura de las campañas medianamente equitativa. Es más, con posterioridad se in-

³ Arredondo, Fregoso, Trejo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, UdeG, 1991, p. 157.

trodijeron nuevas disposiciones que garantizando la más amplia libertad de expresión tienden a crear un contexto de exigencia a los medios. Así, se estableció que el IFE realizaría un monitoreo del comportamiento de los noticieros y daría periódicamente sus resultados. Se trata de una medición sistemática del tiempo que los noticieros le dan a cada una de las ofertas políticas y que cada dos o tres semanas durante la contienda se dan a conocer al público. Esa medición tampoco acarrea sanción alguna, pero exhibe, hace público el desempeño de los diferentes noticieros de radio y TV. Además, la ley establece que antes de iniciadas las campañas electorales, los concesionarios de radio y TV deben entregar al IFE un catálogo de sus tiempos disponibles y de sus tarifas, para que los partidos puedan conocerlas. Esa norma —que por supuesto en países de larga tradición democrática parecería como innecesaria y que será desterrada dada la prohibición de compra de espacio publicitario durante las campañas—, fue necesaria porque los partidos entonces de oposición, denunciaban que en diferentes medios ni queriendo comprar espacio para su publicidad se les otorgaba. Es decir, que fue útil para lograr que en diferentes canales de televisión y estaciones de radio no se les cancelara a los partidos opositores la posibilidad de hacer publicidad.

Como es fácil observar, esas normas legales fueron diseñadas precisamente para construir condiciones equitativas en la competencia, sin vulnerar la libertad de expresión. ¿O no recordamos que el propio presidente Zedillo reconoció luego de su victoria electoral que la contienda había sido inequitativa? ¿O ya hemos olvidado que por ello la reforma de 1996 puso un énfasis especial en la tarea de edificar condiciones más o menos parejas en la disputa comicial?

De allá venimos y por eso esa normatividad fue necesaria. Quizá el motor principal de los cambios en el comportamiento de los medios no fueron las disposiciones legales, sino los nuevos fenómenos políticos (aunque ambas dimensiones se encuentran anudadas, una retroalimentó a la otra), pero no cabe duda que las normas coadyuvaban a edificar la nueva realidad.

Quizá esos ordenamientos legales ya no son necesarios, ya que hoy los medios por razones de credibilidad y hasta de mercado no pueden (no deben) tener un comportamiento tan faccioso como el de an-

taño. Quizá ese tipo de norma resultaría excéntrico en Suecia o Dinamarca. Pero recordemos también “que lo que no mata engorda”.

La compra de publicidad

Pero muy pronto la crítica a los lineamientos dejó su lugar a otro tema: la disposición constitucional que refrenda la prohibición para que nadie pueda comprar espacio en la radio y la televisión durante las campañas electorales, desató una interesante e inesperada discusión. Diferentes organizaciones empresariales y un grupo de destacados intelectuales incluso interpusieron distintos recursos de amparo ante tal mandato, bajo la premisa de que viola la libertad de expresión.

Por supuesto que estaban en su derecho, por supuesto que la libertad de expresión es una garantía fundamental sin la cual la democracia es imposible, por supuesto que resulta interesante que el Poder Judicial tenga ahora que pronunciarse en la materia, por supuesto que no tiene sentido desatar una lluvia de adjetivos contra quienes acuden a un expediente jurídicamente controvertible y políticamente cargado de significado. Lo que interesa subrayar es que, en aquellos razonamientos, se evade la cuestión fundamental que llevó a los legisladores a establecer esa veda de compra de publicidad: la búsqueda de equidad en la contienda electoral.

En México fuimos capaces primero de contar con pulcritud los votos y hasta después conseguimos construir condiciones medianamente equilibradas para el desarrollo de las elecciones. Luego de las competidas, tensas y críticas elecciones de 1988, donde fue claro que las instituciones y las reglas electorales tenían un sesgo faccioso, se creó el Instituto Federal Electoral, y en 1991 y 1994 se sumaron correctamente los sufragios, y las impugnaciones en ese terreno resultaron marginales. No obstante, las condiciones en las que transcurrieron dichos comicios fueron marcadamente desiguales e inequitativas. Ese caldo de cultivo inyectaba altas dosis de molestia e irritación entre las fuerzas opositoras que con razón clamaban por un terreno de juego más parejo.

En 1996 esa fue la preocupación central del Congreso que diseñó una serie de normas tendientes a construir un campo más equilibrado. Subrayo la noción de “construir”, porque si se hubiese dejado la contienda al simple ejercicio de la libertad de todos y cada uno de los adversarios aún tendríamos elecciones injustas, desequilibradas.

Las contiendas políticas requieren y reclaman de un mínimo de condiciones para hacerlas posibles, equilibradas y creíbles. No es posible legitimar una elección donde uno de los competidores tenga ventajas abismales sobre el resto de los contendientes. Y ello sucedía en México hasta 1996.

Se puede afirmar sin temor a exagerar que desde la Revolución hasta nuestros días, solamente en cuatro elecciones federales han existido condiciones equitativas (1997, 2000, 2003 y 2006). Antes, uno de los participantes (el PRI), concentraba los recursos financieros y la cobertura en radio y televisión de sus campañas. Y fue necesario diseñar una batería de medidas (unas para apuntalar y otras para limitar) para edificar lo que es un requisito en una disputa democrática: una cierta equidad en la lucha. Esas condiciones no aparecieron como por arte de magia y tampoco fueron resultado del despliegue de las libertades y capacidades de los involucrados, sino que fueron posibles gracias a que desde la Constitución y la ley se incrementó el financiamiento a los partidos y se repartió de forma más equitativa, se diseñaron normas para que la cobertura de las campañas por parte de los medios masivos de comunicación fuera más pareja y se impidió que terceros pudieran irrumpir en las elecciones que desequilibraron el terreno que tanto trabajo costaba emparejar.

Ese es el sentido de la norma. Y quienes la impugnan no deben (ya que sí pueden) desplegar un discurso donde se defiende y apuntala un valor (el de la libertad de expresión) sin hacerse cargo de su necesaria conjunción con otro valor (el de la equidad en las elecciones). Porque es necesario insistir: no existe

ningún valor, ningún derecho, que sea absoluto y no tenga restricciones. Y lo verdaderamente interesante y productivo en el mundo moderno es saber y poder articular valores positivos que en muchas ocasiones resultan contradictorios.

Imaginemos por un momento unos comicios en México en donde cualquiera pudiera comprar espacio en radio y televisión para hacer su propia campaña. Al final de la contienda ¿se podría hablar de una lucha nivelada y legítima?, ¿quiénes se beneficiarían de esa posibilidad? y ¿qué tipo de elecciones serían?

La democracia mexicana es apenas germinal, es un régimen construido después de muy distintas batallas y de operaciones reformadoras sucesivas. Y supuso en el terreno electoral la paulatina edificación de confianza (hoy un poco erosionada) a partir de conjugar valores tales como los de la independencia del órgano administrativo electoral, la equidad en las condiciones de la contienda, la certeza en el desahogo contencioso y otros.

En ese terreno vale la pena hacer una breve historia

1995. Se presenta el informe de la Comisión de Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE. Dice: “el PRI erogó en 1994 el 71.4% del dinero gastado en los comicios presidenciales... mientras que el PAN gastó el 17.8, el PRD el 6.05, el PT el 1.15...”. En la contienda para senadores, apunta el mismo informe, el PRI gastó el 77% y en la de diputados el 81.2 del total de los desembolsos.⁴ Con ese informe, por primera ocasión en la historia del país, un órgano del Estado documenta lo que todo el mundo sabe: las contiendas electorales no son equitativas.

Además, en una medición realizada por Alianza Cívica sobre la cobertura que los dos principales noticieros de televisión (24 horas y Hechos) dieron a las campañas presidenciales, pudimos saber que el PRI había recibido el 32% del tiempo, mientras el PRD el 19.3 y el PAN el 16.7.⁵

⁴ Becerra Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000, p. 350.

⁵ Trejo D, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, Cal y arena, 2001, p. 296.

En seis años, la cobertura había cambiado para bien, era mucho más equilibrada que en 1988 (cuando el PRI contó con el 91.71% del tiempo dedicado a las elecciones en los dos principales noticieros televisivos del país), pero aún se detectaban ciertos desequilibrios.

1996. Por ello, la asignatura fundamental de la reforma comicial es la de la construcción de un piso básico de equidad en la contienda. Se acepta que para que una competencia electoral sea justa y libre se requiere que las asimetrías en recursos no sean abismales. Los legisladores, entonces, toman dos palancas muy poderosas para equilibrar “el terreno de juego”: 1) el dinero y 2) el acceso a los grandes medios de difusión.

1) Se multiplica el financiamiento público a los partidos, se reparte de manera más equitativa, se diseñan taxativas a las aportaciones de las personas físicas y morales, se establecen con precisión las fuentes de financiamiento prohibidas, se construyen topes a los gastos de campaña, se refuerza la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos. 2) Se incrementan los tiempos de estado para las campañas, los partidos (que cuentan con más recursos) pueden comprar mucho más tiempo en radio y televisión y el IFE hace monitoreos sistemáticos para informar de la cobertura de las campañas que realizan los principales noticieros de radio y televisión.

1997, 2000, 2003 y 2006. Los resultados de dicha reforma aparecen con nitidez en los comicios intermedios de 1997, los primeros en la historia moderna del país en los que se puede hablar de una mínima equidad en las condiciones de la contienda. Pero en el 2000, los beneficios de la reforma de 1996 resultan irrefutables: la coalición Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) recibe el 30.2% del financiamiento público, el PRI el 30.3 y la Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN y PAS) el 34.1.⁶ Y el tiempo que los noticieros de radio y televisión en todo el país otorgan a la cobertura de las distintas campañas es el siguiente: PRI 39.85%, Alianza por el Cambio 27.43 y Alianza por México 20.18. Pero si nos asomamos sólo al Distrito Federal (desde donde se generan los noticieros de televisión con mayor alcance) las cifras son las siguientes: Radio: PRI 31.1%, AC 30.2, AM 21.1; Televisión: AC 30.3%, PRI 27.4 y AM 22.3.⁷ Las condiciones de equidad en la contienda, tantas décadas pospuestas, por fin eran una realidad en México.

2007. Luego de un proceso poselectoral polarizado y desgastante, los legisladores deciden atender lo que parece ser un clamor general: abaratar las campañas electorales sin erosionar el equilibrio en las condiciones de la contienda. Deciden acortar los tiempos de campaña, reducir el financiamiento público a los partidos destinado a esos menesteres, prohibir la compra de publicidad en radio y televisión estableciendo que la única vía de acceso será la de los llamados tiempos oficiales, llevar a la Constitución la prohibición para que terceros puedan comprar publicidad durante las campañas, suprimir la publicidad gubernamental durante las jornadas previas a los comicios, y además proscribir que con los dineros públicos los funcionarios puedan hacer campañas de autopromoción. De ahora en adelante, las campañas gubernamentales deberán ser institucio-

⁶ Becerra, *Ibid.*, p. 523.

⁷ Trejo D., *Ibid.*, pp. 447-8.

nales y no podrán destacar ni el nombre ni el rostro del funcionario en turno.

Casi de inmediato se escuchan voces diciendo que entonces los “precandidatos” en connivencia con los concesionarios de radio y TV intentarán darle la vuelta a la ley. Unos con cinismo y otros auténticamente preocupados alertan sobre la posibilidad de que compren espacios en los noticieros para hacer pasar como noticias lo que no es otra cosa que publicidad.

2008. La Cámara de Senadores da a conocer los resultados de un estudio sobre la cobertura de los noticieros de TV Azteca y Televisa en el lapso que va del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2007. Enrique Peña, gobernador del Estado de México, tuvo 700 menciones; Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del D.F., 449, mientras el senador más nombrado, Manlio Fabio Beltrones sólo salió en 29 notas. “En promedio Peña Nieto apareció en ocho notas informativas por día en los noticieros de ambas empresas (y) Ebrard en cinco...”⁸

¿Estamos ante una profecía autocumplida? ¿Se está acaso vendiendo el tiempo de los noticieros? ¿Será esta la nueva fórmula para dinamitar el esfuerzo por mantener condiciones de la competencia medianamente equitativas?

Poderes constitucionales y fácticos

Por otro lado, la reforma al generar una nueva relación entre los partidos, el dinero y los grandes medios de comunicación masiva no sólo tiende a abaratar los costos de las campañas, sino eventualmente a redefinir los nexos entre políticos y concesionarios.

El Congreso volvió a mostrar que puede ser un espacio no sólo para la confrontación y el debate sino para la construcción de acuerdos significativos. Pero además, la importancia de la reforma aprobada también reside en otra dimensión: un poder constitucional, el Congreso (más los congresos locales), puso un hasta aquí a los intereses de un poder fáctico. Se escribe fácil, pero muchos afirmaban que la fortaleza del se-

gundo hacía imposible una reforma como la aprobada. ¿Quién no escuchó que los legisladores no se atreverían a tocar los intereses de los medios?, ¿quién no especuló sobre el laberinto de presiones que supuestamente impedía al Legislativo actuar con autonomía?

Esa revaloración de un Poder Constitucional, esa vocación antes petrificada y que ahora se pone en acto quizá también pueda incidir en una nueva relación entre los poderes constitucionales y fácticos. Trato de explicarme: los poderes de facto están ahí y por supuesto que pueden ser legítimos y legales (los hay delincuenciales), pero precisamente por eso deben ser regulados, modelados, por los poderes que según nuestro texto constitucional tienen facultades para hacerlo. Si esa premisa fundamental de la democracia no se cumple (por acción u omisión) entonces se vive una inversión de los postulados que edifican al estado democrático: los poderes fácticos dominan y subordinan a los constitucionales, cuando el “librito” (como en el béisbol) dice que los que construye la Constitución deben regular a los otros.

No fue casual que en el lenguaje de los impugnadores de la reforma desapareciera la noción de Congreso, para atribuir todo el presunto mal de la misma a los partidos políticos. Se trataba no sólo de una ola retórica que pretendía montarse en el muy desgastado prestigio de los partidos, sino de vulnerar la legitimidad de la operación política reformadora al escamotear que la misma era producto del Legislativo de la Unión. Es decir, de un poder constitucional con facultades derivadas del cuerpo normativo que rige al país. La machacona idea de que la “partidocracia” se había amafiado con la finalidad de hacer avanzar intereses que sólo a ella beneficiaban, pretendía ser una cortina de humo para convertir una reforma legítima y constitucional en una iniciativa ilegítima y facciosa.

Si algo se transformó en México en el último cuarto de siglo fue la “estructura del poder”. En el terreno de los poderes constitucionales pasamos de la preeminencia casi absoluta del Ejecutivo que subordinaba al resto a una relación equilibrada y conflictiva entre ellos. Paulatinamente el Legislativo está aprendiendo que su centralidad llegó —en buena hora— para quedarse y que a estas alturas su responsabilidad es intransferible. Sus decisiones por supuesto deben ser vigiladas y juzgadas ya que no son anodinas. Pero no

⁸ *Reforma*, 28 de febrero 2008. p. 2.

debemos olvidar que se trata del poder donde mejor se expresa la pluralidad de la nación y donde conviven los representantes de la misma.

Libertad y responsabilidad de los medios

En materia de libertad de expresión los cambios están a la vista. Bastaría con asomarse a la Hemeroteca Nacional y solicitar los periódicos de hace treinta años y compararlos con los de ahora para corroborar que hoy se realiza una crítica a personas e instituciones que entonces resultaba impensable. En aquellos años el oficialismo —como lente para observar la vida pública— era el pan de todos los días y no era casual que en los principales diarios las ocho columnas fueran similares. El Presidente, la Iglesia, el Ejército eran prácticamente intocables y la falta de libertad hacía que las “filtraciones” fueran los mecanismos a través de los cuales alguna “verdad” aparecía a la luz pública. Por supuesto, existieron periodistas y medios excepcionales, pero eran eso, excepcionales. Había una voz dominante y esa era la del gobierno en turno. Y sin embargo, paulatinamente la diversidad, la crítica, el debate empezaron a infiltrar a los medios. Primero a la prensa escrita, luego a la radio y finalmente a la televisión.

El proceso democratizador que vivió el país reclamó la existencia de medios de comunicación donde la diversidad de corrientes político ideológicas pudiera recrearse y reconocerse. Y la apertura de los medios impulsó y naturalizó la coexistencia de la pluralidad. Se trató de una mecánica virtuosa. Los medios fueron beneficiarios de los tiempos de apertura y democratización y al mismo tiempo fueron acicate —motor— de esas transformaciones. El nuevo equilibrio de fuerzas políticas sería impensable sin medios abiertos a la diversidad y esa nueva realidad en los medios no existiría si no se hubiese desmontado la pirámide autoritaria bajo la cual se procesaba la vida pública. Hoy la crítica se despliega (casi) sin taxativas (salvo la que en muchos casos imponen los propios dueños de los medios), y las opiniones —estridentes, agudas, sarcásticas e incluso groseras— se reproducen de manera rutinaria. Se trata de una auténtica conquista social que hace realidad las disposiciones constitucionales.

Recordemos: “*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...*”, dice el artículo sexto y “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura... ni coartar la libertad de imprenta...”, subraya el séptimo.

Los problemas hoy se encuentran en otro lado. En el déficit de objetividad, transparencia en las fuentes y excesos de especulación. ¿Existe algún antídoto contra ello? Quizá la información pura y dura.

Quiero pensar que nada contribuirá de mejor manera a superar esos vicios que el acceso a la información pública. La aprobación reciente de una reforma constitucional que garantiza al mismo tiempo el derecho de petición de los ciudadanos y la obligación de informar de parte de la autoridad, puede convertirse en un eslabón sustantivo del círculo virtuoso que erosione buena parte de las rutinas antiprofesionales de los medios. Porque si la información fluye, su acceso se socializa, los ciudadanos (entre ellos los periodistas) explotan de manera consistente su derecho, entonces las espirales de suposiciones, de trascendidos, de grillas, por lo menos estarán acotadas.

Hace algunos meses Héctor Aguilar Camín escribió: “La falta de rigor en el uso de las fuentes de información es el socio mayor de la pereza y de la insolencia profesional del periodista. Es la debilidad mayor que corroe desde sus mismas entrañas artesanales la prensa escrita de México (y no sólo a ella diría yo). Reporteros y redactores, para no hablar de opinadores y columnistas, honran poco y mal el componente fundamental del oficio periodístico que es sustentar los hechos que se narran o se juzgan en fuentes diversas, confiables y transparentes”.⁹ Pues bien, el derecho de acceso a la información, los mecanismos diseñados por la Constitución y las leyes y sus instituciones garantes, pueden ser en buena medida una de las fórmulas para remontar esa ola de noticias dudosas, sesgadas, inasibles, acompañadas de comentarios líricos, nebulosos.

⁹ *Milenio*, 15 de junio 2007.

Quiero pensar (porque no estoy seguro) que existe una correlación positiva entre opacidad informativa y gusto por los “se dice”, “ya se supo”, “creo que” y similares, y que cuando contamos con certezas informativas las tormentas de especulaciones y presunciones tienden a amainar.

Por supuesto, la libertad de expresión es la piedra fundadora del periodismo y de la vida democrática. Sin ella todo lo demás se reblandece. Y todo lo demás quiere decir el resto de las libertades (de asociación, de manifestación, de voto, etc.), los supuestos del régimen constitucional democrático (la división de poderes, la obligación de rendir cuentas por parte de las autoridades, etc.) y la convivencia social se vuelve vertical y autoritaria. No obstante, si bien el autoritarismo conculca la libertad de expresión y con ello uno de los cimientos de la vida democrática, la libertad de expresión —sin información cierta, comprobable— tiende a convertirse en una pantalla que impide ver lo importante y a regodearse con lo insustantivo.

Por ello, como bien dice Aguilar Camín: “Si pudiera corregir una sola de las debilidades de nuestra prensa escrita (y no sólo de ella vuelvo a decir), yo escogería la falta de rigor de las fuentes. Fuentes claras y confiables en todos los géneros del periodismo... impondrían su fuerza de verdad a los hechos y nos permitirían empezar a nadar con rumbo claro en el mar de las incredulidades que, pese a su ostensible libertad, la prensa ha sembrado por años, y cultiva cada día, en sus lectores”.

Los medios explotan hoy su libertad como no lo hacían hace treinta años. El reto ahora es conjugar la más amplia libertad con la responsabilidad.

En defensa de los partidos

“Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.”

Hans Kelsen

La reforma constitucional electoral, que sin duda afectó los intereses de los concesionarios de radio y televisión, desató no solamente una reacción de enojo sino un discurso crispado y cargado de antipartidismo. La reforma prohíbe la compra de espacios en radio y televisión, pero de ninguna manera atenta contra la libertad de expresión como han insistido los voceros de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión. La reforma pretende poner un punto final a la transferencia de recursos —sobre todo públicos— hacia los medios para disminuir sensiblemente el costo de las elecciones, y lo que sí impide es la compra de publicidad por parte de terceros en un intento por preservar condiciones medianamente equitativas en la contienda. (Esto último ya estaba prohibido por el COFIPE pero ahora se lleva a la Constitución.)

Del otro lado del espectro político, diversas voces y organizaciones no gubernamentales también han desatado un discurso contra la “partido-

cracia” a la que se acusa de no abrir espacios para la “auténtica” representación de los “ciudadanos”. Vivimos así, por partida doble y por motivos muy diversos, una andanada de críticas a los partidos. Ya sabemos el poco aprecio que generan entre los ciudadanos. Las últimas encuestas no sólo en México sino en América Latina los colocan en los últimos lugares de las preferencias... pero seguir alimentando un discurso “anti-partidos” tiende a erosionar a uno de los pilares de la concepción democrática.

Como afirmaba Kelsen, no hay democracia sin partidos. Y dado que la democracia supone representación y elecciones detengámonos en cada una de esas caras. Supongamos que los 500 diputados y los 128 senadores hubiesen sido electos sin ninguna participación de los partidos (uno a uno) y que entre ellos no existiera liga alguna. Pues bien, aquellos que quisieran que sus propuestas e intereses prosperaran —que se convirtieran en mayoría— estarían obligados a construir lazos de unión con otros de sus compañeros. Ya sea por interés, por coincidencias en el diagnóstico de lo que sucede en el país y/o por intentar hacer avanzar propuestas similares, por afinidad ideológica, o por la simple y estratégica necesidad de ser más que el resto, se empezarán a formar partidos (grupos organizados de legisladores) que tendrán además como derivación virtuosa hacer gobernable a las Cámaras del Congreso.

Supongamos, desde el otro mirador, que una persona quiere ocupar un cargo de elección popular (presidente municipal o de México, diputado local o federal). Para lograrlo se dotará de una propuesta y de un ideario, tejerá una red de relaciones que lo soporte, construirá una mínima organización que le sirva como plataforma de lanzamiento, se convertirá —a querer o no— en un referente del debate político, en suma, acabará construyendo un partido (puede ser un micro-partido, un partido con fines personalistas, un partido coyuntural, pero no podrá escapar... aunque lo llame asociación, liga, club).

De tal forma que si no existieran los mal reputados partidos habría que crearlos simple y llanamente porque en una democracia representativa —no hay de otra— son imprescindibles como “articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad”, “desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización

de los intereses de la ciudadanía” y a pesar de “la crisis de legitimidad por la que atraviesan”, son los que “hacen funcionar a un régimen democrático”. “Los partidos han llegado para quedarse y son parte integral de la democracia”.¹⁰ De tal suerte que si ello es así, lo más importante es generar una regulación eficiente para su construcción y reconocimiento que establezca sus derechos y obligaciones.

La legislación mexicana fomenta y apuesta a la construcción de grandes partidos políticos nacionales: establece las condiciones para su registro, los dota de un buen número de derechos y prerrogativas y también de obligaciones, les confiere la exclusividad en la postulación de candidatos.

Pero una cosa es afirmar que los partidos son inescapables, necesarios, en democracia, y otra muy distinta que los partidos realmente existentes lo sean. Y en esa dimensión tenemos pulsiones diferentes y contradictorias de ese magma amorfo y veleidoso a la que llamamos opinión pública. Veamos.

- a) A pesar de que en cada nueva elección se registran nuevos partidos, los tres grandes (PRI, PAN y PRD) concentran, sin demasiadas variaciones, más del 90% de los votos. Ello, dirían algunos, es prueba de que la mayoría de los ciudadanos se identifican con ellos.
- b) Por otro lado y en sentido contrario, sólo el 20%, en la encuesta de la CEPAL, confía en los partidos, y de manera rutinaria los medios, los comentaristas, los académicos, emiten calificaciones negativas sobre su desempeño. Ello sería prueba, dirán otros, de su deterioro, falta de representatividad, desgaste.

¿Qué hacer entonces? Construir una puerta de entrada eficiente para que aquellas corrientes político-ideológicas o ciudadanos que no se identifiquen con los partidos actuales puedan conformar sus propias organizaciones y contender electoralmente. Por desgracia, el legislador decidió abrir la puerta para el registro de nuevos partidos cada seis años, y no como se contemplaba hasta antes de 2007, cada 3 años.

¹⁰ Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, IDEA, 2006.

V. Coaliciones

Las coaliciones electorales son connaturales al mundo de la política. Si dos o más partidos desean participar de manera conjunta y postular a los mismos candidatos deben contar con una vía franca para hacerlo.

Hasta antes de 1990 en la ley existía una fórmula expedita para hacer realidad esa posibilidad, las llamadas candidaturas comunes. Dos o más partidos apoyaban a un mismo candidato y los votos de cada uno de ellos se le sumaban al postulado. Esa vía fue explotada de manera sistemática a lo largo de los años por el PRI, el PPS y el PARM. José López Portillo, Luis Echeverría, Gustavo Díaz Ordaz, Adolfo López Mateos fueron apoyados por esos tres partidos, aunque cada uno presentó por separado a sus candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados. La primera candidatura del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 acudió al mismo expediente. El PARM, PPS, PFCRN, que conformaron el Frente Democrático Nacional, y al que al final se sumaría el PMS, construyó una candidatura común, y en muchos distritos y estados cada uno de los partidos lanzó a sus propios candidatos al senado y a la Cámara de Diputados.

El impacto del FDN —su enorme capacidad de atracción y su votación espectacular— fue lo que llevó al PRI y al PAN en 1989–90 a cancelar la vía de las candidaturas comunes y a la construcción de la figura de las coaliciones. Las condiciones para su registro se multiplicaron y no faltó quien dijera que la ley prácticamente las hacía imposibles. Lo primero fue cierto, aunque lo segundo no. A partir de entonces si dos o más partidos deseaban apoyar a un mismo candidato a la presidencia tenían que presentar también a todos los diputados y senadores de manera conjunta, y además aprobar una serie de documentos comunes en sus respectivas asambleas.

No obstante, a pesar de los muy elevados requisitos, las coaliciones fueron posibles. Se demostró que la voluntad política de los partidos podía superar los obstáculos de la ley. Y la mejor prueba de ello es que tanto en las elecciones del año 2000 (PAN-PVEM y PRD-PT-PAS-PSN-Convergencia) como en las del 2006 (PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia) se presentaron diversas coaliciones.

Pero en esos momentos fue claro que las mentadas coaliciones tenían un grave error de diseño: no permitían saber cuántos votos había aportado cada uno de los partidos coaligados. Dado que la ley establecía que la coalición debía aparecer en la boleta con un nuevo logotipo o con los símbolos conjugados de los partidos que se unían en un mismo espacio, los votos no podían diferenciarse, todos eran para la coalición. Ello por supuesto suponía que para fines de registro y de prerrogativas, los propios partidos estaban obligados a pactar en un convenio la fórmula a través de la cual se les asignarían los votos.

Un rodeo: resulta estratégico mantener una puerta abierta para que nuevas opciones políticas —que no se reconocen en las existentes— puedan ingresar al escenario político electoral. Y también resulta pertinente

tener una puerta de salida para que aquellos que no logren un mínimo de adhesiones ciudadanas pierdan su registro y prerrogativas. Hasta ahora ese mínimo necesario es del 2% de los votos. El problema de las coaliciones era precisamente que nadie —ni autoridades ni ciudadanos ni los propios partidos— podía saber cuántos votos había aportado cada uno de los coaligados y si en singular tenía el arraigo necesario para mantener su registro. Lo que obligaba a que fueran los propios partidos los que en muy tortuosas negociaciones establecieran a priori qué porcentaje le tocaría a cada uno de ellos.

La reforma al COFIPE subsana esa deficiencia. Cada uno de los partidos aparecerá en la boleta con su propio emblema y por supuesto los votos se sumarán para el candidato apoyado por ellos. Así, se pavimenta el terreno para que dos o más partidos puedan aparecer de manera conjunta en las elecciones pero conoceremos todos cuál fue el aporte de cada uno. Con ello, mantener o no el registro y las prerrogativas de ley, será de nuevo obra de los electores y no de un acuerdo entre los partidos.

Es más, el nuevo ordenamiento legal permite junto a las coaliciones totales y parciales —ya existentes—, coaliciones en las que sólo se postule de manera conjunta al candidato a la Presidencia (lo que de alguna manera recupera la experiencia de las hasta 1990 llamadas “candidaturas comunes”).

Hasta ahí la ley corrige de manera sustantiva un eslabón mal diseñado que presuntamente permitió (porque nadie lo sabe a ciencia cierta) a algunos partidos sin suficiente apoyo social refrendar su registro amparados bajo el manto generoso de los partidos más grandes.

El problema, sin embargo, era que en un movimiento injustificable se establece que “de así convenirlo los partidos coaligados, el convenio respectivo puede establecer para el caso que alguno de ellos no alcance el mínimo de votación requerido, pero su votación sea al menos del 1%, de la votación obtenida por otro partido —u otros— se asigne a los primeros el porcentaje necesario a fin de que acrediten ese mínimo... Serán los partidos que integren una coalición quienes decidan aplicar o prescindir de esta posibilidad...” (Exposición de motivos del proyecto de nuevo COFIPE). En otras palabras, si los electores no le dan a un partido el 2% de los votos necesarios para man-

tener su registro, entonces el o los partidos mayores, a través de un convenio, podrán completarle la cuota (siempre y cuando haya logrado por lo menos el 1% de los votos). Eran ganas de distorsionar la armonía y transparencia de la fórmula.

No obstante, cuando el asunto llegó a la Suprema Corte, ésta rectificó, y con razón, esa artificial disposición. Con humor lo dijo el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo: “Creo que no es razonable que a un partido que no alcanza los votos suficientes por sí mismo para mantener el registro, se le dé una especie de transfusión de votos para mantenerlo con vida. Creo que eso sería muy piadoso, pero no sería constitucional”. Y, en efecto, el 3 de julio la Corte declaró y con razón la inconstitucionalidad de la fracción 5 del artículo 96 del COFIPE.

El propio ministro Gudiño Pelayo dijo: “Coincido en que se declare la inconstitucionalidad de esa porción normativa, debido a que el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto en la norma cuya validez se reclama, vulnera la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar... a favor de un determinado partido político coaligado, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que si bien alcanzó el 1% de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro...”.

La legislación tal como quedó entonces resultó mejor. Hay una vía de ingreso al escenario electoral (aunque me parece un error que ahora la puerta se abra solamente cada seis años y no cada tres como antes de la reforma del 2007). Todos los partidos tendrán que esforzarse en lograr por lo menos un 2% de la votación si quieren seguir compitiendo y usufructuando los derechos y prerrogativas que se desprenden del registro. Y no importará si van solos o en coalición a las elecciones. En ambos casos tendrán que cumplir con el requisito. Las coaliciones siguen siendo posibles pero de ahora en adelante no serán las direcciones de los partidos las que negocien de antemano los votos que a cada partido deben asignarse después de los comicios, sino que cada partido coaligado tendrá los votos que realmente haya logrado en las urnas. Con ello se restablece un criterio justo y hasta cierta estética, siempre necesaria en la política.

**LAS RAZONES Y
EL SENTIDO DE LA
REFORMA
ELECTORAL
DE 2007-2008**

3

I. La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México

La Reforma Electoral constitucional y legal de 2007-2008¹ no debe ser entendida con un carácter fundacional. A pesar de sus revolucionarios alcances y ambiciosa perspectiva no constituye un parteaguas que implique una ruptura con el pasado y la inauguración de un nuevo sistema electoral. Para un adecuado entendimiento de la misma, esa reforma debe concebirse como parte de un largo proceso de cambios constitucionales y legales que a lo largo de tres décadas permitieron la democratización del país y encauzaron la consolidación del sistema democrático.

En ese sentido, esta reforma no puede descontextualizarse del proceso de cambio político así como de la paulatina transformación a la que se han sometido las instituciones públicas en el marco de lo que hemos denominado "Reforma del Estado". Sólo si se la entiende como la última operación de esa evolución legal e institucional, pueden comprenderse a cabalidad las razones que le subyacen, así como los temas que la misma aborda y el sentido con el que son enfrentados los problemas que busca resolver. Para decirlo de otra manera, sólo analizando a la reforma en su perspectiva histórica pueden entenderse a cabalidad las soluciones que en ella se proponen y la gran apuesta política que en ella se contiene.

Analizarla aisladamente, por el contrario, supone desnaturalizarla y, así, diluir su significado más evidente que es el de hacerse cargo de una serie de problemas que habían venido gestándose a lo largo de los últimos años y frente a los cuales los cambios buscan ser, abiertamente, una vacuna que inocule sus efectos disruptivos de cara al futuro. Se trata, pues de una reforma que plantea soluciones concretas a los problemas reales de la última década y que, por ello, es motivada por las circunstancias y nuevos desafíos que trajo consigo el proceso democratizador del sistema político.

Desde ese punto de vista, la reforma de 2007-2008 no se distingue, en cuanto a su carácter, del resto de aquellas que la antecedieron. El proceso de democratización, articulado en una larga serie de reformas elec-

*Lorenzo
Córdova Vianello*

Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Integrante del Consejo Editorial del TEPJF.

¹ La Reforma electoral en su conjunto implicó la modificación de nueve artículos de la Constitución y, hasta el momento, de seis leyes secundarias. Los cambios constitucionales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de noviembre de 2007 y a lo largo de la primera mitad del año siguiente se hicieron las adecuaciones legislativas consecuentes. Esas leyes y sus fechas de publicación en el DOF son: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14 de enero de 2008), la Ley Orgánica del Congreso General (21 de abril de 2008), la Ley de Instituciones de Crédito (26 de junio de 2008) y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Fiscal de la Federación (publicadas todas el 1° de julio de 2008).

torales, no encuentra en ninguna de ellas un momento fundador del cambio político; sino que cada una integra, conjuntamente con las demás, un proceso gradual y continuado que fue enfrentando paulatinamente los problemas que se fueron presentando y que, al cabo, transformó radicalmente la realidad política del país.²

Tampoco puede perderse de vista que, con el paso del tiempo, las necesidades políticas que fue enfrentando el proceso democratizador cambiaron. En ese sentido, el proceso de democratización no fue lineal y previsible, sino que ha estado profundamente marcado por los problemas que fueron presentándose paso a paso. Desde ese punto de vista, la Reforma de 2007-2008 es una típica reforma de su tiempo porque, como veremos más adelante, responde a las disyuntivas y a las necesidades que desde 1996 —fecha de la previa gran reforma electoral— se habían venido presentando.

De igual manera, no debe perderse de vista que buena parte de los temas que abordaron las diversas reformas electorales fueron provocados, a su vez, por las modificaciones introducidas por las que las precedieron, así como por las nuevas condiciones que las mismas han producido. Por ello no es inexacto señalar que la agenda de la que se hace cargo la reforma de 2007-2008 está en buena medida dictada por el contexto político generado a raíz de los últimos cambios integrales a la legislación electoral introducidos en 1996.

Con ello no se pretende sostener que la reforma del último año estuvo condicionada exclusivamente

por los cambios previos, y que en ese sentido sea una mera consecuencia de la de 1996. Cada reforma tiene, por supuesto, una identidad y signos distintivos propios; pero también es cierto que el carácter gradual del proceso de transición ha provocado que las sucesivas reformas tiendan en buena medida a perfeccionar y complementar un modelo delineado previamente, con independencia de las novedades (y en ese sentido las apuestas) que distinguen a cada una de ellas. Pongo un ejemplo de lo anterior: la reforma de 1996 apostó exitosamente —en su momento— por un modelo de competencia política basado en condiciones equitativas entre los partidos políticos, con resultados bien pronto evidentes. La reforma de 2007-2008, por su parte, es consecuente con esa apuesta y busca fortalecerla introduciendo un nuevo modelo para que los partidos tengan acceso a la radio y la televisión —que a su vez es su sello distintivo—, perfeccionando las condiciones impuestas una década atrás y procurando, de esta manera, mejorar la “calidad” de la competencia democrática.

Finalmente cabe señalar que, por sus características, los cambios constitucionales y legales del último año pueden presentarse, con plenas credenciales, como la séptima gran reforma electoral de la época de la transición a la democracia en México. En efecto, tanto por los múltiples temas que aborda, como por el número de normas que fueron modificadas y por la trascendencia de los cambios que introduce, está a la par de las grandes reformas que la antecedieron.

² Un análisis detallado y puntual del cambio político a través de las reformas electorales se encuentra en Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2005 (3ª ed.).

II. Las razones de la Reforma

Las razones que subyacen a la Reforma de 2007-2008 son múltiples y variadas. Las causas que propiciaron los cambios no se reducen, en estricto sentido, a las insuficiencias o problemas que presentaba el diseño legal electoral y su consecuente necesidad de adecuación a los nuevos retos y circunstancias que plantea esta materia, sino que alcanzan también la relación que media entre el Estado y los poderes privados, los cuales poco a poco habían confrontado y llegado a condicionar —incluso— a los actores políticos y al mismo poder público. Desde ese punto de vista, es probablemente la reforma más diversa en cuanto a sus razones y, consecuentemente, la más ambiciosa en cuanto a sus alcances e implicaciones de las que hasta ahora se habían presentado.

Dicho de otra manera, la Reforma Electoral de 2007-2008 no sólo buscó atender los problemas estrictamente electorales relacionados con los procesos comiciales, con sus actores principales (los partidos), con las condiciones en las que se desarrolla la competencia política entre ellos, con las instituciones electorales y con sus atribuciones; sino que además encarnó una verdadera apuesta de parte de los poderes del Estado para redefinir su relación con los poderes mediáticos, relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las instituciones públicas por parte de los intereses privados de los titulares de las concesiones.

A mi entender, existen tres razones que inspiraron esta reforma: la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006 el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación —entendidos como poderes de facto— llegaron a jugar en su relación —tensa y conflictiva— con la política y con el Estado.

Dado que cada una de estas razones es compleja y presenta múltiples aspectos, conviene analizarlas por separado a pesar de que todas ellas guardan nexos de continuidad e influencia recíproca.

Las deficiencias legales

La Reforma de 1996 nació bajo una pretensión discursiva no menor: la de resolver de manera concluyente y final los pendientes que para mediados de la década de los noventa presentaba el proceso de democratización del sistema político. El mismo Ernesto Zedillo en su discurso de toma de

posesión como Presidente de la República el primero de diciembre de 1994, reconoció la insuficiencia de los avances democráticos, particularmente en lo tocante con las condiciones de equidad en la competencia, y urgió la necesidad de procesar una "reforma electoral definitiva".³

Más allá del sentido retórico de la expresión, ninguna legislación electoral —como lo demuestra la experiencia— puede pretender finiquitar la discusión y, más aún, la revisión y ajuste de las normas que rigen las reglas del juego democrático. De alguna manera, lo que pasó en los años que siguieron a la reforma de 1996, evidencia de manera contundente ese hecho: la vertiginosa dinámica que supone la vida político-electoral provoca con frecuencia que las normas que la regulan se desfazen rápidamente y resulten insuficientes o precarias para cumplir a cabalidad ese fin. La intensidad con la que la lucha por el poder político se desarrolla en los sistemas democráticos contemporáneos implica el surgimiento de nuevos fenómenos no previstos (y en ocasiones imprevisibles) por el legislador, lo que abre la puerta a dilemas legales no menores que pueden provocar complicadas controversias y conflictos que ponen en entredicho la estabilidad democrática. De esta manera, los procesos electorales democráticos, que tienen la finalidad de encauzar la disputa por el poder mediante cauces pacíficos, ordenados y regulados,⁴ pueden llegar a convertirse en la fuente misma del conflicto político si las reglas preestablecidas que buscan regularlos resultan insuficientes y no se revisan y actualizan periódicamente.

A diferencia de lo ocurrido hasta entonces, en la década que siguió a la reforma de 1996, los cambios legislativos en la materia electoral fueron mínimos y circunscritos a temas muy particulares. De hecho, todas las reformas que sucedieron a la de 1977 y hasta 1996 sirvieron, en el mejor de los casos, para

normar únicamente un proceso electoral federal cada una: Durante la vigencia de la reforma de 1986 sólo se realizaron los controvertidos comicios de 1988. La reforma de 1989-1990 reguló sólo al proceso de 1991 antes de sufrir adecuaciones de fondo. Las normas introducidas en 1993 tuvieron que ser sometidas a una cirugía mayor en los primeros meses de 1994 para encarar las elecciones presidenciales de ese año, pero no llegaron más allá. La reforma de 1996 de nueva cuenta modificó profundamente el marco normativo aunque, en esta ocasión, las nuevas reglas regularon sin mayores cambios cuatro elecciones (las de 1997, 2000, 2003 y 2006).

En ese sentido, la única de las reformas de la época de la transición que podría equipararse en cuanto a su duración a la de 1996 fue la reforma originaria y desencadenadora del cambio político: la reforma política de 1977. Sin embargo las posibles causas explicativas de una duración similar de las reglas de cada una de esas dos reformas son sin duda diferentes. La más evidente de esas causas tiene que ver con el distinto contexto político presente en cada caso. En efecto, la reforma de 1977, si bien permitió abrir por primera vez el sistema político y llegó a tener un carácter desencadenante, se presentó en una época en la que el dominio hegemónico de un partido sobre todos los órganos del Estado (incluidos los electorales) era prácticamente total, lo que explica que los tiempos del cambio fueran todavía sumamente lentos, pausados y en gran medida controlados por la fuerza política en el poder. La reforma de 1996, por el contrario, se da en un contexto muy diferente y, además, creó condiciones que permitieron que se presentaran de inmediato fenómenos típicamente democráticos como los llamados "gobiernos divididos" (la ausencia de una mayoría parlamentaria afín al titular del Poder Ejecutivo) y la alternancia en los cargos electivos del Estado, en prácticamente todos los niveles de gobierno, fenómenos que, a su vez, complicaron la realización nuevos cambios.

En efecto, la falta de mayorías predeterminadas puede ser una de las razones que explica la ausencia de modificaciones sustanciales a las normas de la reforma de 1996, en virtud de que la generación de consensos terminó por ser más difícil y compleja.

Por otra parte, la falta de cambios también puede atribuirse ese hecho a que, en términos generales,

³ Zedillo, E., *Discurso de toma de posesión de la Presidencia de México*, 1 de diciembre de 1994.

⁴ Bobbio define a la democracia como el conjunto de reglas de procedimiento que tienen la finalidad de producir decisiones políticas con el máximo de consenso y el mínimo de imposición (cfr. Bobbio, N., *Teoría generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999, pp. 380 y ss.

los grandes problemas de funcionamiento de la democracia habían sido resueltos con los cambios operados en 1996 (lo que de alguna manera validaría la idea de que pretendió ser una “reforma definitiva”) y que los nuevos fenómenos resultaban intrascendentes para promover un nuevo cambio integral en las normas.

Sin embargo, desde mi punto de vista, ninguna de esas dos razones justifican plenamente la omisión legislativa que por más de una década provocó que las normas electorales quedaran prácticamente intocadas. Ello es así, porque algunos de los problemas que se fueron presentando en los años posteriores a la reforma eran graves y requerían de un tratamiento legislativo para subsanarse adecuadamente y, además, sobre muchos de ellos existían diagnósticos compartidos y, consecuentemente, los consensos requeridos para promover las reformas necesarias.

De hecho, tan era factible la posibilidad de que se logaran los consensos necesarios para propiciar modificaciones a la ley, que en el periodo comprendido entre 1996 y 2007 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue modificado en varias ocasiones. Esos cambios fueron: a) El establecimiento de una cuota de género mínima en las candidaturas que presentan los partidos políticos a cargos de elección popular; b) la incorporación de la amonestación y de la negativa del registro de candidaturas, como nuevas posibles sanciones a que podían hacerse acreedores los partidos políticos (ambas modificaciones fueron introducidas en el COFIPE mediante decreto publicado en el DOF el 24 de junio de 2002); c) el agravamiento de los requisitos para constituir partidos políticos (cambio publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2003) y, d) la introducción del derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en el extranjero para las elecciones presidenciales y las modalidades de su ejercicio (reforma publicada en el DOF el 30 de junio de 2005).⁵

No obstante, aun cuando esos cambios sirvieron para incorporar a la ley electoral algunas demandas, se trató de modificaciones puntuales y específicas. Ninguna de ellas supuso la revisión integral y la adecuación de las normas a los nuevos fenómenos que iban presentándose en la vida política del país.

Algo distinto ocurrió en el ámbito de los Estados. Hasta la reforma de 1996 la pauta del cambio había sido marcada por las distintas reformas federales que habían obligado a los congresos de las entidades federativas a introducir las modificaciones a las leyes locales para homologarse con los ejes rectores que se establecían desde la Constitución. A partir de aquel año, y como consecuencia de la mencionada inactividad del legislador federal en la materia electoral, los poderes legislativos locales tomaron la batuta y comenzaron a incorporar en sus respectivos ámbitos de competencia soluciones legales para los nuevos fenómenos que se estaban presentando en el campo electoral. Así, por ejemplo, las precampañas y los llamados actos anticipados de campaña fueron reguladas en varios Estados; se ensayaron diversas fórmulas para calcular el financiamiento público a los partidos políticos (entre otras la que parte

⁵ Los cambios a la legislación electoral realizados a partir de 1996 pueden consultarse en la edición del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría Ejecutiva del IFE, en la dirección electrónica: http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf

de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por un porcentaje del salario mínimo, misma que inspiraría, por cierto, a la reforma electoral de 2007-2008); se crearon órganos de fiscalización electoral especializados separados del órgano administrativo electoral (como es el caso de Chiapas, en donde se creó primero, en 2004, la Contraloría de la Legalidad Electoral y más tarde, en 2007, la Comisión de Fiscalización Electoral); en varias entidades (Coahuila, Zacatecas, Sinaloa, entre otras) se estableció un modelo particular de compra de publicidad electoral en medios electrónicos de comunicación por parte de los partidos según el cual era la autoridad electoral la encargada de contratar esos tiempos, etcétera.

En ese sentido, no es equivocado sostener que la reforma federal de 2007-2008 se nutrió y enriqueció de muchas de las experiencias estatales en un fenómeno de influencia que —a diferencia de lo ocurrido en el pasado— va de la periferia al centro.

Esa actividad legislativa en las entidades federativas provocó también, por cierto, que los órganos jurisdiccionales encargados de conocer de la constitucionalidad de las normas y actos electorales, por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad, y, por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los juicios de revisión constitucional y de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pudieran pronunciarse sobre los cambios legales en el ámbito local y de esa manera generar criterios y jurisprudencia que, de alguna manera, permitieran subsanar las lagunas legales existentes incluso en el ámbito federal.

Sin duda la actividad jurisprudencial de la SCJN y del Tribunal Electoral, por un lado, y la labor reglamentaria a cargo del Instituto Federal Electoral, por el otro, permitió especificar reglas y procedimientos no contemplados expresamente en las leyes electorales federales,⁶ sirviendo así como un paliativo temporal que permitió al marco normativo vigente enfrentar, no sin problemas, tanto el paso del tiempo como el surgimiento de fenómenos novedosos que urgía regular. Pero no podemos dejar de considerar que la mejor vacuna contra la desconfianza y a favor de la certeza en las elecciones es que las leyes que sean claras, exhaustivas y que establezcan *ex ante* las modalidades y las reglas del juego democrático. Ello permite acotar los eventuales márgenes de discrecionalidad de las autoridades electorales con la consecuente ganancia en términos de certidumbre de parte de todos los actores políticos y sociales. Y eso, desafortunadamente no ocurrió en los años que siguieron a la reforma de 1996.

La inactividad legislativa en el ámbito federal provocó una serie de problemas de diversa índole que pueden agruparse en tres tipos distintos.

a) Los problemas derivados de las lagunas legales. La existencia de vacíos normativos puede deberse a omisiones del legislador que dejó

⁶ Resulta destacable, en ese sentido, la cantidad de regulaciones que el Instituto Federal Electoral introdujo en materia de fiscalización y que eventualmente fueron convalidados o modificados por el Tribunal Electoral en ejercicio de sus funciones de control de legalidad y constitucionalidad, que permitió que la rendición de cuentas de los partidos en materia de su manejo financiero pudieran cumplirse cabalmente.

de regular determinados aspectos que merecían un tratamiento en la ley, o bien al surgimiento de fenómenos nuevos, imprevisibles en su momento, respecto de los cuales no hay ninguna prevención legal. La reforma de 1996 adolecía de ambos tipos de lagunas, como lo evidencian los siguientes ejemplos que son emblemáticos de cada uno de esos supuestos.

Por una parte, uno de los casos más evidentes de las lagunas provocadas por la falta de previsión legislativa, era el que tenía que ver con la posibilidad de anular las elecciones presidenciales y las causales para que ello ocurriera. Si bien con la reforma de 1996 se contemplaron varios supuestos de nulidad para las elecciones de diputados y de senadores, no ocurrió lo mismo con la elección de Presidente de la República. Esa omisión —que tan era previsible que se legislaron, como se menciona, las causas de nulidad para el resto de las elecciones—, a la larga, en el contexto de la elección presidencial de 2006,⁷ provocó una ríspida discusión en torno a la posibilidad jurídica de que el Tribunal Electoral, órgano competente para calificar las elecciones federales, pudiera anular la elección del titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, como lo evidenció el Dictamen con el que la Sala Superior del TEPJF declaró la validez de esa elección el 5 de septiembre de 2006, las elecciones presidenciales eran susceptibles de ser anuladas en virtud de la llamada “causal abstracta” de nulidad que el mismo Tribunal había construido jurisdiccionalmente al resolver, en primera instancia, sobre la elección de gobernador del Estado de Tabasco en el año 2000.

Por otra parte, el ejemplo emblemático de nuevos fenómenos que son imprevisibles y que, por ello, provocan lagunas legales, es el caso de las “precampañas”, es decir, aquellas actividades de proselitismo mediante las cuales un ciudadano busca promoverse en pos de conseguir la candidatura de un partido político a un cargo de elección popular en un periodo previo al que la ley establece como el de la campaña propiamente dicha. Se trata, hay que decirlo, de un problema que se presentó apenas unos meses después de aprobada la reforma de 1996 cuando, a finales del año siguiente, el entonces gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox, inició sus actividades de promoción en búsqueda de la que sería la candidatura de su partido a la Presidencia en el año 2000. Hay que decir

que, con independencia de lo que ocurrió en el ámbito de las leyes electorales estatales y de los varios pronunciamientos judiciales del Tribunal Electoral (e incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en el plano de la legislación federal, la figura de las precampañas no estuvo reconocida sino hasta que se incorporó con la reforma de 2007-2008. No creo que sea necesario abundar en el profundo carácter disruptivo en términos de la equidad en la competencia que tiene el que algunas personas anticipen (a veces incluso años, como llegó a ocurrir) sus actos tendientes a promover su persona electoralmente, y, sin embargo, tuvieron que pasar diez años para que ese fenómeno fuera regulado por las normas federales.

b) Problemas derivados de las insuficiencias legales. Existen varios casos en los que, a pesar de la previsión que el legislador llega a tener incorporando nuevas disposiciones que buscan regular un fenómeno, las normas establecidas resultan insuficientes para cumplir con sus objetivos originales. Probablemente el que más evidencia este problema en relación con las normas introducidas con la reforma de 1996 es el que tiene que ver con el alcance de las atribuciones de fiscalización que se le confirieron al IFE entonces.

A nadie escapa que una de las apuestas de la reforma de 1996 fue, precisamente, la de fortalecer las facultades que el Instituto Federal Electoral tenía en materia de control del ingreso y de los gastos de los partidos políticos. De hecho, se trató de algo consustancial a la decisión de incrementar abundantemente el financiamiento público para los partidos —haciéndolo prevalecer sobre el privado— para generar, entre otras razones, mejores condiciones en términos de equidad en la competencia política y del establecimiento de restricciones y prohibiciones en el financiamiento privado. Las nuevas reglas en materia de financiamiento suponían la creación de un aparato fiscalizador bien dotado para vigilar que los recursos obtenidos y los gastos realizados por los partidos se apegaran a las disposiciones legales, y así ocurrió. Al IFE se le dotó

⁷ El dictamen puede consultarse en la página web del TEPJF en la siguiente dirección electrónica: <http://www.trife.org.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf>

de capacidades de auditoría, de la posibilidad de realizar compulsas y de requerir informes especiales, de establecer lineamientos que regularan el manejo de los recursos partidistas, de conocer quejas en esta materia y de iniciar procedimientos oficiosos, así como de sancionar (incluso con la pérdida del registro) a los eventuales partidos infractores. Sin embargo, como lo evidenciaron algunos casos emblemáticos que el IFE investigó, se trató de normas insuficientes.

En particular el caso conocido como "Amigos de Fox" evidenció las limitaciones en la fiscalización del IFE. En esa investigación, que versaba sobre una serie de aportaciones ilegales a la campaña presidencial de Vicente Fox en el año 2000 provenientes de varios sujetos impedidos por ley para ello (empresas mercantiles, poderes públicos, personas que vivían o trabajaban en el extranjero y particulares en montos superiores a los permitidos) y que además no habían sido reportadas el IFE por los partidos que lo habían postulado a la Presidencia, el IFE requería conocer los movimientos de una serie de cuentas bancarias involucradas en la triangulación ilícita de fondos. Para ello solicitó esa información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontró como respuesta la negativa en virtud de la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que la protegían. El IFE, como es sabido, tuvo que litigar ante diversos tribunales federales (el Tribunal Electoral primero, y luego una serie de jueces de distrito, tribunales colegiados de distrito e incluso la SCJN ante los cuales los sujetos indagados promovieron juicios de amparo) su derecho constitucional, como autoridad fiscalizadora de los partidos, de conocer los datos de las cuentas bancarias de quienes hubieran tenido relación financiera con los partidos políticos. Al final de un largo periplo judicial que en total sumó más de 18 meses el IFE pudo acceder a esas cuentas y, a la larga, imponer una de las sanciones más cuantiosas en la historia de los partidos, pero el caso evidenció como pocos otros los problemas derivados de un marco legal insuficiente en cuanto a sus alcances.⁸

c) Problemas derivados del propio diseño de las leyes. Un tercer tipo de problemas es el que resulta de diseños normativos que generan efectos no queridos en primera instancia por el legislador. Se trata de

situaciones muy frecuentes y que imponen la necesidad de realizar ajustes legales para impedir que esos efectos no deseados sigan produciéndose. Es natural que aún cuando el legislador puede prever las consecuencias de las normas que crea, sólo su aplicación práctica puede revelar todas las implicaciones que una nueva norma trae consigo. Desde ese punto de vista, la prueba del ácido de una ley es su aplicación en la realidad concreta y, en materia electoral, son precisamente los procesos electorales los momentos en los que el diseño normativo se somete con gran intensidad a las pruebas de resistencia que evidencian su consistencia y sus debilidades.

El caso más emblemático de los problemas de diseño que con el tiempo evidenció la reforma de 1996 es el que tiene que ver con la fórmula de financiamiento público para los partidos políticos. Esa franca intención de propiciar un generoso conjunto de recursos para que los partidos desplegaran sus actividades permanentes y sufragaran sus gastos electorales, cumplía tres objetivos primordiales: a) generar, como ya hemos mencionado, condiciones equitativas en la competencia; b) transparentar el origen de la mayor parte de los recursos de que disponían los partidos, en virtud de ser el financiamiento público predominante y ser, además, absolutamente cierto y previsible en cuanto a sus montos, y c) generar condiciones de autonomía a los partidos frente a los intereses privados, lícitos, o incluso ilícitos, que eventualmente subyacen al financiamiento proveniente de particulares y que, al no resultar indispensable para la subsistencia de aquellos les concede un blindaje frente a injerencias no deseadas en la política.

Para lograr lo anterior, se ideó una fórmula de financiamiento que se basaba en diversos factores de cálculo, a saber: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de Presidente; el número total de diputados a

⁸ Sobre el caso "Amigos de Fox" véase Córdova, L. y C. Murayama, *Dinero, elecciones, corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.

elegir y el número total de senadores a elegir; y, finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Todos esos factores eran la base para obtener una bolsa de dinero que se distribuía entre los partidos políticos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada uno de ellos en la última elección de diputados.

Los efectos positivos de esa fórmula están a la vista de todos: en la elección de 1997, pero sobre todo en la del año 2000, los partidos tuvieron recursos públicos suficientes para poder competir de manera efectiva, y en condiciones equitativas por los espacios representativos en disputa. No es casual que en el primero de esos comicios, por primera vez en la historia moderna de México, ninguno de los partidos obtuvo una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, además, la oposición obtuvo el triunfo en la primera elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Por otra parte, en las elecciones del 2000, también por primera vez se produjo la alternancia en la Presidencia de la República y la ausencia de mayorías se extendió al Senado. Nadie puede objetar que las nuevas condiciones financieras de los partidos tuvieron mucho que ver con que esos cambios se produjeran.

Sin embargo, para el año 2001 empezaron a verse los primeros efectos perniciosos de la fórmula de financiamiento.⁹ Como resultado de la elección del año 2000 tres nuevos partidos obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados y, con ello, uno de los multiplicadores de la fórmula pasó de 5 (el número previo de partidos con presencia en el Congreso) a 8. Ello produjo un incremento sustancial de un año a otro en el monto de financiamiento que los partidos recibieron para sufragar sus gastos ordinarios de más de 700 millones de pesos (al pasar de alrededor de 1,500 millones de pesos en 2000 a más de 2,200 millones en 2001).¹⁰ El mismo efecto se produjo para el año 2007, como consecuencia de los resultados de la elección de 2006, cuando dos nuevos partidos alcanzaron escaños en las Cámaras del Congreso, aumentando el número de 6 a 8; y también ocurrió algo semejante tres años atrás, en el 2004, pero en sentido inverso (disminuyó el monto global del financiamiento público), cuando la pérdida del registro de dos partidos hizo que el factor de la fórmula pasara de 8 a 6. En suma, se trató de una fórmula exitosa en cuanto a los objetivos que perseguía originalmente, pero que con el tiempo evidenció que producía variaciones intempestivas en el monto de financiamiento público que a todas luces resultaba indeseable.

Algo semejante pasó con el financiamiento para gastos de campaña. La ley de 1996 estableció que cada tres años, cuando se celebraran procesos electorales federales, los partidos políticos recibirían un monto equivalente adicional al que les correspondía por financiamiento para sus actividades ordinarias. El problema es que esa fórmula no distinguía entre las elecciones en donde se renovaban la totalidad de los cargos electivos federales (Presidente, Senadores y Diputados) y las elecciones intermedias en donde sólo se renovaba la Cámara de Diputados. Con ello podía producirse una

⁹ El primer trabajo que evidencia este fenómeno es Murayama, C., "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y voto*, No. 98, México, D.F., 15 de abril de 2001, pp. 53-57.

¹⁰ Para un análisis pormenorizado de los montos de financiamiento público y sus implicaciones durante el régimen de las normas de 1996, véase el artículo de Ciro Murayama, "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", incluido en este mismo volumen.

incongruencia grave en estos últimos procesos: podía ocurrir –y de hecho ocurrió– que algún partido obtuviera por concepto de gastos de campaña, recursos públicos en un monto mayor al que legítimamente podía gastar vista la existencia de los “topes de gasto” en cada una de las campañas electorales. Para las elecciones de 2003, los tres principales partidos políticos se ubicaron en ese supuesto. En ese año el PRI obtuvo por ese rubro más de 714 millones de pesos, el PAN más de 641 millones y el PRD más de 282 millones; pero al ser la suma de los 300 topes de gasto de campaña menor a 255 millones, los tres partidos mencionados recibieron 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más de lo que podían gastar, respectivamente. Lo peor era el hecho de que la ley no preveía una restitución de los montos excedentes, quedaron a disposición de los partidos las cantidades sobrantes para su uso en otras actividades.¹¹

Esos tres tipos de problemas derivados de las lagunas legales, de las insuficiencias normativas y de los efectos no queridos por las leyes, agravados con el paso del tiempo por la falta de atención legislativa, determinó la primera gran característica de los cambios constitucionales y legales de 2007-2008: se trató de una reforma necesaria.

La necesidad de la última reforma responde así a que las normas estaban siendo rebasadas por diversos fenómenos, algunos menos relevantes, otros graves, que en determinados contextos políticos altamente conflictivos (como ocurriría en la elección de 2006) podían provocar que las normas resultaran insuficientes para propiciar salidas pacíficas. Para utilizar una metáfora que no es nueva, la falta de adecuación de las normas a las nuevas realidades producidas por la intensa y dinámica vida político-electoral, provocó

que la tubería electoral comenzara a oxidarse y, con ello, se corrió el riesgo de que, eventualmente, pudiera reventarse.¹²

Como ya hemos sostenido, es cierto que la tarea integradora de las normas a través de la actividad reglamentaria del IFE y de la interpretación del Tribunal Electoral, sirvió para paliar de alguna manera los faltantes normativos, pero también lo es que esas no constituyen facultades ilimitadas y que, en todo caso, son temporales. Tarde o temprano es indispensable la adecuación legislativa para que las normas estén a la altura de los desafíos que les impone la actividad política que pretenden regular y encauzar.

Otro punto que vale la pena aclarar, es que los temas sobre los que resultaba necesario legislar estaban perfectamente identificados e incluso las posibles soluciones ya estaban desde hace tiempo sobre la mesa. En otras palabras, el diagnóstico sobre los aspectos problemáticos que presentaba el marco normativo anterior y sobre las eventuales alternativas para enfrentarlos ya existía. Como prueba de ello bastan tres ejemplos. En primer lugar, según datos del IFE, entre el 1 de septiembre de 1997 y el 15 de agosto de 2007 (es decir apenas unos días antes de que se presentara formalmente la iniciativa de reformas a la Constitución que propiciaría la última reforma electoral) se presentaron en el Congreso de la Unión un total de 436 iniciativas de reforma sobre diversos aspectos de la materia electoral. Ninguna de ellas prosperó (salvo aquellas que derivaron en las cuatro modificaciones legales que mencionamos antes como los únicos cambios legales en esa década), pero reflejan que había una atención centrada en los cambios necesarios para adecuar el marco normativo de la materia.¹³

En segundo lugar, cabe mencionar el documento titulado “Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto” que elaboraron los consejeros electorales que terminaron su mandato el 31 de octubre de 2003 y que remitieron para su consideración al Senado de la República. En ese texto se identificaban una serie de “deficiencias y limitaciones” de las normas electorales entonces vigentes y se planteaban una serie de sugerencias de modificación en relación con veintidós temas agrupados en tres rubros generales: 1) el costo y las condiciones de la competencia; 2) las facultades de la autoridad; y 3) la mejor organización de los procedimientos

¹¹ Véase al respecto Córdova, L. y C. Murayama, *Dinero, elecciones, corrupción*, cit., pp. 219 y ss.

¹² Cfr. Córdova, L. y P. Salazar, “La reforma electoral que sigue”, en AA.VV., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006, p. 192.

¹³ Las cifras del número de iniciativas mencionadas, que no toman en cuenta las iniciativas que planteaban la reelección de legisladores o modificaciones al sistema de representación proporcional, pueden consultarse en la Base de datos “Iniciativas de reforma electoral a nivel federal” compilada por el Centro de Desarrollo Democrático del IFE.

electorales. El texto no derivó en ninguna iniciativa de reforma concreta, pero constituye un importante testimonio del juicio y del diagnóstico realizado por quienes fueron por siete años los responsables de aplicar las leyes y de conducir los destinos de la autoridad administrativa electoral.

Los problemas derivados de la elección de 2006

La segunda razón que subyace a la gran reforma de 2007-2008 responde a una serie de problemas y acontecimientos que se presentaron durante la elección presidencial de 2006. Recapitular sobre ellos es indispensable para poder comprender los motivos de la reforma.

Lo anterior no debe hacernos suponer que los cambios constitucionales y legales del último año tienen un carácter reactivo frente a lo ocurrido en 2006. Como hemos visto, las deficiencias del diseño normativo vienen de mucho antes. Pero lo que sí es cierto es que el proceso electoral de 2006 fue, de alguna manera, el crisol en el que se fundieron peligrosamente muchos de los problemas que se habían acumulado en los años anteriores.

En ese sentido, el contexto inédito de una elección altamente competitiva, resuelta con resultados sumamente cerrados (un poco más de 233 mil votos que representaron el 0.56% de la votación), provocó que todas las inconsistencias del diseño legal, por un lado, y las actuaciones de los actores políticos a lo largo de los meses previos a las elecciones, por el otro, cobraran una relevancia inusitada.

Las muestras de agotamiento de la legislación electoral en algunos temas sensibles, la polarización y encono político que caracterizó al contexto preelectoral y el de las campañas, la presencia de nuevos y disruptivos fenómenos políticos, y los errores y omisiones de las autoridades electorales caracterizaron un ambiente en el que la mesa estaba puesta para que, a diferencia de los procesos electorales previos, el del año 2006 se dieran en un contexto muy complicado.

Además, una serie de fenómenos vinculados con la centralidad que los medios electrónicos de comunicación habían adquirido en las contiendas electorales, se presentaron en proporciones inusitadas hasta ese momento y con un gravísimo efecto disruptivo. La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales, la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa), la profusión de las campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley, fueron elementos que agravaron el de por sí tenso panorama político en el que se desarrolló la elección de ese año.

De esta manera, el contexto político de la elección de 2006 resultó tierra fértil para que el discurso de la desconfianza proliferara y lograra erosionar de manera importante la confianza ciudadana que

se había logrado construir a lo largo de la década y media pasada.

Si un afán exhaustivo, sino meramente sistemático, enumero a continuación una serie de características que marcaron la elección de 2006 y que inevitablemente gravitaron en el ánimo y en las intenciones del legislador de cara a la reforma de 2007-2008.¹⁴

1. Las elecciones de 1996 se desarrollaron en un ambiente político sumamente polarizado. De hecho el enrarecimiento del mismo venía gestándose desde antes del inicio formal del proceso electoral. El episodio del desafuero de López Obrador en el año anterior a la elección, marca el tono de confrontación política con el que se desarrollaría la contienda por la Presidencia. La abierta utilización del aparato de justicia para impedir la postulación de quien para entonces se perfilaba claramente como el principal candidato de la oposición a la primera magistratura (reconocida cínicamente en diversas declaraciones a la prensa por Vicente Fox, tiempo después de haber dejado el poder), abrió las puertas a una lógica en la parecía valerse de todo.
2. Una segunda característica tiene que ver con la irresponsabilidad con la que se condujeron buena parte de los actores políticos y sociales que intervinieron directamente en la contienda. En primer lugar destacan, por supuesto, los partidos políticos y sus propios candidatos, quienes con frecuencia actuaron pasando por alto los límites y las prevenciones que tanto la autoridad electoral como la lógica de una sana contienda democrática imponían. El denuesto recíproco y el desconocimiento de éstos al trabajo de las autoridades marcaron de manera significativa el comportamiento de los partidos durante el proceso electoral.
3. Las estrategias centradas en una abierta campaña de descalificación de sus adversarios son otra característica de la elección de 2006. El fenómeno de las llamadas “campañas negativas” no era nuevo; de hecho en varias ocasiones, desde finales de los años 90 el IFE había conocido y sancionado actos de proselitismo que violaban la prohibición, establecida entonces por el COFIPE (en el artículo 38,1, p), de utilizar en la propaganda política “cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos...”. Sin embargo, también es cierto que en el 2006 las campañas de denigración se convirtieron, de manera inédita, en el eje principal de las estrategias políticas de cara a la elección. Ese hecho colocó a las autoridades electorales en el delicado papel de tener que interpretar constantemente si los límites legales se estaban violando o no, al grado que la profusión de esas campañas provocaron que el Tribunal Electoral resolviera que el IFE podía instaurar procedimientos especiales (análogos a los previstos en la ley pero mucho más expeditos) que le permitieran enfrentar con rapidez los asuntos relativos a las “campañas negativas” y ordenar, en su caso, la suspensión de la propaganda que excediera los límites legales. Se trató de una tarea sumamente controvertida y delicada que generó ríspidas discusiones en la mesa del Consejo General del IFE. En efecto, establecer los límites lícitos de los contenidos de la propaganda electoral siempre es algo sujeto a múltiples interpretaciones y diversos puntos de vista. Sin embargo, más allá de lo inasible de esas fronteras es innegable que la apuesta por las estrategias de descalificación del contrario, como eje de las campañas, provocó que se enrarecieran aún más el crispado escenario electoral.
4. Por otra parte, a lo largo de las campañas electorales del 2006 la intervención de diversos actores ajenos a la contienda propició un enconado debate que a la larga se tradujo en elementos de impugnación del proceso en su conjunto y respecto de los cuales el Tribunal Electoral se

¹⁴ Un análisis de las elecciones de 2006 desde diversas perspectivas puede encontrarse en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, UNAM, México, 2007

pronunció en su dictamen final. Esos actores son, en breve:

- a) La Presidencia de la República, que desplegó una intensísima campaña publicitaria en la que se exaltaban los logros conseguidos y se alertaba sobre los riesgos (maximizándolos) de “cambiar el rumbo” político del país.
 - b) La intervención de grupos empresariales que contratando una amplia campaña de publicidad en medios electrónicos (situación prohibida por la ley) apoyaron al candidato del partido en el gobierno y atacaron claramente al principal candidato de oposición.
 - c) La campaña de un *outsider*, un pretendido candidato independiente —figura no reconocida en el ámbito federal—, el empresario farmacéutico Víctor González Torres, mejor conocido como el “Dr. Simi”, que abiertamente se pronunció en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos (integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia).
5. Otro elemento característico de la elección es el de los continuos errores de comunicación social cometidos por el IFE frente a las acusaciones que hizo la Coalición por el Bien de Todos desde el término de la jornada electoral. Esos errores que el IFE cometió en la noche misma de los comicios y a lo largo de las semanas siguientes terminaron por acentuar la incertidumbre y alimentar la desconfianza en su actuación. Se trató fundamentalmente de errores en el manejo de la información, de falta de oportunidad en aclarar lo que estaba sucediendo ante las acusaciones de manipulación de los resultados preliminares que la coalición a la postre perdidora realizaba, y de una serie de decisiones que resultaron contraproducentes y que acabaron poniendo en entredicho a una elección técnicamente bien hecha.
6. Por otra parte, el papel que asumió el IFE en algunos temas particularmente delicados frente a los partidos fue otro factor que jugó a favor de la desconfianza. En ocasiones el Consejo General del IFE pareció olvidar su papel de autoridad que, como tal, debe actuar con firmeza frente a

los partidos políticos y actuó frente a ellos de manera demasiado condescendiente. Dos ejemplos resultan emblemáticos:

- a) Al discutir el diseño y modalidades que tendría el PREP, se aceptó sin mayor oposición la demanda planteada por algunos partidos políticos de que las causas por las cuales un acta de escrutinio y cómputo de casilla no fuera incluida en la sumatoria de resultados que aparecerían en la página de internet en las horas siguientes al término de la votación se incrementaran considerablemente (incorporando causales que, en ocasiones anteriores, no se habían contemplado). Ello a la larga provocó que un número muy importante de actas (cerca de 11 mil, equivalentes a más del 8% del total) no se contabilizaran en la sumatoria preliminar y se almacenaran en una base de datos de actas con “inconsistencias”. Además, nunca se previó que la página electrónica del PREP advirtiera de algún modo a los usuarios que la información que fluía ante sus ojos no contemplaba los datos de una considerable cantidad de casillas.
- b) En las semanas previas a la elección, el Consejo General aprobó un acuerdo en el que se determinó que si el conteo rápido que el IFE habría de realizar el día de la elección no arrojaba una diferencia de votos mayor al rango de variación estadística que permitiera definir claramente a un ganador, no se darían los resultados de ese ejercicio y el Instituto se limitaría a señalar la imposibilidad de declarar el triunfo de alguno de los candidatos a la presidencia de la República. Esa determinación respondió, entre otras razones, a la demanda de algunos partidos políticos que planteaban esa actuación, con lo que se inhibió la posibilidad de que el IFE hiciera públicos datos con los que efectivamente contaba. En sentido contrario se argumentó que revelar las tendencias podía provocar una situación de mayor incertidumbre y confusión; sin embargo, en los hechos, la imagen que acabó por proyectarse es la

de una autoridad que ocultaba información, abonando a la confusión e incertidumbre. La lección más clara en ese sentido es que, en todo caso, los resultados deben hacerse públicos y, si es preciso, deben ser acompañados de una explicación clara y precisa que permita al público una comprensión de sus alcances y de las lecturas que deben hacerse de los mismos.

Esas actitudes del IFE inevitablemente fueron leídas por sus detractores como el producto del proceso de renovación de su Consejo General en octubre de 2003, a cargo de la Cámara de Diputados. En ese entonces, tres de los entonces seis partidos políticos con presencia en ese órgano legislativo fueron excluidos del proceso de negociación que culminó con la designación de los integrantes del Consejo (el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática), se encontró entre los partidos excluidos uno de los tres institutos políticos más importantes (el PRD). Vale la pena hacer notar que trató, precisamente de los partidos que conformaron a la postre la Coalición por el Bien de Todos que fue derrotada en los comicios del 2 de julio de 2006. Se trató de un procedimiento legal en el que se cumplió la mayoría calificada de dos terceras partes requerida por el artículo 41 constitucional establece, pero que creó un problema de legitimidad de origen no menor para ese órgano que frecuentemente se enfrentó a la descalificación por parte de los institutos políticos que no fueron involucrados en el nombramiento.

En la renovación del máximo órgano de dirección del IFE realizada en 2003 se olvidó que la legalidad del procedimiento debe estar preponderantemente acompañada de la legitimidad que el consenso proporciona. En ese sentido, en la designación del árbitro electoral no bastaba con cumplir los requisitos legales, sino que el factor político de legitimación que el consenso traía consigo era algo que debía sin falta procurarse.

7. Un último aspecto relevante que caracterizó a la elección de 2006 fue que nunca como antes

el contencioso electoral había jugado un papel tan central en la estabilidad política del país y nunca como entonces se evidenciaron las carencias legales presentes en esa fase tan delicada de los procesos electorales. En efecto, aunque la calificación jurisdiccional de las elecciones de legisladores se había establecido desde 1993 y en el caso de la elección presidencial desde 1996, en el ámbito federal las impugnaciones a los resultados de los comicios habían sido excepcionales. De hecho, en los doce años que median entre 1994 y 2006 sólo habían sido anuladas cuatro elecciones de diputados (dos en el proceso de 1994 y dos en el de 2003). Además, si se piensa en los comicios presidenciales en los que se concretó la alternancia en el ejecutivo federal, los del año 2000, la etapa de resolución de impugnaciones y de calificación de la elección había pasado prácticamente desapercibida. En el año 2006 ocurrió todo lo contrario: las impugnaciones en contra de los resultados fueron masivas y sumamente complejas y al Tribunal Electoral se le demandó, desde el recuento de los votos en un gran número de casillas hasta, incluso, la anulación de la elección presidencial. La mínima diferencia entre los votos obtenidos entre los dos principales candidatos a la Presidencia de la República y crispado clima que precedió y que se acrecentó luego de la jornada electoral del 2 de julio, provocó que todas las irregularidades, los errores y eventuales inconsistencias presentadas a lo largo del proceso, aun las más pequeñas, cobraran enormes dimensiones y se convirtieran en motivo de controversia e impugnación de la elección.

El reto que tuvo que enfrentar el Tribunal Electoral fue gigantesco y las herramientas jurídicas, las reglas y los procedimientos totalmente insuficientes frente a las demandas que se plantearon, muchas de ellas imprevistas e impensables.

La falta de reglas claras y de precedentes ciertos para realizar el recuento de votos, la ausencia de causales precisas para provocar la nulidad de la elección (que incluso provocó, como apuntamos antes, que se diera un encendido

debate público sobre la posibilidad jurídica de invalidar la elección presidencial), la falta de una vía jurídica expresa para impugnar la elección presidencial en su conjunto y no distrito por distrito, son sólo algunos de los asuntos en los que la ausencia o la insuficiencia normativa de la que hablamos antes provocó que el Tribunal Electoral tuviera que interpretar y resolver sobre la marcha, en un contexto en el que la tensión política las presiones por parte de los más diversos actores iban en aumento.

Si bien, como hemos sostenido, es un error considerar que la reforma 2007-2008 responde únicamente a lo ocurrido en la elección de 2006, pues buena parte de las razones que la inspiran vienen de mucho antes, también es cierto que los problemas que se evidenciaron en ese proceso electoral provocaron que aquella fuera una reforma urgente e impostergable, lo que constituye la segunda gran característica de la misma. Difícilmente el IFE habría podido organizar exitosamente otra elección vistas las condiciones que habían confluído en el 2006, con lo que los cambios al marco normativo resultaban, además de necesarios, apremiantes.

En efecto, como hemos señalado, los temas que requerían de una intervención legislativa no eran pocos y suponían una instrumentación que no necesariamente sería sencilla, operativamente hablando, por parte de las autoridades electorales, por lo que la urgencia por procesar y aprobar una reforma electoral de amplias magnitudes debía atender también al tiempo necesario para aterrizar y poner a punto los nuevos procedimientos antes de que comenzara un nuevo proceso electoral. Si observamos los muchos rubros que terminó involucrando la reforma de 2007-2008 y la particular complejidad de concretar algunos de ellos —por ejemplo, en primera instancia, el que tiene que ver con el nuevo modelo de comunicación política del que ahora el IFE es responsable— podemos entender la necesidad que se tenía de operar los cambios legislativos lo antes posible.

El papel de los medios electrónicos y su relación con el Estado

La tercera razón que motivó la reforma tiene que ver con el poder que los medios electrónicos de comunicación han venido consolidando en los últimos años. Ese poder deriva, por un lado, de su creciente capacidad para influir en la agenda política en cuanto canales primordiales de comunicación social y, por ello, formadores de opinión pública, así como, por otro lado, de su condición de centros de poder económico y de intereses particulares que buscan incidir, como tales, en las decisiones colectivas.

El papel que juegan los medios electrónicos en la sociedad no es un problema exclusivo de nuestro país. Todas las democracias constitucionales en el mundo encuentran en el tema de la necesaria regulación de esos medios uno de sus puntos de equilibrio más delicados y del que depende el adecuado funcionamiento de sus reglas del juego democrático.¹⁵ En efecto, el peso que la radio y la televisión pueden llegar a tener en las condiciones de la competencia puede llegar a distorsionar gravemente el piso mínimo de equidad que es indispensable para el adecuado desarrollo de elecciones democráticas.¹⁶

Además, al constituir, por mucho, las fuentes de información básica en una sociedad —pues tienen un alcance y penetración infinitamente superior a la prensa escrita— se convierten en la vía a través de la cual los ciudadanos reciben la información sobre su entorno político y cuentan con elementos para juzgarlo. En ese sentido, un medio de comunicación que no informa oportuna y verazmente, que distorsiona y manipula las noticias, resulta disfuncional para la democracia, pues impide que el ciudadano tenga a su disposición elementos ciertos y suficientes para poder orientar sus posturas políticas y, de cara a las elecciones, su voto.

Para decirlo en breve, un ciudadano desinformado o mal informado, es un ciudadano que no puede ser plenamente libre pues su juicio sobre la realidad está distorsionado. Por ello la responsabilidad de quienes son los conductos para la comunicación es enorme.

Para que una democracia funcione, es necesario que los ciudadanos tengan frente a sí un sano pluralismo de los medios y en los medios de comunicación. Ello supone, consecuentemente, que cuenten con alternativas reales de donde abreviar la información y, consecuentemente, no existan monopolios (ni duopolios) informativos, por un lado; y que al interior de cada uno de ellos exista el reflejo de las distintas posturas políticas e ideológicas, para que el juicio sobre los problemas sociales no sea inducido.

Eso, para varios de los defensores de los intereses creados, significa atacar la libre empresa y la libertad de expresión. Pero olvidan que esas dos libertades, al menos en el contexto democrático, no son, ni pueden ser absolutas, sino que deben ser matizadas y ponderadas con las libertades y derechos de los demás y que, también, deben ser ejercidas responsablemente.

¹⁵ *Homo videns* de Giovanni Sartori pone en relieve de manera dramática el papel central que juega la televisión en las sociedades democráticas contemporáneas y el peligroso vaciamiento de contenidos que puede llegar a jugar, véase Sartori, G., *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005, 2ª ed.

¹⁶ Véase Di Giovine, A., "Libertà di informazione. O potere?", en Bovero, M. (coord.), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 121-164. Sobre las características de una contienda democrática, véase Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Ed. Trotta, Madrid, 2002.

Países con una larga tradición democrática así lo han reconocido y garantizado en sus reglas constitutivas o bien a través de pronunciamientos judiciales. En España, por citar sólo a un ejemplo, una serie de sentencias históricas de su Tribunal Constitucional, han establecido que, dado que la formación de una opinión pública bien informada es condición de la democracia, y que en la formación de esa opinión los medios electrónicos juegan un papel central e insoslayable, es indispensable garantizar que la información que éstos proporcionen sea veraz, cierta y objetiva.

México no ha sido ajeno a esa tendencia y la normatividad que establece las reglas de funcionamiento de las concesiones de la radio y la televisión ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales de los tribunales constitucionales del país. Son emblemáticas, en ese sentido, tanto la sentencia de la SCJN emitida el 7 de junio de 2007 con la que resolvió la inconstitucionalidad de una serie de artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que habían sido modificadas unos meses antes, como la discusión que se generó en el Pleno de ese órgano en las sesiones previas a esa resolución.

También el Tribunal Electoral, antes de la reforma de 2007-2008, definió con bastante precisión en varias de sus sentencias el papel que debían jugar los medios electrónicos en las contiendas electorales y cómo su incidencia ilícita en las mismas podía incluso llegar a constituir, en casos extremos, una causal de nulidad de los procesos electorales.¹⁷

Sin embargo, más allá de los pocos precedentes judiciales, es un dato de hecho que los medios electrónicos de comunicación, en buena medida por el papel central que juegan en los procesos electorales, llegaron a consolidarse en México como un poder capaz de condicionar a la clase política e, incluso, a los poderes del Estado en aras de conseguir que las decisiones públicas favorezcan abiertamente sus intereses.¹⁸

Ello es así, porque al ser la radio y la televisión conductos privilegiados para que durante las campañas electorales las ofertas políticas de los partidos lleguen a un amplio número de ciudadanos, coloca a los titulares de las concesiones en una condición de privilegio para actuar y, eventualmente, para incidir en la política. Al jugar la radio y la televisión un rol clave en las estrategias de las campañas, bajo la lógica —o

lugar común, si se quiere— de que aquella fuerza política que está fuera de los medios también lo está de la contienda y, por ello, la presencia mediática resulta vital, los concesionarios de adquieren, por ese hecho, un enorme peso.

Ese poder llegó a niveles inusitados durante el sexenio de Vicente Fox durante el cual se llegaron a presentar ejemplos ominosos de esa capacidad de presión y de chantaje frente a los poderes públicos. Los dos casos más emblemáticos de ese poder y que evidencian el sometimiento del Estado a los intereses de los grupos mediáticos son los siguientes:

- a) El llamado “decretazo” mediante el cual el Presidente Vicente Fox modificó en septiembre de 2002 el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, para reducir en alrededor de un 90% el tiempo aire que por concepto de pago en especie de contribuciones fiscales por el uso de las concesiones tenían que ceder al Estado los titulares de las mismas (así, en la televisión, ese tiempo se redujo del 12.5% del total del tiempo de transmisión al 1.25%).
- b) La manera expedita (*fast track*), sin discusión alguna y con una amplia mayoría, con la que se aprobaron en la Cámara de Diputados las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones (conocidas coloquialmente como “Ley Televisa”), en diciembre de 2005, cambios que también fueron ratificados unos meses después, en abril de 2006 (en el pleno de las campañas presidenciales), por la mayoría de los miembros del Senado, a pesar de un prolongado y encarnizado debate en el que

¹⁷ Para revisar la serie de sentencias del TEPJF en las que se fueron perfilando los criterios que regían el papel de los medios y su incidencia en la validez de las elecciones, véase Mendoza, G., “El papel de los medios de comunicación masiva en las elecciones”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo LVI, Núm. 245, 2006-I, enero-junio de 2006, pp. 119- 131.

¹⁸ Para un análisis detallado del poder creciente de los consorcios mediáticos en México, véanse Trejo Delarbre, R., *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Cal y Arena, México, 2001; e *íd.*, *Podere salvajes: mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena, 2005.

se evidenciaron públicamente los insostenibles e inusitados beneficios que pretendían otorgarse a los titulares de las concesiones radiofónicas y televisivas.

Esos dos ejemplos mostraban un panorama sumamente desalentador. Todos los signos visibles hacían suponer que los órganos del poder público habían claudicado de su potestad soberana de regular a los poderes mediáticos privados y decidían, sin más, conforme a sus intereses particulares. Las perspectivas, de que ello cambiara, por otra parte, eran remotas, pues bajo el modelo electoral previo, la dependencia o, dicho de otra forma, el estado de necesidad de acceder a los medios electrónicos durante las elecciones en el que vivían los partidos políticos, era prácticamente permanente visto el desagregado calendario electoral del país que provocaba que prácticamente en todo momento, en alguna entidad de la República, se estuviera llevando a cabo algún comicio.

Afortunadamente y de manera inesperada, la historia cambió radicalmente poco después. En efecto, un grupo de 47 senadores logró conformar, en las semanas siguientes a la aprobación de las normas ya para entonces conocidas como “Ley Televisa” por parte de la cámara alta, el porcentaje exigido por la fracción II del artículo 105 para presentar (el 4 de mayo de 2006) una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia que impugnó a varios artículos de las leyes mencionadas.

Un año después, en una serie de intensas sesiones de la SCJN, que abarcaron un par de semanas (la discusión inició con la presentación del proyecto el 22 de mayo de 2007 y culminó con la resolución del 7 de junio de ese año) y que pueden sintetizarse en la expresión “no saben de lo que estamos hechos” que dirigió el ministro Aguirre Anguiano, autor del proyecto de sentencia, a quienes afirmaban que también la Suprema Corte sucumbiría ante las presiones y los intereses

de los concesionarios, fueron revocados varios de los artículos de las mencionadas leyes que consolidaban y perpetuaban el dominio de las concesiones de radio y televisión a favor de sus titulares actuales. Se trató, para decirlo sin ambages, de una decisión histórica en la que los órganos del Estado recuperaron su potestad soberana frente a los poderes privados de la sociedad.¹⁹ Esa sentencia de la SCJN fue así una especie de reivindicación de la política y de la vida pública frente a los intereses de los concesionarios de la radio y la televisión.

De hecho, no es descabellado afirmar que la apuesta que se contiene en reforma de 2007-2008, al establecer un nuevo modelo de comunicación político-electoral que prohíbe toda compra de publicidad electoral en los medios electrónicos y pone a disposición de los partidos políticos los espacios gratuitos a los que tiene derecho el Estado, responde al empuje y sentido que la propia Suprema Corte estableció en la sentencia mencionada. El mensaje contenido la misma es, en ese sentido, trascendental.

Tampoco puede restarse importancia en la trascendental y radical decisión plasmada en la reforma electoral al exceso en el que cayeron los concesionarios radiofónicos y televisivos cuando ejercieron niveles nunca antes vistos de presión y chantaje sobre la clase política durante el proceso electoral de 2006. La ya mencionada dependencia que había llegado a tener la política de los medios electrónicos y el papel clave que éstos tenían precisamente en el momento de origen del “ciclo político” en una democracia representativa, es decir, durante las contiendas electorales, colocaban a los concesionarios, en el modelo de comunicación política entonces vigente, en una situación de gran influencia y peso. Durante el proceso electoral de 2006, sin embargo, los poderes mediáticos abusaron de esa situación de privilegio y plantearon condiciones que rayaban en lo insostenible.

La presión (cabildeo lo llaman comúnmente) y la urgencia a la que sometieron a los partidos políticos y a los órganos de Estado —al poder legislativo en primera instancia— para aprobar la “Ley Televisa” antes del término de las campañas electorales (es decir, justamente en el periodo en el cual su presencia y peso sobre la política es más importante), es la prueba más evidente de ese abuso.

¹⁹ Una buena reconstrucción de la aprobación de la “Ley Televisa” y de la resolución de la Suprema Corte es realizada por Trejo Delarbre, R. “El monopolio monocromático”, *Nexos*, México, Núm. 355, julio de 2007; así como por Esteinou, J., “La ‘Ley Televisa’ y el extravío comunicativo de la nación mexicana”, *Razón y Palabra*, núm. 60, enero-febrero de 2008.

En ese sentido, uno de los propósitos evidentes de la reforma fue el de romper desde su origen esa dependencia nociva que padecían los partidos de contratar publicidad en la radio y la televisión, de donde se nutría en primera instancia el poder de los concesionarios sobre la política. El nuevo modelo de comunicación social político-electoral responde precisamente a ese fin y, desde ese punto de vista representa una manera de garantizar en los hechos la autonomía de la política y la supremacía del Estado frente a los poderes mediáticos privados y sus intereses.

Es por ello que la tercera característica definitoria de la reforma electoral de 2007-2008 es su carácter reivindicatorio del Estado, es decir del poder político, frente a los poderes económicos e ideológicos (para utilizar la famosa distinción de Max Weber) encarnados en los grandes —y pocos— grupos empresariales que monopolizan las concesiones de la radio y la televisión en México.

En suma, las razones de la reforma encarnan los tres rasgos distintivos de la última reforma electoral: la de ser necesaria, urgente y por ello impostergable y, finalmente, la de ser una apuesta reivindicatoria de la política como el espacio autónomo en el cual, a partir de la pluralidad política de la sociedad, se discuten los problemas nacionales sin el condicionamiento de los poderes privados.

III. El sentido de la Reforma

Los objetivos de la Reforma Electoral de 2007-2008 son múltiples y muy complejos. Sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos señalar que hay, al menos dos finalidades concretas.

La primera es la de integrar y actualizar la legislación que regula la materia. En ese sentido, los cambios legales son múltiples y abarcan numerosos aspectos. Entre otros podemos destacar los siguientes:

- a) Se modificó el régimen de partidos políticos mediante la incorporación de nuevas reglas en lo que hace a su constitución y a sus obligaciones; se renovó el régimen de coaliciones que ahora se flexibiliza y que impide que sean utilizadas como una manera de burlar el cómputo de los votos que cada partido coaligado recibe en las elecciones; se estableció un proceso de liquidación de los bienes partidistas —hasta ahora inexistente— en caso de pérdida de registro y también se establecieron límites más precisos en la intervención y control que las autoridades electorales pueden ejercer en los asuntos de “vida interna” de los partidos.
- b) También se modificaron las condiciones de la competencia electoral al racionalizar el mecanismo de financiamiento público a través de nuevas fórmulas de cálculo, y permitió así una disminución de los

montos que el Estado destina a la política; se establecieron nuevos límites para las aportaciones privadas a los partidos; se redujo considerablemente la duración de las campañas federales y se regularon las precampañas tanto en su duración, como en su financiamiento y modalidades y finalmente se compactaron los calendarios electorales de los Estados en una misma fecha (el primer domingo de julio) en los años en los que no se realizan comicios federales.

- c) Se fortalecieron las atribuciones de las autoridades electorales. Por lo que hace al IFE, se modificó la duración en el encargo de los Consejeros Electorales y del Consejero Presidente, diferenciando el mandato de los primeros y de este último; además se estableció una renovación escalonada del Consejo General atendiendo así a una vieja demanda; se modificó el régimen de las Comisiones del Consejo General con la finalidad de permitir la rotación de sus integrantes y de permitir un ejercicio más ágil de las áreas ejecutivas del Instituto; se creó una Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos nombrada por el Consejo pero dotada de autonomía técnica y operativa que, además, está facultada para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones (y que, en tal virtud sirve de conducto para que los órganos fiscalizadores de los Estados puedan acceder a la información bancaria y hacendaria del país); se convirtió al IFE en la autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para que los partidos puedan acceder a ellos, así como de vigilar que las nuevas reglas y prohibiciones se respeten y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; finalmente, se afinaron también los procedimientos administrativos sancionatorios a cargo del IFE así como las sanciones que el mismo puede imponer en caso de que se determinen conductas violatorias a la ley.

Por lo que respecta al Tribunal Electoral, también se estableció un procedimiento de renovación escalonado para su Sala Superior y las cinco Salas Regionales; además estas últimas adquieren un carácter permanente, lo que supuso una compleja distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior; se determinó la

existencia de una serie de medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, situación que no estaba contemplada con claridad y, además, se facultó expresamente a las Salas del Tribunal para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso, puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se ampliaron los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales.

En ese sentido, la reforma de 2007-2008 se ha hecho cargo de gran parte de los problemas que venían acumulándose en una década de casi nula actividad legislativa y de aquellos que se presentaron en la elección de 2006.

La segunda finalidad específica de la reforma y que contiene, como lo hemos señalado, una gran apuesta política, es el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación social político-electoral que busca, por un lado, fortalecer 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.

En ese sentido, el tema del acceso a los medios constituye la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país a partir de la prohibición para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. De manera muy breve, las características del nuevo modelo son las siguientes:

1. Los partidos políticos podrán acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales).
2. El IFE será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.

3. En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral los tiempos que tendrá a disposición el IFE son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
4. De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 en total), mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición será de, al menos, el 85% del tiempo total.
5. El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
6. Fuera de las campañas el IFE tendrá a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuirá en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente al IFE.
7. La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
8. Además se contemplan una serie de prohibiciones, a saber:
 - a) Al igual que los partidos, tampoco los podrán contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato (elevando a rango constitucional la actual prohibición que fija el COFIPE).
 - b) No se podrán transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - c) No se podrán realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
 - d) La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
 - e) Por último, la propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

En suma, la Reforma 2007-2008 traerá consigo efectos inmediatos en la contienda democrática, mejorando su calidad y las condiciones de equidad en la misma. Pero su impacto más positivo se reflejará en la menor dependencia que los partidos y los políticos tendrán de la radio y la televisión. Nadie quiere medios electrónicos débiles ni pobres, pero su fortaleza y su riqueza no debe depender ni de la sumisión de la política ni de su mercantilización y, en ese sentido, las nuevas reglas significan un gran avance.

IV. Para terminar: lo que está en juego

La reforma de 2007-2008 enfrenta un panorama sumamente complicado. Por un lado, pocas veces habíamos tenido una autoridad electoral administrativa tan sobrecargada en cuanto a sus atribuciones y que por ello debe enfrentar retos altísimos (aunque también es cierto que, en ese sentido, está bien dotada en cuanto a facultades). Por otro lado, nunca antes una modificación de las reglas electorales había concitado una reacción tan furibunda y franca de sus detractores, que no son pocos y son muy poderosos.

Por lo que respecta a los retos del Instituto Federal Electoral debe partirse de un hecho incuestionable: sin duda alguna, se trata del organismo público más acabado y mejor logrado del proceso de transición a la democracia en México. Su nacimiento en 1990 representó un parteaguas en el diseño institucional al constituirse como el primer órgano constitucional autónomo del país (con todo y que su presidente seguiría siendo hasta 1996 el Secretario de Gobernación en turno) al que se le encomendaría la organización de los procesos electorales.

La idea de un órgano del Estado ajeno al gobierno que se encargara de la realización de los procesos electorales —vieja demanda, en su momento, de la oposición— resultó impostergable para poder generar confianza y certidumbre en torno a las elecciones, como la legítima vía democrática de acceso al poder, luego de la ominosa experiencia de 1988.

El IFE nació así con una finalidad clara: la de transparentar las elecciones de manera que los votos contaran efectivamente.

Para ello fueron cruciales la construcción de normas precisas, la instrumentación de controles eficaces, así como la actuación del gradual proceso de ciudadanización del órgano electoral (el cual debe no entenderse, como algunos erróneamente sugieren, en el sentido de que los responsables de la toma de decisiones en el IFE sean representantes de los ciudadanos, sino simplemente que aquellos no sean personeros de los partidos y de sus intereses). Esa apuesta original fue a todas luces exitosa. Desde 1994 ya prácticamente nadie cuestionó la organización de las elecciones federales.

Sin embargo, el incremento sustancial en el financiamiento público a los partidos políticos y la consecuente necesidad de vigilar sus finanzas que incorporó la reforma de 1996, creó un nuevo contexto de exigencia para el IFE derivado de sus nuevas atribuciones fiscalizadoras. A partir de entonces, además de tener que organizar elecciones confiables, el órgano electoral tuvo que enfrentar el reto de auditar las cuentas de los partidos y de imponerles sanciones en caso de detectar irregularidades. No fue una tarea sencilla, ya sea por su natural complejidad, como por los numerosos obstáculos legales —y también políticos— a los que el IFE tuvo que en-

frentarse. Sin embargo, el IFE cumplió exitosamente su tarea como lo demuestran, de manera emblemática, los sonados casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

Sin embargo, la reforma de 2007-2008 volvió a imponerle al IFE otra carga, la de ser la autoridad encargada de administrar los tiempos públicos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión, así como de vigilar el cumplimiento de las nuevas normas y, en su caso, sancionar las violaciones cometidas por partidos, candidatos, funcionarios públicos, concesionarios y particulares. Se trata de un nuevo conjunto de atribuciones que resulta particularmente gravosa pero, como hemos analizado en las páginas anteriores, sumamente necesaria.

Llevar a buen puerto la reforma electoral, en este tema tan sensible dependerá, como ocurrió con las otras misiones históricas que en su momento le fueron encomendadas al IFE, de una actuación estrictamente apegada a la ley, sin excesos ni defectos. Hoy más que nunca se requiere de una autoridad electoral que no sea temerosa ni temeraria en la actuación de la ley.

Por otra parte, la reforma electoral, desde el momento mismo en que comenzó la discusión de la iniciativa de reforma constitucional en el Senado de la República en los primeros días de septiembre de 2007, fue objeto de descalificaciones y de una intensa campaña de desprestigio y de información manipulada por parte de los espacios informativos de la radio y la televisión (principalmente, aunque no sólo). No podía esperarse otra cosa. La afectación que trajo consigo la propuesta de reformas era gravísima para los concesionarios y la ominosa reacción de la mayoría de ellos fue proporcional a la lesión a sus intereses. Un ejemplo plástico de ello fue la rijosa y ofensiva postura sostenida por varios de los comunicadores de medios electrónicos y funcionarios de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) durante la inusual reunión que propició el Senado de la República el 11 de septiembre de 2007.

Además de los concesionarios, se sumaron a la condena de la reforma electoral varios grupos empresariales (de manera destacada los órganos del Consejo Coordinador Empresarial, el mismo que durante la elección de 2006 violó la ley electoral al contratar una serie de spots publicitarios en radio y televisión para atacar abiertamente la candidatura de López Obrador,

situación que entonces estaba expresamente prohibida por el COFIPE pero que, al no tener contemplada una sanción específica se convirtió en letra muerta) y un pequeño grupo de intelectuales que concretamente sostenían que la prohibición de contratación de propaganda electoral para los particulares establecida por la reforma en el texto del artículo 41 de la Constitución vulneraba el derecho fundamental de libre expresión de las ideas. La oposición llevó tanto a los órganos empresariales, como a esos intelectuales a interponer desde diciembre de 2007 una serie de Juicios de amparo (a los que más tarde se sumarían otros de las principales televisoras) en contra de la Reforma Electoral.

Además, a lo largo de todo el proceso legislativo de la reforma, se ha podido presenciar el ejemplo más emblemático, y a la vez grotesco, de lo que puede significar la manipulación de la información por parte de los principales concesionarios de la radio y la televisión en la defensa de sus intereses. Está claro que el disenso es clave en las democracias y nadie puede pretender que sobre los asuntos públicos existan visiones únicas u homogéneas, eso sería, simple y sencillamente, abrir las puertas a controles autocráticos y autoritarios de las conciencias. Pero una cosa es eso y otra el manejo arbitrario y burdo de la información para conseguir o defender intereses particulares.

En ese sentido, es recurrente el denuesto de la reforma, planteada como un atentado a la autonomía del IFE (en virtud de que una de las consecuencias de la reforma fue establecer, a través de un artículo transitorio de la Constitución la remoción anticipada del cargo tanto del Presidente del Consejo así como de cinco de los ocho Consejeros Electorales designados en octubre de 2003, para dar pie al escalonamiento que prevé la propia reforma en el máximo órgano de dirección del Instituto), como una reforma que tiene sólo el propósito de establecer una “partidocracia” que protege y blinda los intereses de las cúpulas partidistas frente a las actuaciones de la autoridad electoral, como cambios que atentan en contra del libre juego democrático al prohibir la compra de publicidad electoral, como una reforma que lesiona la libertad de expresión, etc. En suma, la reforma que venden gran parte de los medios electrónicos de comunicación implica una franca regresión democrática y no una consolidación de los logros que se consiguieron como producto del cambio político.

Los efectos más obvios de esa desinformación los presentó una encuesta de opinión pública realizada por el diario *Reforma* cuyos resultados fueron publicados en octubre de 2007, cuando la Reforma constitucional ya había sido aprobada por las cámaras del Congreso y estaba siendo sometida al juicio de los Congresos de los Estados. Por un lado, ese ejercicio preguntaba a los encuestados si consideraban que la Reforma aprobada por el Congreso de la Unión fortalecía o bien debilitaba a la democracia en México; los resultados indicaron que el 47% pensaba que la debilitaba, el 34% que la fortalecía y el 19% no tenía una opinión al respecto. Sin embargo, la misma encuesta preguntaba, por otra parte el juicio de los ciudadanos sobre varios aspectos específicos introducidos por la reforma y paradójicamente un amplio porcentaje coincidía con el sentido de las innovaciones. Así, por ejemplo, la reducción de las campañas electorales, la homologación del calendario electoral, la prohibición para los partidos de comprar publicidad electoral, la prohibición de anuncios que denigren o hablen mal de algún político y la prohibición a particulares de comprar espacios en medios con fines políticos fueron aspectos todos considerados como decisiones correctas por un porcentaje de encuestados que oscilaba entre el 54% y el 73%.²⁰ En suma, una reforma, según revelaba esa encuesta, con la que se coincidía en esencia, pero que era considerada, a la vez, como regresiva en términos democráticos. Una respuesta paradójica, se insiste, que puede explicarse si se piensa en el juicio público que las principales televisoras y radiodifusoras del país hicieron —y todavía hacen— de la Reforma.

En síntesis, los detractores de la reforma son muchos y poderosos y, consecuentemente, los retos de instrumentación de la misma son muchos y complejos. Ese es el punto en el que estamos y sobre el que debemos cobrar conciencia. Explicar la reforma y sus virtudes, entendiendo sus razones y el sentido y apuesta que la misma implica, es una tarea colectiva de la que depende la consolidación de nuestra democracia; porque, al final del día, una democracia que funcione en serio, que no sea sólo una democracia en apariencia, no se limita sólo a la existencia de ciertas reglas del juego, sino también en ciertas condiciones que comienzan por reconocer que ningún poder social privado está por encima de las instituciones del Estado y eso es algo que procura la reforma y que estamos obligados a defender.

²⁰ La encuesta mencionada puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://busqudas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=919756-1066,encuesta+reforma+electoral>.

**LA REFORMA
CONSTITUCIONAL:
UNA APUESTA AMBICIOSA**

4

Introducción

I. El origen y el contexto

Los días 12 y 13 de septiembre de 2007 las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión dictaminaron la reforma constitucional en materia electoral que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* —después de la correspondiente aprobación por las legislaturas estatales en los términos del artículo 135 de la Constitución—, el día 13 de ese mismo año. Con esta reforma se modificó el contenido de nueve artículos constitucionales: 6º, 41, 99, 108, 116, 122, 134 y, con una adición, 97.

El recorrido político para llegar a esa fecha había sido accidentado, sobresaltado e intenso. La necesidad de una reforma electoral se había detectado desde algunos años atrás (al menos, en algunos temas importantes, desde la elección del año 2000) pero la causa inmediata de esta operación política con forma jurídica descansaba sobre la conflictiva y contestada elección presidencial del 2006. No me detendré a escudriñar lo que cualquier observador de la vida política mexicana conoce y sobre lo que mucho se ha escrito y se seguirá escribiendo: la campaña electoral de ese año, la jornada electoral del 2 de julio, y la etapa de calificación de la elección, fueron sucesos que, en verdad, sacudieron a las instituciones mexicanas encargadas de organizar y calificar los comicios.¹ Lo que me interesa rescatar es la advertencia de fondo que todo ello traía consigo: el complejo y celebrado entramado institucional electoral mexicano, producto de negociaciones, pactos y reformas anteriores (sobre todo en el año 1996) requería, de manera urgente, un ajuste mayor.

Las reglas y autoridades que sortearon con éxito las elecciones de 1997, 2000 y 2003 ya no habían sido suficientes para sortear los desafíos que las nuevas prácticas, estrategias y pretensiones de los actores políticos y sociales impusieron tres años después. Por lo mismo, una nueva reforma electoral profunda era un imperativo que no podía posponerse. Sin embargo, en ese contexto político, después de la elección y el prolongado conflicto poselectoral, parecía muy difícil alcanzar un amplio consenso entre las fuerzas políticas. A nivel federal, los nuevos representantes populares y los gobernantes del país debían sus cargos a esa polarizada

Pedro Salazar Ugarte

Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia.

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de

Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de

Investigadores. Autor, entre otros libros, de *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (FCE-UNAM, 2006).

Miembro del Comité Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

¹ Cfr. Salazar Ugarte, P., “La elección más larga”, en *Foreign Affairs* en español. Vol. 7, núm. 1, 2007. pp. 108-116; Peschard Mariscal, J., (coord.), *Dos de julio: reflexiones y perspectivas*, FCPyS y SITEA, México, 2007; Tello Díaz, C., 2 de Julio, Planeta, México, 2006; Crespo, J. A., 2006: *Hablan las actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, Debate, México, 2006; Autores varios, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, 2006; Pliego Carrasco, F., *El mito del fraude electoral en México*, Pax, México, 2007; Lajous, A., *Confrontación de agravios. La Post-elección de 2006*, Océano, México, 2007.

elección federal, por lo que deambulaban malos presagios para el acuerdo. El eco de las descalificaciones mutuas durante la campaña y del desacuerdo sobre el apretado resultado en la elección presidencial (apenas el 0.57% de los votos de diferencia entre el primer y el segundo lugar) retumbaba con fuerza en todos los recintos, plazas, palacios y asambleas. Por fortuna, contra lo que muchos esperaban, los principales partidos políticos nacionales se sentaron a negociar las nuevas reglas electorales. Y, en un lapso razonable de tiempo, alcanzaron un acuerdo.

De hecho, la iniciativa de reforma constitucional fue presentada el 31 de agosto de 2007 por un grupo de senadores y diputados de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. Cuatro partidos detrás de una sola iniciativa. Así las cosas, cuando las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía —ambas de la Cámara de Diputados— entraron al estudio y dictamen de la propuesta, en los hechos, el acuerdo político ya se había alcanzado. Por lo mismo, el proceso legislativo, en su dinámica parlamentaria, fue terso y productivo. Este dato constituye el principal rasgo positivo de la reforma: la misma es el producto de un 'compromiso democrático' al más puro estilo kelseniano.²

Pero el acuerdo político en las cámaras no contó con el mismo respaldo por parte de la opinión pública. Al menos, no con el de una parte significativa de quienes la hacen, recrean y moldean. A pesar del *signum prognosticum* de suponía el acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país —sobre todo, repito, después de la tensión del año 2006—, importantes personajes del mundo empresarial e intelectual alzaron sus voces en contra de algunos aspectos sustantivos de la propuesta de reforma constitucional. Y el efecto de esta reacción contestataria no dejaría de ser interesante: los titulares de los cargos de poder político que salieron radicalmente enfrentados de la

elección se verían obligados a cerrar filas antes los embates de los detentadores del poder económico y de algunos personajes representativos de lo que hoy representa al poder ideológico —los grandes medios de comunicación masiva—, para usar la terminología weberiana.

Paradojas de la vida nacional: los poderes privados, al oponerse a la reforma constitucional electoral, provocaron (al menos durante un tiempo) una fuerte cohesión de la clase política. Dicha cohesión, irónicamente, era una demanda que los primeros habían exigido de forma insistente durante el conflicto post-electoral pero que ahora lamentaban. Lo que sucedió fue que la unión entre los actores políticos ahora se orientaba en contra de las convicciones y/o intereses de algunos actores sociales y económicos relevantes. De ahí que, durante largas semanas, la opinión pública mexicana asistiera a un enfrentamiento inusual y, en cierto sentido, sin precedentes: la tensión dejó de estar entre los partidos políticos y se materializó entre éstos y un grupo de actores privados poderosos.

Tal vez por ello, al consenso que en otro contexto habría sido celebrado como un logro democrático, ahora —no sin simplificaciones y excesos—, desde los medios electrónicos e impresos de comunicación, se descalificó y se le llamó 'partidocracia'. Un término sumamente impreciso, importado del debate político italiano —principalmente de la década de los ochenta del siglo XX— y que había sido acuñado para un fenómeno político muy distinto al que se vivía en el México del 2008. No es este el espacio para abordar a detalle los desvaríos de esta importación conceptual pero me parece oportuno indicar que ese término —que, como ya advertí está infectado por el virus de la imprecisión— sólo tendría algún sentido en un contexto en el que los partidos políticos pactaran, de espaldas a la ciudadanía, las decisiones fundamentales de la política y, dentro de ellas, la decisión —permítaseme la expresión— fundamentalísima: la transmisión del poder político. En México,

² Cfr. Kelsen, H. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 178 y siguientes.

después de lo que vivimos y padecemos en el 2006 sólo un despistado (o un malintencionado) podría acusar a los partidos políticos de un acuerdo similar. Y no sólo ello: solamente desde la ignorancia podía sostenerse que las propuestas de reforma electoral que finalmente fueron aprobadas eran producto exclusivo de la creatividad partidista y carecían de acompañamiento ciudadano.³

De ahí que, desde mi perspectiva, existe una lectura más convencional para explicar el acuerdo político detrás de la reforma de 2006: los partidos políticos nacionales, como venían haciendo desde 1977, renovaron de nueva cuenta su compromiso con la vía institucional para luchar por el poder y lo hicieron a través de una revisión y adecuación de las reglas de la competencia electoral. Por eso me parece que el acuerdo —más allá de los tinos o desatinos de su resultado normativo— merece celebrarse.

II. Las manzanas de la discordia

Los temas que generaron la reacción en contra de la reforma electoral por parte de algunos actores fueron, principalmente, los siguientes: a) las nuevas reglas constitucionales (que analizaremos más adelante de manera puntual) para regular el acceso durante las campañas electorales a los medios electrónicos de comunicación (en particular la radio y la televisión); b) la remoción anticipada y escalonada de cinco de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y de su consejero presidente. Si bien algunos críticos también reclamaron que la reforma no incluyera algunos temas como el reconocimiento constitucional de figuras como las llamadas 'candidaturas independientes' o la reelección legislativa, lo cierto es que el corazón de la disputa se centró en el tema del Consejo General del IFE y de la regulación del acceso a los medios (que, conviene advertirlo desde ahora, supondría una afectación económica importante para los concesionarios de los mismos).

Si revisamos las discusiones de aquellos días constataremos un dato previsible: muchos de los impugnadores de la reforma constitucional, en particular las grandes empresas de radio y televisión a través de sus voceros, mezclaban ambos asuntos (la renovación de los consejeros con la regulación de los medios), por lo que no es fácil distinguir las preocupaciones genuinas de las críticas interesadas. También es verdad que otros críticos de la reforma sólo objetaban las propuestas de modificación constitucional en uno de los temas (por ejemplo la sustitución anticipada de los árbitros electorales) pero no en el otro (ya que apoyaban las nuevas normas para regular el papel de los medios en las campañas políticas) o viceversa. Pero lo cierto es que, de cara a la opinión pública, el rechazo a las nuevas reglas constitucionales giraba en torno a estos dos expedientes y, a pesar de ser política y jurídicamente distintos, en la discusión, aparecieron íntimamente imbricados.

³ Por ejemplo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se celebró el Seminario Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y el autor de este ensayo del 12 al 16 de febrero de 2007. De los trabajos realizados en ese seminario se editó el libro: Córdova Vianello, L. y P. Salazar Ugarte, *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*. IJ-UNAM, International IDEA, México, 2007. Otras aportaciones de cara a la reforma, pueden consultarse en: Corral Jurado, Javier, "Medios y democracia", Sección de Opinión de *El Universal*, 13 de febrero de 2007; Torres, Alejandro, "La falta de ética frena la democracia", *El Universal*, lunes 25 de abril de 2005; Arvizu, Juan, "Expertos ven campañas como carrera de anuncios", *El Universal*, lunes 13 de febrero de 2006; Herrera, Jorge, "Urgen a regular compra de 'spots' en campañas", *El Universal*, lunes 23 de octubre de 2006; "Necesaria, una reforma para las elecciones intermedias", *El Universal*, lunes 23 de octubre de 2006; Raphael, Ricardo, "Entre radicales te veas", *El Universal*, 8 de diciembre de 2006.

En los siguientes párrafos me limitaré a recoger algunas de las posiciones críticas a la reforma que se hicieron públicas en los días previos a su aprobación sin especular sobre la motivación de las mismas y, sobre todo, separando los temas objetados. Para hacerlo, centraré mi atención en posicionamientos colectivos (desplegados o manifiestos) y sólo haré referencia a los dichos de un par de persona físicas en virtud de que su postura, en el contexto en el que fue expuesta, resulta emblemática de los tonos y términos en los que tuvo lugar la discusión. Mi objetivo en este breve apartado es ofrecer a los lectores un vistazo panorámico —y, en la medida de lo posible, imparcial— de los principales argumentos esgrimidos en contra de la propuesta de reforma constitucional que, al final, sería aprobada.

En un primer momento, recuperaré algunos planteamientos en contra de la regulación constitucional sobre el acceso a los medios de comunicación y, acto seguido, atenderé lo que se dijo ante el cese anticipado de los funcionarios electorales. Los méritos y deméritos de cada objeción, espero, emergerán por sí solos.

La resistencia y los medios

Las principales críticas a la regulación en materia de medios de comunicación que implicaba la reforma en materia electoral provinieron de los propios concesionarios de la Radio y la Televisión. Esto es comprensible porque sus intereses económicos, como veremos más adelante, serían sensiblemente afectados. No obstante ello, una vez aprobada la reforma, ésta también fue combatida por un grupo de periodistas e intelectuales que incluso promovieron un amparo contra la misma.⁴ En el fondo, los argumentos esgrimidos eran básicamente los mismos: una presunta violación de la libertad de expresión (reconocida en el artículo 6º constitucional) por prohibir la contratación de espacios en

la radio y la televisión para hacer pronunciamientos a favor o en contra de partidos políticos y/o candidatos y, en paralelo, una supuesta violación al derecho de información de los ciudadanos.

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) fijó su postura a través de un desplegado en el que, básicamente, argumentaba que la reforma era un retroceso porque atentaba contra las libertades mencionadas. A los pocos días, en la víspera de la aprobación de la reforma, un renombrado periodista, a nombre de la misma Cámara, remató el rechazo a la reforma con una solicitud poco usual por parte de los concesionarios y sus voceros:

“... exigimos un referendo, una consulta popular, para que los mexicanos se expresen de manera directa y sin participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos dirigentes de partidos políticos”.⁵

Ese referendo nunca tuvo lugar por lo que la reforma tuvo que ser combatida jurídicamente una vez que se aprobó (también, en este caso, intentando la vía del amparo) pero no deja de ser interesante el trasfondo del planteamiento: desde el punto de vista de los medios de comunicación la representación legislativa había sido suplantada por la ‘partidocracia’ por lo que se debía consultar directamente a la sociedad sin importar el procedimiento legislativo establecido por el artículo 135 constitucional. Para ese entonces la tensión entre los legisladores y los grandes medios de comunicación había alcanzado una intensidad importante y preocupante. La siguiente aseveración de otro periodista, en una reunión pública del 12 de septiembre de 2007 donde un grupo de senadores de la República recibieron a los representantes de la propia CIRT para discutir el tema es elocuente:

⁴ El tema de este amparo y de sus interesantes implicaciones jurídicas y políticas, por razones de congruencia temática, no será materia de este artículo.

⁵ Se trataba de Sergio Sarmiento, comentarista en Televisión Azteca y editorialista del periódico *Reforma*. La declaración se encuentra recogida en diversos diarios de esa fecha.

“Y, ¿saben qué? (...) sí tenemos una base democrática los dos, ustedes (los legisladores democráticamente electos) y nosotros (los voceros de los medios), nos regimos del pueblo (sic), pero si hacemos un sondeo hoy, para ver quién está más harto de ustedes o nosotros por parte del pueblo, no tengo la menor duda del resultado”.⁶

Como puede desprenderse de este planteamiento, el debate había trascendido el ámbito estrictamente electoral para ubicarse en el terreno fundamental de las fuentes de legitimidad de los diferentes poderes —públicos y privados— en el México del siglo XXI. Más allá de las confusiones implícitas en los dichos del periodista citado, como su declaración evidencia, la propuesta de reforma motivó una discusión —todavía embrionaria pero indispensable— sobre el papel del Estado y de los poderes democráticamente electos como entidades responsables de velar por el interés público ante las pretensiones legítimamente autointeresadas de los titulares y representantes de los poderes privados. También por ello, aunque el debate de fondo quedó pendiente, la iniciativa de reforma que comentamos merece ser objeto de reflexiones mesuradas en el mediano y largo plazo.

De hecho, aprovechando la perspectiva que nos ofrece la mirada retrospectiva, podemos entender que los legisladores —a pesar de sus diferencias partidarias— cerrarán filas ante el embate de los medios de comunicación. Aunque también es cierto que el rechazo a este aspecto de la reforma trascendía a los concesionarios de los medios electrónicos. Con otros tonos pero con similar firmeza, mediante un despliegado del mismo día, otra organización de empresarios, el Consejo Coordinador Empresarial —que durante la campaña electoral de 2006 había causado mucha polémica por su irrupción en la contienda mediante algunos spots televisivos a favor de un candidato en particular—, se sumó a las voces que criticaban las modificaciones constitucionales. Y, como ya he adelantado, una vez aprobada la reforma, también un grupo de reconocidos intelectuales intentaron impugnar la reforma ante el Poder Judicial.⁷ De ahí que no resulte exagerado describir ese desencuentro como el primer enfrentamiento del siglo XXI entre el poder político y el poder económico e ideológico mexicanos. Un duelo en el que, al menos en el asalto de 2007, resistió y se impuso el estado democrático.

De hecho, el mismo día 12 de septiembre de 2007, a pesar de las críticas, desplegados y descalificaciones, la Cámara de Senadores continuó con el proceso legislativo. La reforma constitucional, entonces, estaba destinada a nacer con la abierta impugnación de una parte importante del empresariado mexicano. Ello, no está de más señalarlo, como veremos más adelante, a pesar de que también se modificaron aspectos del sistema electoral mexicano que eran un viejo reclamo de ese poderoso sector: fundamentalmente, el régimen de financiamiento de los partidos políticos y la duración de las campañas electorales. Pero esos temas quedaron

⁶ Reproduzco la cita del dicho de Pedro Ferriz de Con, tal como lo hizo Ciro Murayama en la Revista *Nexos* (“En defensa propia”, 359, noviembre de 2007, p. 4).

⁷ Algunos de estos personajes eran Héctor Aguilar Camín, Federico Reyes Heróles, Fernández Menéndez, Isabel Turrent, Ángeles Mastreta, Leo Zuckerman, Luis Rubio, Luis de la Barrera, Sergio Sarmiento y Gerardo Estrada.

opacados por la reforma en materia de medios y por el otro aspecto que ya hemos adelantado: el reemplazo anticipado de los integrantes del Consejo General de la autoridad electoral.

La sustitución de los consejeros electorales

El Consejo Coordinador Empresarial, en el desplegado antes mencionado, también abordaba críticamente la decisión de remover de manera anticipada a los consejeros del Instituto Federal Electoral que habían organizado la elección federal de 2006. Asimismo, esta medida fue objetada por los concesionarios de los grandes medios de comunicación en muchos espacios radiotelevisivos. Pero la posición más nítida en sus argumentos y razones en contra de esta decisión política provino de un grupo de intelectuales que, el 5 de septiembre, publicaron un desplegado intitulado "Por la autonomía del IFE".⁸ Reproduzco, de manera resumida, la parte medular de sus argumentos:

"1. Como organismo público autónomo que garantiza la independencia del árbitro electoral, el IFE es uno de los pilares de nuestra democracia. Su independencia y autonomía fue uno de los mayores logros de la reforma política de 1996 (...)

3. La independencia y la autonomía del IFE no pueden entenderse al margen del principio de inamovilidad de sus integrantes. Si se vulnera este principio, se lesiona la autonomía (...)

4. La sustitución anticipada de los consejeros, sin razones fundadas y sin recurrir a los canales establecidos para ello, sienta un precedente negativo no sólo para el IFE sino para el conjunto de los órganos autónomos.

6. (...) La permanencia de los Consejeros no puede estar sujeta a que todas las fuerzas políticas queden conformes con la actuación del árbitro electoral, cuyo trabajo no es dar gusto a los contendientes, sino cumplir la ley y garantizar la voluntad ciudadana.(...)"

⁸ Los firmantes fueron las siguientes personas: Alejandro Rossi, Álvaro Matute, Ángeles Mastretta, Benito Nacif, Blanca Heredia, Carlos Elizondo Mayer-Serra, Carlos Marín, Carlos Tello Díaz, Ciro Gómez Leyva, Denise Maerker, Enrique Alduncin, Enrique Florescano, Enrique Krauze, Federico Reyes Heróles, Fernando Escalante, Francisco Abundis, Germán Dehesa, Héctor Aguilar Camín, Ignacio Almada, Jacqueline Peschard, Javier Aparicio, Jean Meyer, Jorge Buendía, Jorge Castañeda, Jorge Fernández Menéndez, Jorge Javier Romero, Josefina Zoraida Vázquez, Leo Zuckermann, Leonardo Curzio, Luis de la Barreda Solórzano, Luis González de Alba, Luis Miguel Aguilar, Luis Rubio, Marco Levario, María Amparo Casar, Miguel González Compeán, Olga Elizabeth Hansberg, Peter Bauer, Raúl Trejo Delarbre, Ricardo Raphael, Roberto Diego Ortega, Roy Campos, Sergio López Ayllón, Soledad Loaeza, Ulises Beltrán.

En efecto, como se advierte en este posicionamiento público, en 1996 se había establecido en el artículo 41 constitucional, entre otras disposiciones: a) la fórmula de nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del IFE; b) la duración de su encargo (7 años); c) su remuneración (equiparable a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); d) una prohibición para impedir que realizaran cualquier otra actividad económicamente remunerada, y e) la ruta jurídica para su eventual remoción (a través de las reglas del Título IV constitucional). Todo ello, como es fácil imaginar, con la finalidad de 'blindar' a esa autoridad contra los vaivenes de la dinámica política y los humores de su protagonistas. De hecho, por primera vez en la historia del México

contemporáneo, durante una década (1996-2006) se había logrado brindar estabilidad a los mandos de la autoridad encargada de organizar los comicios federales, lo cual, con toda evidencia, representaba una muestra de institucionalización venturosa de las rutinas electorales.

De ahí que la decisión de remover, primero al Consejero Presidente y a dos consejeros electorales y, algunos meses después, a otros tres miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, resultara jurídicamente posible (por tratarse de una reforma constitucional) pero políticamente cuestionable. Es un hecho que, al menos para una parte significativa de los actores políticos y de sus seguidores, la labor del Consejo General de la autoridad electoral había dejado mucho que desear durante la organización de los comicios de 2006, también era cierto que no se pusieron sobre la mesa —ni siquiera en el terreno del debate mediático— argumentos jurídicos para iniciar un juicio de responsabilidades en su contra. Por ello, los objetores de esta decisión advirtieron que se trataba de una operación política que carecía de fundamentación legal y que atentaba contra la apuesta estratégica de brindar estabilidad y certidumbre a las autoridades electorales.⁹

No obstante ello, la decisión fue aprobada con la reforma constitucional y una parte de los encargados de organizar la elección federal de 2006, incluido el Consejero Presidente, fueron sustituidos en sus cargos. Con esta decisión los legisladores nacionales optaron por interrumpir dos lustros de estabilidad institucional en la historia del Instituto Federal Electoral. La principal justificación proporcionada para sustentar esta controvertida medida fue que, con la misma, se arropó al árbitro electoral con un renovado consenso de todas las fuerzas políticas nacionales de cara a los comicios venideros. Un ingrediente fundamental con el que no había contado la integración del Consejo General anterior.¹⁰ Ese imperativo político, sin duda importante, terminó por imponerse a la necesidad de consolidar la estabilidad institucional y jurídica del árbitro electoral.

⁹ Me parece importante advertir que, si bien celebré la reforma en materia de medios electrónicos, con argumentos similares a los que he recuperado en el texto, estuve en contra de la remoción anticipada de los Consejeros Electorales. Expresé mi posición en un artículo publicado en el diario *El Universal* el mismo 5 de septiembre de 2007. Asimismo, *cfr.* Valdés Ugalde, Francisco, “¿Partidos para la democracia?”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2007.

¹⁰ Vale la pena recordar que, después de una pésima negociación política, el Consejo General del IFE, en 2003, quedó integrado con el voto principal de los diputados del PAN y del PRI pero sin el apoyo del PRD.

III. El contenido de la Reforma: una descripción comentada

En el dictamen de la Cámara de Diputados de la Reforma Constitucional puede leerse lo siguiente:

“La (reforma) plantea la conveniencia de reformar nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes tres ejes: a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos.”

En las páginas siguientes seguiré esa agrupación temática para ofrecer al lector una descripción panorámica de las normas constitucionales en materia electoral aprobadas en 2007 mediante las cuales, según los propios legisladores, ha sido posible “dar paso a un nuevo modelo electoral” en el país. Al final de esta descripción abriré un cuarto inciso, dedicado a identificar otras cuestiones relevantes que fueron modificadas y que no encuentran cabida en los tres conjuntos que los legisladores destacaron.

Las reformas en materia de financiamiento partidista

La Base II del artículo 41 constitucional, a partir de la reforma que ahora analizamos, contiene las nuevas reglas constitucionales relativas al financiamiento —público y privado— al que tienen derecho los partidos políticos nacionales. Dado que en este texto sólo nos interesan los cambios introducidos en 2007 y no una descripción dogmática de la regulación constitucional vigente en la materia, en seguida centraré mi atención únicamente en las modificaciones más relevantes:

- a) Cambió la fórmula para calcular el dinero público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Frente a la legislación anterior (aprobada en 1996) que contemplaba una fórmula compleja en la que intervenían muchos factores (costo mínimo de campaña, duración de las mismas, número de partidos registrados, etc.) para calcular la bolsa de dinero que se repartiría a los partidos, en 2007, se optó por una fórmula más simple que sólo involucra dos multiplicadores: a) 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; b) número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La principal bondad de esta decisión es que, a partir de la reforma, la bolsa de dinero a repartir anualmente entre los partidos dejará de crecer exponencialmente, como sucedía hasta 2006. Como acabamos de

recordar, con la regulación anterior, el número de partidos registrados era uno de los factores multiplicadores para el cálculo de dicha bolsa y, por lo mismo, tenía una tendencia creciente. Ahora, con los nuevos factores para su cálculo, el incremento anual será marginal.

- b) Se precisó que el dinero que podrán recibir los partidos políticos por el rubro de “actividades específicas” (relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales) equivaldrá al 3% del monto total del financiamiento anual por actividades ordinarias.
- c) Aunque la fórmula para repartir esos recursos entre los partidos registrados no fue modificada —30% de manera igualitaria y 70% proporcionalmente en función de la votación obtenida—, se redujo de manera importante el monto del dinero que recibirán durante las campañas electorales.¹¹ Antes, en años electorales —sin importar si se trataba de una elección intermedia o de una presidencial—, la bolsa de dinero para actividades ordinarias se duplicaba (100% extra). Ahora, en virtud de la reforma de 2007, cuando se trata de una elección intermedia (en la que solamente se renuevan los diputados) el monto extra para repartir entre los partidos solamente será el 30% del financiamiento ordinario de ese año. Y, cuando se trate de elecciones generales (en las que se renuevan las dos cámaras y la presidencia de la República), el monto extra para las campañas será del orden de 50% del financiamiento ordinario. El mérito de la decisión es innegable: las campañas electorales costarán menos que en el pasado inmediato. Un justo y añejo reclamo al que los partidos políticos se habían resistido y que ahora, finalmente, adquirió forma en una disposición constitucional. Esta reducción en el gasto campaña —como veremos más adelante—, en parte es posible porque los partidos ya no contratarán directamente —con sus recursos— espacios en

la radio y la televisión para promover sus candidaturas, puesto que utilizarán los tiempos que tiene reservado el Estado en esos medios. Desde esta perspectiva podemos decir que el gasto público se redujo: a partir de la reforma se utilizarán tiempos estatales para la difusión de las campañas en los medios, hasta ahora, prácticamente desaprovechados.

- d) También se redujo la cantidad de dinero privado (proveniente de sus simpatizantes) que pueden recibir los partidos políticos. Si antes podían recibir el 10% de la bolsa total de financiamiento público ordinario, ahora la suma total del dinero de origen privado no podrá exceder anualmente, para cada partido, el 10%, pero del monto fijado por la autoridad electoral como tope de gasto en la última campaña presidencial. La reducción, también en este caso, es potencialmente significativa aunque su monto preciso dependerá del cálculo que haga la autoridad electoral del tope de gasto autorizado para cada campaña. Pero lo importante es que, en su conjunto, las nuevas normas sobre el financiamiento partidista apuntan a una disminución racional de los recursos partidistas. Los partidos tendrán menos dinero pero seguirán contando con sumas suficientes para realizar su importante tarea de mediadores en la integración de la representación nacional.
- e) Gracias a la reforma los partidos políticos que pierdan su registro (por no obtener el mínimo de la votación requerida para conservarlo) deberán reintegrar los recursos y bienes remanentes a la Federación. En la ley secundaria, por mandato de la Constitución, se contemplaría —y, de hecho, ya se contempla— el procedimiento para llevar a cabo dicha liquidación.

Con esta decisión se otorgó fuerza constitucional a una medida administrativa que había aprobado años atrás la autoridad electoral, que se busca evitar que se repitan casos funestos como el del Partido de la “Sociedad Nacionalista” de la familia Riojas de cu-

¹¹ Según los cálculos de los propios legisladores la reducción entre 2009 y 2012 será de más de 3 mil millones de pesos. *Cfr.* Dictamen de la Cámara de Diputados.

vos miembros —así como de los recursos remanentes del partido que fundaron—, al día de hoy, nadie sabe nada. A partir de 2007, la autoridad cuenta con los instrumentos constitucionales para atajar esas operaciones de fraude a la ley que tanto daño hacen a nuestra democracia.

Cambios en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales

3.1. En la Base V del mismo artículo 41 quedaron recogidas las normas constitucionales que rigen la estructura y facultades del Instituto Federal Electoral. Respecto de esta materia los cambios más importantes fueron los siguientes:

- a) Como ya se adelantaba en el apartado introductorio de este ensayo, se modificaron las reglas para nombrar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral. En primera instancia, se determinó que el nombramiento de estos servidores públicos tendrá lugar de manera escalonada. La decisión del escalonamiento es positiva —de hecho, a partir de lo establecido en el artículo 99 constitucional también reformado en 2007 y mediante una reforma posterior a la Ley Orgánica del Poder Judicial, también se aplicará a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹²— puesto que es una apuesta para preservar la experiencia y la memoria institucionales. Las curvas de aprendizaje en estas tareas que requieren un alto grado de especialización pueden resultar costosas —como evidenció el Consejo General nombrado en 2003— por lo que resulta atinado combinar la necesaria renovación de los mandos de las autoridades con una cuota de experiencia.

- b) Con la reforma también cambió la duración del nombramiento del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales. Antes todos duraban siete años en su cargo. Ahora, el Presidente durará seis años pero podrá ser reelecto por un periodo adicional, mientras que los consejeros durarán nueve años sin posibilidad de reelegirse. Además se agregó en la Constitución que, para el nombramiento de estos servidores públicos, realizado por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, se tendrá que llevar a cabo “una amplia consulta a la sociedad”.

Esta decisión que, en lo personal considero meramente formal —y, en su última parte, incluso, retórica— fue objeto de algunas críticas que señalaron que la posibilidad de reelección en el cargo de Consejero Presidente podría generar incentivos negativos durante la gestión de ese funcionario. Sólo el tiempo y el desempeño de las personas que ocupen ese cargo nos dirán si esa suspicacia tiene o no fundamento.

- c) Desapareció la figura de los consejeros electorales suplentes y se puntualizó en la Constitución que, en caso de suscitarse la falta absoluta del consejero presidente o de alguno de los consejeros electorales, el sustituto nombrado para reemplazarlo únicamente será elegido para concluir el periodo de la vacante.
- d) Se constitucionalizó la prohibición (ya existente en la legislación secundaria) para que quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, para ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Esta disposición, ahora recogida en la Constitución, en su versión legislativa era conocida como la “Ley Molinar”, al ser introducida después de que un ex consejero electoral, de ese apellido,

¹² Este hecho demuestra que era perfectamente posible establecer la fórmula de nombramiento escalonada para los miembros del Consejo General del IFE sin que fuera necesario decidir su remoción anticipada.

renunciara a su cargo en la autoridad electoral para ocupar un cargo en la administración pública federal.¹³

- e) Se constitucionalizó la figura de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral como órgano encargado —con autonomía técnica y de gestión— de la fiscalización y vigilancia de los recursos de la propia autoridad. El titular de ese órgano electoral deberá ser nombrado por la Cámara de Diputados (dos terceras partes de los votos) a propuesta de las “instituciones públicas de educación superior”, durará seis años en su cargo y podrá ser reelecto en una ocasión. La contraloría estará, para efectos administrativos, adscrita a la presidencia del Consejo General y, por mandato constitucional, mantendrá una coordinación técnica con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Dejando de lado el lugar común de que todos los recursos públicos deben ser objeto de estrictos controles, la decisión por la que se elevó a la Constitución la existencia de esta figura y se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar a su titular fue objeto de diversas objeciones por parte de algunos observadores y expertos en la materia. La principal fue que, con esta medida, se pone en riesgo la autonomía del Instituto Federal Electoral. En lo personal, más allá de las debilidades de la decisión, creo que —para evitar este tipo de medidas de cuestionable legitimidad política— todos los órganos constitucionales autónomos (el Banco de México, la Comisión de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los

Tribunales Agrarios y el propio Instituto Federal Electoral) deberían rendir cuentas únicamente a la Auditoría Superior de la Federación.

- f) Cambió la naturaleza jurídica de la Comisión del Consejo General encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. A partir de la reforma de 2007, este órgano de control tiene una naturaleza técnica, cuenta con autonomía de gestión y su titular que será nombrado por el Consejo General del IFE (dos terceras partes de los votos) a propuesta de su presidente. Un dato de la mayor importancia es que se precisó en la Constitución que dicha instancia no estará limitada en su actuación por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Además, esta comisión, tendrá dentro de sus atribuciones la de coadyuvar en las tareas de los órganos equivalentes de las entidades federativas.

Esta decisión sólo puede celebrarse. En particular la proscripción constitucional de los secretos bancario, fiscal o fiduciario en materia electoral. Es indiscutible la relevancia que tiene para la salud de la democracia mexicana que el dinero de los partidos políticos tenga un origen lícito y transparente. Sobre todo en un contexto en el que poderes salvajes y delincuenciales, como el narcotráfico, intentan capturar a los órganos del estado. Para evitarlo es indispensable contar con una autoridad electoral fuerte y constitucionalmente facultada para actuar sin más reserva que los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de los cuales no tiene cabida —al menos no en esta materia— la secrecía financiera. El bien público que se busca proteger —la licitud de los recursos que fluyen por las venas de la competencia democrática—, en este caso, desplaza legítimamente las consideraciones basadas en la presunta privacidad de las cuentas bancarias de actores públicos o privados.¹⁴

- g) Se estableció la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral, cuando así lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas, pueda asumir la organización de procesos electorales locales.

Esta posibilidad quedó en la Constitución como un rastro de una propuesta que gravitó duran-

¹³ Juan Francisco Molinar Horcasitas dejó el Consejo General del Instituto Federal Electoral para convertirse en Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación en el Gobierno de Vicente Fox Quesada (cuya elección en el año 2000 contribuyó a organizar).

¹⁴ Para entender la relevancia de esta decisión puede ser interesante recordar las particularidades de los casos de Pemexgate y Amigos de Fox en el año 2000. Al respecto, *cf.* Córdova, L., C., Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006. Sobre los límites a la privacidad, se sugiere el ensayo de Ernesto Garzón Valdés, “Lo público, lo íntimo, lo privado” (IFAI, México, 2007).

te la confección de la reforma y que no llegó a materializarse: la creación de un órgano nacional de elecciones, encargado tanto de las elecciones federales como de todos los (comicios) locales. Más allá de las complejidades políticas, jurídicas y técnicas de dicha idea lo cierto es que la fórmula que quedó en la Constitución no es del todo afortunada. Ello, sobre todo, porque puede colocar a la autoridad electoral en medio de las disputas políticas de los actores de las diferentes entidades federativas.¹⁵ También, en este caso, sólo el tiempo nos dirá cuáles son los efectos prácticos de la disposición constitucional.

3.2. Con la reforma también se modificó el artículo 99 constitucional para dotar de nuevas facultades y revisar el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este ámbito, los cambios más relevantes fueron los siguientes:

- a) El primer cambio tiene que ver con la decisión constitucional por la que las Salas Regionales funcionarán permanentemente y no sólo en los procesos electorales como venían haciéndolo hasta el 2007. Asimismo, como ya lo anunciaba, se previó en la Constitución el nombramiento escalonado de los futuros magistrados electorales (tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales), para lo cual se ajustó el mandato de su gestión a nueve años y se precisó que, en caso de verificarse la ausencia de un Magistrado, se nombrará a un nuevo miembro
- b) Para facilitar el funcionamiento del Tribunal ahora que las Salas Regionales tendrán una actividad permanente se estableció, en un nuevo párrafo décimo del mismo artículo 99, que la Sala Superior podrá (de oficio o mediante solicitud de las partes o de una sala regional) atraer los juicios que conozcan las Salas Regionales. Asimismo, respetando las reglas y los procedimientos establecidos en la legislación secundaria correspondiente, la Sala Superior podrá enviar asuntos de su competencia a dichas salas con la finalidad de que los conozcan y resuelvan.
- c) Por otra parte, se acotó la potestad del Tribunal Electoral para determinar por sí mismo las causales de nulidad de una elección. A partir de la reforma de 2007, en aras de la certeza jurídica, las elecciones sólo podrán anularse cuando se verifiquen las causales expresamente establecidas en la ley secundaria.
- d) Para evitar (al menos en parte) situaciones inciertas como la del 2006, se precisó en la Constitución que la elección presidencial sí podrá ser objeto de nulidad pero solamente en aquellos casos expresamente establecidos por la legislación. Es decir, la Sala Superior del Tribunal Electoral puede declarar o no la validez de la elección presidencial, pero esta segunda posibilidad se encuentra legalmente reglamentada y, por lo mismo, acotada a determinados supuestos específicos.

del Tribunal, sólo “por el tiempo restante al del nombramiento original”.

De esta manera, como lo advierten los propios diputados en el dictamen de la reforma, se busca aligerar la carga de trabajo a la Sala Superior y, al mismo tiempo, aprovechar la existencia de magistrados regionales que percibían una remuneración permanente pero sólo eran llamados a trabajar cada tres años. Por su parte, con el nombramiento escalonado se busca, atinadamente, aprovechar la experiencia de los magistrados en el futuro.

Asimismo, para evitar (al menos en parte) situaciones inciertas como la del 2006, se precisó en la Constitución que la elección presidencial sí podrá ser objeto de nulidad pero solamente en aquellos casos expresamente establecidos por la legislación. Es decir, la Sala Superior del Tribunal Electoral puede declarar o no la validez de la elección presidencial, pero esta segunda posibilidad se encuentra legalmente reglamentada y, por lo mismo, acotada a determinados supuestos específicos.

Considero que estas dos últimas decisiones —al menos en su dimensión constitucional, que es la que nos interesa en este ensayo— fueron acertadas. Delimitar legalmente las facultades de las

¹⁵ Comparto la opinión de José Woldenberg sobre esta medida, vertida en su colaboración en el periódico *Reforma* el 12 de septiembre en la víspera de la aprobación de la misma: “Al parecer se trata de la típica negociación que resulta peor que las posiciones extremas originales. El esquema actual (autoridades federales y locales separadas para organizar sus respectivas elecciones) o la pretensión de un Instituto Nacional de elecciones que organizara todas son dos modelos claros y funcionales. Pero de aprobarse la nueva disposición tendremos tensiones generadas desde la Constitución. Habrá quienes desde los institutos locales y desde el propio IFE pretendan que este último se haga cargo de las elecciones locales y habrá también en esas instituciones quienes pretendan lo contrario. Total un llamado desde la Constitución al conflicto permanente”.

autoridades jurisdiccionales en temas tan delicados como la nulidad de una elección es una manera de contribuir a la certidumbre que tanto requiere la vida democrática. A partir de esta reforma sabemos con certeza que el Tribunal Electoral (la Sala Superior y las Salas Regionales) sí pueden declarar la nulidad de las diferentes elecciones federales y locales; y también sabemos en qué casos y bajo cuáles supuestos puede hacerlo.

- e) Adicionalmente, con la reforma constitucional se zanjó una disputa jurisdiccional por demás problemática. Resulta que, a pesar de que el artículo 99 constitucional establecía, desde 1996, que el Tribunal Electoral era la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, la Suprema Corte de Justicia había determinado que dicho tribunal especializado no tenía facultades para decidir la inaplicación de leyes contrarias a la Constitución.¹⁶ De esta forma, a través de una polémica interpretación, la Suprema Corte había concentrado con pretensiones de exclusividad la potestad de valorar la inconstitucionalidad de todas las leyes, incluidas las electorales. Pues bien, a partir de 2007, por decisión del órgano reformador de la Constitución la cuestión ha quedado zanjada: las Salas del Tribunal Electoral “podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias” a la Constitución. En esos casos, la declaratoria (tal y como sucede con el recurso de amparo) sólo tendrá efectos en el caso concreto, además, la Sala Superior deberá informar a la Suprema Corte de Justicia. La decisión es

afortunada porque brinda certeza sobre las facultades del Tribunal Electoral (ahora sabemos que, salvo en el caso de las acciones de inconstitucionalidad es, en efecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia) y garantiza que siempre habrá una vía abierta para impugnar, eventualmente, la inconstitucionalidad de leyes en materia electoral.

- f) De manera complementaria se puntualizó que, para que un ciudadano pueda acudir al Tribunal Electoral por presuntas violaciones a sus derechos por parte del partido en el que está afiliado, primero deberá agotar las instancias partidistas internas. Esto será posible en los términos y plazos que establecerá la ley secundaria.

Esta decisión es difícil de valorar. Por una parte parece sensato que, en aras de la independencia que requiere todo partido político para desplegar sus actividades, las autoridades jurisdiccionales no puedan determinar discrecionalmente cuándo y bajo qué procedimientos intervendrán en la vida partidista. Sin embargo, si observamos a los partidos como “entidades de interés público” que constituyen el único canal constitucional para integrar la representación nacional y, en esa medida, ejercen actos de autoridad, esta nueva disposición constitucional puede convertirse en una pantalla para los atropellos de las dirigencias a los derechos de los militantes. De nueva cuenta, los términos de la legislación secundaria y las eventuales interpretaciones que de la misma haga el Tribunal Electoral serán fundamentales para determinar los efectos de la nueva norma constitucional.

¹⁶ Al respecto, *cf.* Astudillo, César, “La guerra de las cortes”, en *Nexos* No. 366. Junio de 2008, p. 58-60. En este artículo, el autor configura, una conceptualización de lo que él llama la “guerra de las cortes”. En el caso particular de la SCJN y el TEPJF, el conflicto se remonta a 1998-1999, cuando ambos órganos jurisdiccionales “establecieron criterios interpretativos distintos en relación al principio de representación proporcional empleado en la conformación de los órganos deliberativos de las entidades federativas”. Lo que estaba en juego era la capacidad del TEPJF para valorar la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, misma que le fue conculcada por la SCJN en las contradicciones de tesis No. 2 y 4 de 2000.

- g) Dentro de las facultades de nivel constitucional del Tribunal Electoral se incluyó expresamente la de resolver de manera definitiva e inatacable sobre la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a “partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras”.
- Lo interesante e innovador en el caso de esta facultad es que, ahora, se encuentra explícitamente señalada a nivel constitucional la posibilidad de sancionar, además de los partidos y agrupaciones políticas, a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras por eventuales violaciones a las normas constitucionales. De esta manera, contrario a lo que sucedía en el pasado, las disposiciones legales por las que se establezcan las sanciones correspondientes tendrán un fundamento constitucional indiscutible.
- h) Finalmente, se precisó en la Constitución que las salas del Tribunal Electoral podrán hacer “uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley”.

El nuevo modelo de comunicación

Suelo recordar que, en 1994, cuando tuvo lugar la primera elección presidencial capitaneada por el Instituto Federal Electoral autónomo e integrado por consejeros (en ese entonces llamados “ciudadanos”) independientes a los partidos políticos y al gobierno,¹⁷ el gran reto fue llevar las campañas políticas —en plural— a los medios de comunicación electrónicos. La razón era simple: en ese entonces, todavía, la única campaña que tenía una amplia cobertura mediática era la del candidato del Partido Revolucionario Institucional. Dos lustros y medio después, en 2007, el gran reto para el sistema electoral era el contrario: cómo ‘desmediatizar’ las campañas políticas.

En efecto, gracias al nuevo modelo de financiamiento aprobado en 1996 en las campañas electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006, los partidos contaron con ingentes recursos para contratar espacios de tiempo en la radio y la televisión y, campaña tras campaña, invirtieron su dinero en estrategias propagandísticas mediatizadas. Eso tuvo, por lo menos, dos efectos perniciosos: a) una gran cantidad de recursos públicos terminaban trianualmente en las manos de los grandes concesionarios de los medios; b) el nivel del debate y de la discusión política era deplorable. Con la reforma constitucional de 2007 se dio un primer paso para corregir el rumbo al aprobarse, básicamente, las siguientes medidas:

- a) En la Base III del artículo 41 constitucional se confirmó lo siguiente: “Los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”. Solamente que ahora corresponderá al Instituto Federal Electoral ser “autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”. Como puede observarse, con la reforma se optó por dar un giro de 360° en el modelo de regulación de esta delicada materia. Antes —aunque el Estado aportaba gran parte de los recursos que los partidos gastaban en los medios— eran los propios partidos los que directamente negociaban su acceso a la radio y la televisión. De esta forma las campañas se desplegaban, por decirlo así, en ‘tiempos privados’, vendidos por los concesionarios a los partidos y sus candidatos. Ahora, a través del Instituto Federal Electoral, el Estado mexicano utilizará una parte de sus propios tiempos para que tengan lugar las campañas. Con esta decisión, entre otras cosas, se amplió la misión institucional de la autoridad electoral: ya no sólo organizará las elecciones sino que será la entidad administradora de los tiempos estatales en la radio y la televisión. Un reto por demás complejo y relevante para el futuro de la democracia mexicana.
- b) Lo anterior se llevará a cabo a partir de un conjunto de reglas que, en su dimensión constitu-

¹⁷ Aunque el Consejo General seguía siendo presidido por el Secretario de Gobernación.

cional, me limito a transcribir sin mayor comentario. Lo único que advierto es la sobrerreglamentación constitucional en la materia ya que muchas de estas reglas deberían, en aras de una adecuada técnica jurídica, encontrarse en la ley secundaria:

- “i) 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;
- ii) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- iii) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- iv) 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;
- v) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- vi) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- vii) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que

determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.”

- c) Más adelante, para completar el sentido de la reforma, el nuevo artículo 41 constitucional señala lo siguiente: “Los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. La restricción es clara en todos sus elementos: vale en todo momento, para los partidos y sus representantes, y en todas las variantes posibles de espacios imaginables en la radio y la T. V. Esta medida sería reforzada con prohibiciones y sanciones en la legislación secundaria (COFIPE) dirigidas a los propios partidos y, también, a los concesionarios de los medios.¹⁸

No es difícil imaginar que ésta es una de las disposiciones constitucionales que, por sus efectos, más irritó a los concesionarios de los medios de comunicación. Sin embargo, el foco de las críticas y el objeto de sus litigios legales se ubicó en la disposición que se comenta a continuación (y que, al igual que la medida anterior, vale también en los estados y el Distrito Federal).

- d) Con la experiencia de la elección de 2006 en mente, mediante la reforma, se elevó la siguiente prohibición —que ya se encontraba en la legislación secundaria —¹⁹ al artículo 41 constitucional: “Ninguna 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 ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

Es claro que la limitación vale para cualquiera —de hecho la Constitución también prohíbe la transmisión en territorio mexicano de este tipo de mensajes, cuando se contraten en el extranjero— pero no queda claro:

- a) si la prohibición vale en todo momento o sólo durante los procesos electorales y; b) si la limitación abarca cualquier tipo de posicionamiento político o sólo aquellos que directamente están orientados a incidir en los resultados de las elecciones. Esta indefinición, por la importancia que el tema reviste, merece algunas reflexiones en este ensayo. Existen, al menos, dos interpretaciones posibles sobre los alcances de la norma:

Queda claro que, durante las campañas electorales, la prohibición que nos ocupa tiene vigencia plena. Pero puede argumentarse que no vale fuera de esos tiempos electorales. Esta interpretación se refuerza si consideramos que el código electoral —desde antes de la reforma— ya establecía lo siguiente: “Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos

¹⁸ Por excepción en este texto dedicado a la reforma constitucional, conviene citar algunas disposiciones de la legislación secundaria. En el COFIPE, en sintonía con la Constitución, se estableció que los partidos no pueden “(...) en forma directa o por terceras personas, (contratar) tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión (art. 342, 1, j del COFIPE)”. Y los concesionarios tiene prohibida: “La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (art. 350, 1, a del COFIPE)”.

¹⁹ En efecto, durante la elección de 2006 estaba vigente una norma legal en esta materia que tenía una redacción mucho menos clara y categórica —“Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales (...)”— que, como ya recordamos, fue burlada, entre otros, por el Consejo Coordinador Empresarial y que, por lo mismo, ahora fue reemplazada por la disposición constitucional comentada y apuntalada por otras normas en el código electoral.

políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. (art. 228, 3 del COFIPE). A la luz de esta definición legal puede concluirse que la limitación que impone la Constitución, al usar el término “propaganda”, se refiere a este conjunto de medios y acciones de difusión que se realizan “durante la campaña electoral”. Sostener lo contrario —que la limitación constitucional vale en todo momento y para cualquier posicionamiento político—, supondría aceptar que nuestra Constitución impone una limitación muy gravosa a la libertad de expresión en una materia particularmente delicada como lo es la política (entendida en sentido amplio).²⁰

Pero existe una segunda interpretación posible. Después del nefasto espectáculo mediático durante la elección del 2006 y de la abusiva intervención de algunos grupos económicamente poderosos durante la campaña de ese año, el poder reformador de la Constitución optó por una decisión que colocó otros bienes fundamentales para la consolidación de nuestra democracia —como la equidad de las diferentes

voces para participar en el debate público— por encima de una concepción irrestricta de la libertad de expresión. Desde esta perspectiva cabría interpretar que la nueva restricción es más amplia y ambiciosa: vale en todo momento y para cualquier propaganda política.²¹ Quienes defienden esta interpretación recuerdan que la propia Constitución (y los tratados internacionales) permite imponer límites legales a la libertad de expresión cuando, entre otras cosas, estén en riesgo los derechos fundamentales, el orden público o las instituciones democráticas. En efecto, nuestra Constitución, en su artículo 6º, nos dice que la manifestación de las ideas puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa cuando se ataque a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Así las cosas, no sería del todo descabellado sostener que la restricción para contratar propaganda vale en todo momento y para cualquier asunto de naturaleza política.

En lo personal, siguiendo la lógica que ha inspirado a la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, en el sentido de que sólo es lícito

²⁰ Alguno podría objetar que mi conclusión es apresurada porque la limitación que impone la Constitución no restringe la libertad de expresión sino la posibilidad de ejercerla a través de la radio y la televisión. El problema es que, como lo advierten diversos documentos e instancias internacionales, la frontera entre lo primero y lo segundo no es tan clara. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo, subraya la vinculación profunda, casi íntima, que existe entre esta libertad y su ejercicio a través de cualquier medio: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13 reitera la idea y remata, en su párrafo 3, con una disposición contundente: “3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.” De hecho, en sintonía con estas normas y con otras que nos dicen cuándo y en qué forma es legítimo imponer límites a la libertad de expresión, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, en el año 2000, aprobó una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, de la que conviene rescatar dos párrafos: “5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones

en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.”; “6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma (...).” Como puede observarse, a la luz de estas normas internacionales —que, vale la pena advertirlo, no están por encima de la Constitución mexicana pero sirven para orientar su interpretación— la lectura de la restricción impuesta por el artículo 41 constitucional que parece compatible con la libertad de expresión es aquella que limita su vigencia al tiempo de las campañas electorales y al ámbito específico de la política electoral y no de la política en general.

²¹ De nuevo parece lícita una referencia al Código Electoral reformado porque su texto permite interpretar que, en efecto, los legisladores estaban pensando en una restricción a la contratación de propaganda en todo momento y para cualquier asunto de índole político. Nos dice el nuevo artículo 345 del COFIPE (inciso b, párrafo primero) que es una infracción a la legislación electoral por parte de “los ciudadanos, (...)”, o en su caso de cualquier persona física o moral: “Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. La distinción que hacen los legisladores entre “fines políticos o electorales” es la que llama mi atención. Si bien se refiere a la propaganda orientada a la promoción personal, la redacción de la norma nos permite interpretar que la prohibición también vale fuera de los tiempos de campaña y no sólo para los asuntos electorales.

imponer ciertos límites a libertad de expresión cuando existe un “peligro cierto y actual” (*clear and present danger*) de que ciertas expresiones pongan en riesgo un “interés fundamental” (*compelling interest*) del Estado (por ejemplo, a las instituciones democráticas o a otros derechos fundamentales), me inclino por la primera interpretación. Pero, como debe ser en una democracia constitucional digna de ese nombre, la última palabra corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes.²²

Lo cierto es que esta fue la disposición que suscitó mayor polémica durante el proceso de aprobación de la reforma y, de hecho, fue la causa primordial de los recursos de amparo que intentaron interponer algunos intelectuales y empresarios en contra de las modificaciones constitucionales. Seguramente por ello, en sus dictámenes, los Senadores y Diputados, se cuidaron de advertir o siguiente: “...no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión.”²³

e) Otro cambio significativo desde la perspectiva de los alcances de las competencias (y responsabilidades) del Instituto Federal Electoral reside en que, a partir de 2007, también tendrá a su cargo la administración de los tiempos estatales en radio y televisión en las entidades federativas. Desde esta perspectiva parece atinado sostener que, al menos en este tema, la autoridad electoral administrativa federal funge en realidad como una autoridad nacional. Las reglas que observará para cumplir con esta encomienda se encuentran en el Apartado B del propio artículo 41, a saber:

“i) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes

con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

ii) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional,

iii) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”.

f) Otro aspecto polémico de la reforma —y que, sin duda, está destinado a generar debates políticos y jurídicos— fue la decisión de elevar a rango constitucional la siguiente norma (Apartado C del artículo 41): “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”.

En la definición de los linderos y alcances de esta delicada disposición, la labor de los jueces electorales y su apertura para abreviar de las experiencias de otros países y del derecho internacional será de la máxima relevancia. En lo personal, aunque la prohibición está dirigida exclusivamente a los partidos políticos, tratándose de una restricción a un derecho fundamental como la libertad de expresión, considero que esta frase (por demás ambigua y equívoca) no debió encontrar cabida en una norma constitucional.

g) En cambio una limitación que me parece del todo atinada (que se encuentra en el mismo Apartado C del artículo 41, inmediatamente después de la anterior) es la siguiente:

²² Sobre este mismo tema, *cfr.* Salazar, P., “La libertad limitada” en *Nexos*, No. 366, junio 2008, pp. 8-10.

²³ La cita se encuentra en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados encargadas de dictaminar la reforma constitucional.

“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.”

Finalmente, la práctica nefasta de los gobernantes en turno, consistente en utilizar la propaganda gubernamental para favorecer a sus partidos y que, durante una década se intentó combatir mediante ‘exhortos’ y ‘llamados’ por parte de la autoridad electoral mexicana, ha quedado prohibida en la Constitución. A partir de ahora, el reto para las autoridades reside en combatir los actos ilegales y en sancionar las simulaciones.

- h) Sobre el tema de las sanciones, precisamente, versa el último párrafo de esta nueva ‘Base’ constitucional en la que se establece que las infracciones a la misma “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.” Las herramientas jurídicas existen, ahora el reto reside en construir la infraestructura técnica para implementar las nuevas disposiciones y, sobre todo, en consolidar y afianzar la *auctoritas* y la *potestas* de los órganos del Estado responsables de ponerlas en marcha y, en su caso, de sancionar sin titubeos a los infractores de las mismas.

Los otros temas de la reforma

Además de las modificaciones constitucionales que pueden agruparse en los rubros antes descritos, con la reforma constitucional de 2007 también cambiaron otros aspectos del sistema electoral mexicano que merecen una mención en este trabajo. Me limito a listarlos con los comentarios estrictamente necesarios para ofrecerles sentido:

- a) En el artículo 6º de la Constitución se incorporó una frase, cargada de significado y de potenciales implicaciones, pero que debe ser complementada por una legislación secundaria hasta ahora inexistente: “...el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.²⁴
- b) En congruencia con una reforma al artículo 122 constitucional por el que se permite la existencia de partidos políticos locales en el Distri-

²⁴ Sobre este derecho el Tribunal Constitucional español ha señalado lo siguiente: “(el mismo) tiene un carácter meramente instrumental en cuanto que su finalidad se agota en la rectificación de informaciones publicadas por los medios de comunicación y que aquél que solicita la rectificación considere lesivas de derechos propios. Por su naturaleza y finalidad, el derecho de rectificación, que normalmente sólo puede ejercerse con referencia a datos de hecho (incluso juicios de valor atribuidos a terceras personas), pero no frente a opiniones cuya responsabilidad asume quien las difunde, debe ser regulado y ejercitado en términos que ni frustren su finalidad ni lesionen tampoco el derecho que también la Constitución garantiza a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión” (sentencia 35/1983). Citada por M. Carbonell, en la voz “Derecho de rectificación”, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, UNAM, México, 2005, pp. 667-670.

to Federal, se precisó en el artículo 41 de la propia Constitución que los partidos políticos nacionales “tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal”. Si bien este ajuste es menor y meramente formal, su importancia reside en que con el mismo se abrogó una prohibición (vigente desde 1986) que impedía la existencia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

- c) Con la finalidad de reforzar una prohibición que ya existía en la Constitución, pero cuya observancia es permanentemente puesta a prueba se ratificó en la Constitución que, dado que los partidos son organizaciones a las que solamente los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente, “quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.²⁵
- d) Asimismo, también en el artículo 41 constitucional, se agregó la siguiente disposición: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley”. Como puede suponerse, se trató de una decisión polémica y no exenta de críticas por parte de algunos expertos en la materia. Sobre todo, porque los propios legisladores en el dictamen de la Cámara de Diputados reconocieron que la finalidad de la misma era “delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales (...) a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista”. La intención de los partidos, con toda evidencia, es la de limitar la capacidad de los jueces electorales para corregir decisiones intrapartidarias de dudosa legitimidad. Por lo mismo considero que esta inclusión constitucional es, potencialmente, regresiva.
- e) Una decisión venturosa, en cambio, fue la de reducir los tiempos de las campañas electorales. En el artículo 41 constitucional, Base IV, se puntualizó que “la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días”. Finalmente, se reconoció en la Constitución la existencia de las llamadas “precampañas” y se determinó que la ley secundaria debería señalar los plazos y reglas para las mismas que, “en ningún caso excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.
- f) Por otra parte, se suprimió del artículo 97 constitucional una vieja facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le permitía investigar hechos que pudiesen constituir graves violaciones al voto público en la elección de alguno de los Poderes de la Unión. Esa posibilidad —que con toda evidencia había quedado superada años atrás con la creación de la justicia electoral especializada— tam-

²⁵ Detrás de esta reiteración constitucional, en cierta medida, también está la experiencia de la elección del 2006. En esa ocasión se denunció —al menos en el terreno de la opinión pública— la intervención del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través del Partido Nueva Alianza, en la justa electoral.

bién fue causa de especulaciones y conjeturas durante el conflicto poselectoral de 2006. Es por ello que la medida resultó, por demás, oportuna.

- g) En el artículo 108 constitucional, relativo al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se precisó que también se consideran como tales “los servidores públicos de los organismos a que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.
- h) En aras de la consistencia normativa del ordenamiento jurídico nacional, con la reforma, también se modificó el artículo 116 en el que se establecen las reglas constitucionales que deben orientar los ordenamientos jurídicos electorales en las entidades federativas. Ello para adecuar todas las normas en la materia a la reforma constitucional. Una de esas normas que merece un comentario propio es la que señala que, a partir de ahora, las elecciones estatales deberán celebrarse el primer domingo de julio de cada año que corresponda (con excepción de los estados que celebren elecciones el mismo año que la elección federal y tengan establecida una fecha distinta para su jornada electoral). Los propios diputados justificaron la decisión argumentando que, al evitar la proliferación de elecciones a lo largo del año, no se restará “tiempo a la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos y (someta) la relación entre ellos, y con las autoridades, a una tensión que perjudica el diálogo, la negociación y la deseable construcción de acuerdos”.²⁶
- i) Con la finalidad de reforzar las normas que impiden a los servidores públicos utilizar los recursos del Estado para realizar campañas políticas, en el artículo 134 constitucional, se estableció lo siguiente: I) los servidores públicos deben aplicar “con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”; II) toda la propaganda gubernamental (o pública en sentido amplio) “deberá tener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social (y, en ningún caso) incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”; III) las leyes garantizarán el cumplimiento de estas normas, “incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

²⁶ Cfr. Dictamen de la Cámara de Diputados.

VI. Conclusiones

La reforma constitucional en materia electoral de 2007, como puede constatare en estas páginas, fue una apuesta ambiciosa. A pesar del debate que su aprobación suscitó, desde mi perspectiva, son más las luces que las sombras. Sobre todo porque, como sostuvieron los propios legisladores en el dictamen que ofreció sustento a esta operación jurídica, en México es urgente “terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles —para la democracia— campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario”.²⁷

Las nuevas normas sientan las bases para que esto sea posible. Ahora falta lo más difícil: que los propios actores políticos ajusten su adecuación a las nuevas normas; que las autoridades electorales las apliquen e interpreten con vocación de Estado y sentido garantista y que nosotros, los ciudadanos, las acompañemos con espíritu vigilante y ánimo participativo. Ojalá.

²⁷ *Ibid.*

LA REFORMA
ANTE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

5

Introducción

Debo señalar que me propuse, desde el primer momento en que fui honrado con el cargo de Ministro, que durante algún tiempo me dedicaría exclusivamente a las delicadas tareas que dicho cargo conlleva; éste es el primer trabajo de esta naturaleza que he aceptado realizar. Ello se explica por dos razones: la primera, la intensa relación profesional de cerca de diez años que tuve con la materia electoral y, en particular, con la actividad jurisdiccional electoral, de la que guardo el mejor recuerdo y con la cual, en mi nuevo desempeño me vuelvo a involucrar al formar parte del Tribunal Constitucional de nuestro país; la segunda, obedece a la muy gentil y reiterada insistencia para que colaborara en este libro.

No obstante, mi aceptación estuvo condicionada desde el principio en el sentido de que mi aportación con este trabajo sería sobre la base de describir en él únicamente referencias objetivas y esquemáticas de lo que ha sucedido con las impugnaciones que se han presentado por vías de acción de inconstitucionalidad y amparo en contra de la reforma constitucional electoral publicada en noviembre de 2007; y por la primera de las vías señaladas, en contra del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) expedido a la luz del nuevo marco normativo fundamental. Por tanto, el lector no deberá esperar encontrar otro tipo de análisis o comentarios jurídicos en estas páginas.¹

*José Fernando
Franco González
Salas**

Abogado por la Escuela Libre de Derecho con estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido. Fue Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral y Director del Centro de Estudios de Derecho Público del ITAM. Actualmente es Ministro de la SCJN. Es autor del libro *Los impedimentos e incompatibilidades en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Senado de la República LIX Legislatura; ITAM; Porrúa, 2006.

I. Acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra de las reformas a nuestra ley fundamental

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformó el primer párrafo del artículo 6o; se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 99; se reformó el párrafo primero del artículo 85; se reformó el párrafo primero del artículo 108; se

* Agradezco al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los coordinadores de esta obra colectiva, en especial a la Magistrada Presidenta, maestra María del Carmen Alanís Figueroa y a los doctores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, la invitación para participar con el tema "La reforma electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

¹ Por esta razón, en cada caso se detallan los datos de identificación de los distintos medios de impugnación interpuestos, así como las fechas de los distintos actos procesales, de tal manera que el interesado pueda localizar la información completa en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

reformó y adicionó la fracción IV del artículo 116; se reformó el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionaron tres párrafos finales al artículo 134; y se derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos de nuestra Constitución.

En contra de dicha reforma constitucional, por escritos presentados el 13 de diciembre de 2007, Luis Maldonado Venegas, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional “Convergencia”, y Jorge Antonio Kahwagi Macari, en su carácter de Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional del partido político nacional “Nueva Alianza”, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad.

Mediante acuerdo de 18 de diciembre de 2007, la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal,² ordenaron su registro bajo el expediente 168/2007 y acumulado 169/2007; y en el mismo auto, al considerar que se actualizaba una causa notoria y manifiesta de improcedencia, ordenaron el desechamiento de ambas acciones.³

Inconformes con dicha determinación, los partidos políticos accionantes interpusieron sendos recursos de reclamación, los cuales fueron registrados bajo los expedientes 33/2007-CA y 34/2007-CA, y turnados al Ministro en turno para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.⁴

El Partido Político Nacional Convergencia formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

² La Comisión se integró con los Ministros Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.

³ El acuerdo de desechamiento se basó, esencialmente, en las siguientes consideraciones:

“...En ese orden de ideas, aunque los promoventes incluyen en su impugnación la invalidez del proceso reformativo, jurídicamente los vicios que le atribuyen no pueden desvincularse de su objeto, que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en alguna parte del artículo 105 constitucional, se concluye que las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, apoyadas en la fracción II, inciso f), de dicho precepto, resultan improcedentes, toda vez que, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución no le confiere facultad expresa para revisar o examinar dichos actos.

Aunado a lo anterior, al permitir el referido precepto la impugnación de leyes electorales federales o locales, se refiere exclusivamente a las leyes ordinarias federales o locales e inclusive tratados internacionales, que estén en conflicto o contraríen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mas no a las reformas y adiciones constitucionales o al propio proceso que les dé origen, tal como deriva de la siguiente tesis de jurisprudencia: P./J 22/99 ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES’ [se transcribe]...

Asimismo, por mayoría de razón también resulta aplicable, la tesis del Tribunal Pleno P./J 40/2002, que a continuación se transcribe: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL-ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL’ [se transcribe]”.

⁴ Por turno correspondió a mi ponencia la elaboración del proyecto de resolución sobre los recursos de reclamación interpuestos.

- a) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís, admitió la posibilidad de sujetar a control el procedimiento de reformas a la Constitución, motivo por el cual, sí resulta procedente impugnar dicho procedimiento a través de la acción de inconstitucionalidad.
- b) Que la reforma constitucional impugnada debe considerarse como un acto arbitrario y anárquico, toda vez que el Constituyente Permanente no observó las formalidades que la propia Constitución establece para ser reformada, amén de que no se cumplió con el procedimiento establecido en la Ley para la Reforma del Estado.
- c) Que durante el procedimiento de reforma se violó la garantía de audiencia, pues si bien las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores manifestaron haber turnado iniciativa con proyecto de Decreto suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios, es falso que los partidos políticos y grupos parlamentarios representados en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión hayan arribado a un amplio consenso.
- d) Que de igual manera, en el procedimiento de reforma se violó lo dispuesto por los artículos 1 y 8 de la Ley para la Reforma del Estado, toda vez que para que la Comisión Ejecutiva y las Subcomisiones puedan sesionar y tomar acuerdos debían reunirse las dos terceras partes de sus miembros, amén de que las decisiones y acuerdos debían tomarse con el máximo consenso posible de los presentes, lo que afirma no ocurrió en el caso concreto.
- e) Que para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, resultaba necesario haber sometido el proyecto de reformas a la consideración de los integrantes de la Comisión Ejecutiva, así como observar las disposiciones del Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.
- a) Que el proveído impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado, pues en el caso concreto no existe una causa de improcedencia manifiesta e indudable en términos del criterio de rubro 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE'.
- Lo anterior, en virtud de que si bien el Ministro Instructor o la Comisión de Receso se encuentran facultados para desechar una demanda, dicha facultad se encuentra acotada cuando se actualice específicamente alguno de los supuestos previstos en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que resulte procedente desechar la demanda cuando se funde en la aplicación de criterios y razonamientos que atienden al fondo de la litis planteada.
- b) Que la reforma de los preceptos constitucionales impugnados, al no referirse a principios supremos o bases como son las garantías individuales, debió hacerse a través de una ley electoral ordinaria.
- c) Que existe una contradicción en la reforma impugnada, pues por un lado se reafirma la garantía de libertad de expresión en el artículo 6º constitucional, y por otro, a juicio de la recurrente, se restringe dicha garantía en el apartado A del artículo 41 constitucional.
- d) Que en el caso concreto no resulta aplicable el contenido de la jurisprudencia P./J. 39/2002, de rubro: 'PROCEDIMIENTOS DE REFORMA Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL'; lo anterior, pues a juicio de la recurrente la reforma constitucional no se aprueba por medio de un acto o una norma administrativa del Congreso de la Unión, sino por medio de una "ley de reforma" expedida por el Congreso de la Unión con la aprobación adicional de la mayoría de las legislaturas estatales.
- e) Que el artículo 105 constitucional no excluye de control a través de la acción de inconstitucionalidad la ley por la que se aprueba una reforma, llamadas por el recurrente como "leyes de refor-

Por su parte, el Partido Político Nacional Nueva Alianza formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

ma”, para lo cual sostiene que debe defenderse con claridad y firmeza la existencia de un control procedimental de las reformas constitucionales, ya que señala no ser posible que un “poder constituido”, como lo es siempre el de reforma, pueda modificar a su libre albedrío la Constitución.

- f) Que no puede sostenerse el argumento relativo a que una vez aprobadas las reformas a la Constitución forman parte de la misma, pues ello no sucede en caso de que se encuentre viciado el procedimiento de reforma respectivo.
- g) Que de nada serviría reconocer la supremacía de todas y cada una de las normas constitucionales materiales, si después se permite que la Constitución sea modificada (afirma el recurrente que en realidad es vulnerada), por mecanismos que no son los previstos constitucionalmente para tal efecto.
- h) Que el control constitucional sobre el procedimiento de reformas constitucionales es en realidad una facultad implícita de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.
- i) Que el acuerdo impugnado se funda en consideraciones dogmáticas al señalar que “...aunque los promoventes incluyen en su impugnación la invalidez del proceso reformativo, jurídicamente los vicios que le atribuyen no pueden desvincularse de su objeto, que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

En sesión pública de 28 de abril de 2008, se sometieron a la consideración del Tribunal Pleno los proyectos de resolución de los citados recursos de reclamación, los cuales, en primer término, partían de analizar los antecedentes históricos del procedimiento de reforma constitucional, a efecto de determinar que en México el Constituyente optó por que la función de reforma constitucional sea realizada por un órgano integrado por el Congreso General (dos Cámaras y, en su caso, la Comisión Permanente) y las Legislaturas de los Estados Federados. Así lo establece el artículo 135 al disponer que una reforma o adición solamente llega a formar parte de la Constitución, cuando: a) ha sido

aprobada por mayoría calificada en ambas Cámaras; b) con el voto aprobatorio a la reforma o adición aprobada por el Congreso de por lo menos más de la mitad de las Legislaturas Estatales, y; c) ha sido formulada la declaración de aprobación por el Congreso (en sede de Cámaras actuando sucesivamente) o, en su caso, por la Comisión Permanente, una vez que se ha realizado el cómputo de los votos de las Legislaturas Estatales.

Así, en el proyecto se consideraba que resultaba indispensable determinar, ante los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos recurrentes, si: a) se estaba en presencia de un verdadero Poder y, de ser así, cuál era su naturaleza jurídica; b) en su caso, si ese Poder tenía límites a sus facultades adicionadora y reformatora; y c) si era sujeta de control jurisdiccional la adición o reforma realizada por ese Poder.

En cuanto al primer aspecto, el proyecto consultaba que debía considerarse lo siguiente:

Nuestra Constitución vigente no califica expresamente como Poder al concurso de órganos previsto en el artículo 135 para adicionar o reformar la ley fundamental (como tampoco lo hicieron las que la precedieron). No obstante, una parte muy importante de la doctrina constitucional, el Legislativo y el propio Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le han otorgado ese carácter.

En este sentido, el Constituyente estableció que la extraordinariamente importante potestad (función) de reforma constitucional no estaría a cargo de ninguno de los tres Poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); dispuso en cambio, en el artículo 135, que ella estaría a cargo del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, formando así una complementariedad orgánica indisoluble entre ellos para el ejercicio de esa función.

Conforme con lo anteriormente sostenido, resulta válido entender por: a) Poder, a la estructura constitucional que tiene a su cargo, por su naturaleza, el ejercicio básico y predominante de una potestad o función sustancial para el Estado; y b) por órganos, a las distintas personas jurídicas con capacidad

(competencia) de producción normativa para el adecuado ejercicio de la potestad o función, y que a través de uno o varios titulares, personas humanas (que mediante elección o designación legal, con el apoyo recursos humanos, materiales y financieros necesarios), materializan dicho ejercicio de competencias, según lo dispuesto por el orden jurídico positivo (teoría de la imputación).

De esta forma, se puede concluir que el uso por analogía del concepto Poder para referir al conjunto de órganos que tiene a su cargo de manera exclusiva y excluyente la función sustancial de reforma constitucional no es inadecuada o impertinente; asimismo, que si se siguen las reglas y principios que hemos aplicado a los tres clásicos poderes tampoco resulta incorrecto hablar de que dicho poder se encuentra depositado en un órgano complejo que se integra con el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, puesto que el ejercicio de esa función solamente se puede llevar a cabo con el concurso de esos órganos, actuando necesaria e ineludiblemente como una unidad orgánica competencial, para que su ejercicio sea constitucionalmente válido.

Como corolario de lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la concurrencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas, como lo señaló la Comisión de Receso en el acuerdo que se recurre, es un órgano complejo previsto en el artículo 135, que puede asimilarse al concepto de Poder, dado que siendo también un órgano constituido, al realizar el ejercicio de la función de reforma constitucional que tiene otorgada, se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público sea federal o local, en virtud de que es el único que, mediante el desempeño de su capacidad normativa, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y las funciones estatales y por ende, también las estructuras y la distribución de competencias determinada por el Poder Constituyente Ori-

ginario para los otros Poderes y órganos del Estado, incluyendo los de los órdenes locales y municipales.

En relación con el segundo aspecto planteado, sobre si dicho Poder tiene límites a su facultad de adicionar o reformar la Constitución, en el proyecto se formularon las consideraciones siguientes:

La doctrina es coincidente al sostener que la reforma constitucional puede estar sujeta, por un lado, a límites materiales o sustanciales y, por el otro, a límites formales o de procedimiento.

En este sentido, del análisis del artículo 135 constitucional vigente se desprende que, conforme a la literalidad de su texto, no establece expresamente límites materiales. Sin embargo, sí existen límites formales para reformar la Constitución como correctamente lo señaló la Comisión de Receso en su resolución, los cuales se encuentran previstos en el referido numeral 135, y que consisten, en su literalidad, en lo siguiente:

- I. Que las reformas o adiciones se acuerden por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión.
- II. Que las reformas o adiciones se aprueben por la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- III. Que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, realice el cómputo de los votos de las Legislaturas y emitan la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Así, puede colegirse que la función de adición o modificación de la Constitución está supeditada por nuestro propio orden jurídico constitucional, de manera expresa, solamente a ciertas formalidades procedimentales, pues en un aspecto esencial o material no se limita, de manera explícita, en cuanto al contenido y alcance de una adición o reforma; en cambio, no hay duda, sí deben respetarse las reglas para introducir cualquier adición o reforma, lo que tiende a lograr la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales plasmados en el texto constitucional mientras así sean considerados, por

lo que resulta necesario analizar qué sucede en caso de que no se observen dichos límites y, en concreto, si es posible ejercer un control constitucional jurisdiccional por vía del procedimiento establecido en la fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, sobre el procedimiento de reforma.

Al respecto, el Tribunal Pleno había sostenido la siguiente jurisprudencia: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL".

Para sostener la inimpugnabilidad del procedimiento de reforma al texto fundamental a través de una controversia constitucional, el Pleno de este Alto Tribunal había partido de la idea de que la norma producto de dicho procedimiento fue emitida por un poder reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en el artículo 105 constitucional; sin embargo, los recurrentes en el presente caso cuestionaron dicho argumento y consideraron que no se analiza debidamente qué sucede en caso de que la norma declarada constitucional no hubiere sido aprobada cumpliendo con los requisitos esenciales señalados por la propia Constitución, como son: a) la mayoría calificada exigida respecto de los miembros del Congreso de la Unión y, b) la mayoría de las legislaturas estatales, supuesto en el cual, no podría sostenerse que fue aprobada por el Constituyente Permanente, y no podrían, conforme al texto expreso del varias veces citado artículo 135, llegar a formar parte de ella.

En relación con lo anterior, en principio puede decirse que cuando se somete a votación ante el Congreso de la Unión la adición o modificación de un precepto constitucional, el resultado que emerge de dicha votación por la mayoría calificada de los miembros presentes en ambas Cámaras efectivamente constituye una norma legislativa, pero esta norma es imperfecta, ya que

siendo una disposición general, abstracta e impersonal, aún no lleva aparejada su positividad, puesto que para que ésta adquiera el carácter de norma constitucional perfecta requiere adicionalmente del voto aprobatorio de la mayoría de las Legislaturas de los estados y, que con base en ello, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente realicen el cómputo de los votos y emitan la declaratoria respectiva (lo que llama el recurrente "ley de reforma").

Así, puede acontecer que las adiciones o reformas hubieren sido aprobadas sin la mayoría calificada de los miembros presentes del Congreso de la Unión, o bien sin la mayoría simple de las Legislaturas de los estados como lo alega el partido político recurrente, supuesto en el cual, si bien no puede negarse que se está ante la presencia de una norma general, en principio no debería formar parte de la Constitución, por lo que sería deseable reconocer la posibilidad de control externo de esas anomalías; sin embargo, ello solamente puede realizarse mediante los mecanismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso concreto, la impugnación del procedimiento de reforma que dio origen al Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete se intenta a través de una acción de inconstitucionalidad, cuya procedencia se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al establecerse dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas que ha introducido el Constituyente Permanente al artículo 105, en momento o documento alguno, se hizo alusión a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera ejercer un control jurisdiccional constitucional sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, mucho menos a que pudiese hacerlo sobre la constitucionalidad del contenido de esas reformas;

se limitó expresa y exclusivamente a concederle la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales, provenientes de un órgano legislativo ordinario, no del poder u órgano reformador de la Ley Fundamental.

En tal virtud, respecto al tercer punto de cuestionamiento el proyecto sostenía que debían declararse infundados los argumentos esgrimidos por los recurrentes, en el sentido de que el referido procedimiento de reforma constitucional sí puede ser sujeto a control jurisdiccional a través de la acción de inconstitucionalidad.

En la discusión pública del asunto, sostenida el ya mencionado 28 de abril de 2008, por mayoría de seis votos contra cinco,⁵ el Tribunal Pleno determinó que en el caso concreto no existía una notoria y manifiesta causa de improcedencia que ameritara que la Comisión de Receso hubiere desechado los referidos medios de impugnación constitucional, motivo por el cual se ordenó revocar el acuerdo impugnado, y ordenar la admisión de los asuntos para que el Ministro Sergio A. Valls Hernández, quien fuera designado instructor, continuara con el procedimiento relativo.

En sesión de 26 de junio de 2008 se sometió por el Ministro Sergio Valls Hernández a consideración del Tribunal Pleno el proyecto de fondo de las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, en el cual se proponía declarar el sobreseimiento por considerarlas improcedentes;⁶ sin embargo, fueron finalmente resueltos, por mayoría de siete votos,⁷ en el sentido de decretar el sobreseimiento, bajo las siguientes consideraciones esenciales:

“...En suma, a través de la acción de inconstitucionalidad, sólo puede plantearse la no conformidad de “normas generales”, en sentido estricto, esto es, de leyes, federales o locales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos o cualquier otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, es decir, fue el propio órgano reformador de la Constitución, el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de este Alto Tribunal para su conocimiento, por lo que, como parte también de un poder constituido, Poder Judicial de la Federación, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional le establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal. No es posible que esta Suprema Corte se avoque al conocimiento de una acción que, conforme al texto constitucional, no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales y, a partir de ahí, legitime, además, a entes que no cuentan con tal legitimación para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría,

⁵ Minoría conformada por la Ministra Luna Ramos, el Ministro Ortiz Mayagoitia, el Ministro Valls Hernández y el Ministro Gudiño Pelayo, quienes, junto con el suscrito, formulamos un voto de minoría sosteniendo, en esencia, el proyecto original que había presentado para la consideración del Tribunal Pleno.

⁶ Los argumentos que sostenía el proyecto del Ministro Valls para sobreseer eran, en lo general, similares a los esgrimidos en el auto de la Comisión de Receso y en el proyecto original de resolución de los recursos de reclamación.

⁷ De los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; aunque debe tenerse presente que la mayoría se construyó únicamente para apoyar el sentido de sobreseimiento de la resolución; dado que las consideraciones de los Ministros Azuela y Sánchez Cordero fueron distintas a las sostenidas por quienes votamos por el desechamiento de plano o el sobreseimiento por improcedencia de la acción. Los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza votaron en contra, por estimar que son procedentes las acciones de inconstitucionalidad, y reservaron su derecho para formular votos particulares, los cuales aún no se agregan a la ejecutoria.

asimismo, una problemática mayor en cuanto a su substanciación, puesto que si, como hemos señalado, el artículo 105, en su fracción II, enuncia los entes legitimados para promover la acción, a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo también a su ámbito material, ¿cómo podrían delimitarse tales ámbitos cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Fundamental del Estado? Y, de ahí, ¿quiénes de los sujetos legitimados podrían o no ejercerla? Asimismo, ¿qué papel tendrían las Legislaturas Estatales, que también intervienen en el procedimiento de reformas y adiciones? Es decir, ¿podrían tener legitimación para promover la acción, al participar en el procedimiento de reformas?

Consecuentemente, el procedimiento previsto por el Constituyente Originario, en el artículo 135 constitucional, hasta ahora no modificado, en su contenido sustancial, por el Constituyente Permanente, no puede ser objeto de impugnación a través de alguno de los medios de control de los que puede conocer el Poder Judicial de la Federación, en virtud de que, para que una reforma o adición a la Constitución lleve a formar parte de la misma, se han establecido límites formales, los cuales únicamente pueden ser revisados por el órgano legislativo federal, en su carácter de parte y de última instancia en el procedimiento de reformas a la Constitución, al momento de emitir la declaratoria de aprobación correspondiente.

Se afirma lo anterior, dado que el Constituyente Originario encomendó la función integral a un solo órgano complejo, depositario de la representación democrática del pueblo y, por ello, depositario único de la facultad para reformar la Constitución y de revisar que se hayan cumplido todos los requisitos previstos en el artículo 135, tantas veces citado, esto es, el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, son los únicos responsables, no sólo del desarrollo del proceso, sino de la revisión de que, efectivamente, se

hayan cumplido los extremos constitucionales para que una reforma o adición forme parte de la Ley Fundamental.

Dicha revisión no podría considerarse técnicamente como un medio de control constitucional, toda vez que lo lleva a cabo un órgano que realiza una tarea similar a la del Constituyente, por sí y ante sí. Para que cualquier otro de los órganos constituidos pudiera ejercer —válida y democráticamente— un medio de control constitucional sobre el proceso de reformas a la Ley Fundamental, sería menester que expresamente se le hubiera otorgado tal facultad de revisión, lo cual no sucede, ni ha acontecido hasta hoy, en el sistema jurídico mexicano.

Luego, al no haber sido previsto por el Constituyente Originario o Permanente, la posibilidad de ejercer dicho control, resulta claro que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede prorrogar la competencia constitucional que le ha sido conferida, tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno, en sesión de seis de septiembre de dos mil dos, al resolver la controversia constitucional 82/2001, que dio origen a la jurisprudencia "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL".

Por lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la misma Ley Reglamentaria, toda vez que, atento a la interpretación integral y teleológica del artículo 105, fracción II, constitucional, vigente, la acción de inconstitucionalidad no es la vía o medio de control constitucional para impugnar una reforma constitucional, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene, por tanto, competencia para conocer de la misma".

Más allá de que con la resolución de sobreseimiento adoptada sobre las acciones de inconstitucio-

nalidad interpuestas la reforma político electoral de 2007 quedó firme, como se puede apreciar, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al final de este largo y complicado recorrido procedimental, no se pronunció de manera definitiva sobre si la acción de inconstitucionalidad resulta jurídicamente procedente para impugnar una reforma constitucional (aunque se puede intuir, por las intervenciones de los Ministros y Ministras en las sesiones públicas respectivas, que existe una mayoría que sostiene ese criterio).

El resultado al sobreseer en el proceso de las acciones intentadas, no permite saber si existe una mayoría clara en algún sentido. Lo explico. Cinco ministros nos pronunciamos en el sentido de que, en esos casos, existe una causa notoria y manifiesta de improcedencia puesto que consideramos que en contra del proceso de reforma constitucional y la reforma misma no existe en nuestro sistema constitucional vía para impugnarlos. Por su parte, seis ministros se pronunciaron porque no había causa de notoria y manifiesta de improcedencia en las acciones de inconstitucionalidad intentadas; sin embargo, ya no fue posible conocer las posiciones específicas de cada uno de ellos sobre si la acción de inconstitucionalidad procede solamente para impugnar violaciones cometidas durante el proceso de reforma, o también en contra de los contenidos normativos de la reforma misma.⁸

Finalmente, dos Ministros se sumaron a los cinco que consideramos que debía desecharse de plano o sobreseerse por ser improcedente la acción de inconstitucionalidad en estos casos, pero lo hicieron por una razón distinta: ellos estimaron que los partidos políticos accionantes carecían de legitimación, en

⁸ Como se advierte de la versión estenográfica de la sesión pública del Pleno celebrada el 26 de junio de 2008, parecería que algunos Ministros se pronunciaban en el sentido de que tal acción solo procede en contra de violaciones al proceso de reformas y no en contra de la reforma misma.

términos de lo dispuesto por la fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria.⁹

⁹ Los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Olga Sánchez Cordero votaron en este sentido, como se puede constatar en la versión estenográfica de la sesión pública del Pleno del día antes citado. El primero de ellos manifestó: "Pero el proyecto del señor ministro Valls, con el que coincido substancialmente, señala que hay un inciso f) de la fracción II, en donde se da algo muy restringido, y lo mismo se hizo en el inciso g), también algo muy restringido. Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos viene a impugnar leyes en materia tributaria, pues claro no dudo que dijera: es que esto tiene que ver con los derechos fundamentales que, en un momento dado, pues todo tiene que ver con los derechos fundamentales directa o indirectamente, y de esa manera pues siempre habría la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dijera: pero esto va en relación con los derechos fundamentales y sí tengo posibilidad de cuestionarlo 'La Comisión de Derechos Humanos podrá plantearlo contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, etcétera, aun contra tratados que vulneren derechos humanos consagrados en esta Constitución' Derechos humanos consagrados en esta Constitución El inciso f) dice: 'Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales.' También la están restringiendo, no es de toda norma de carácter general sino son leyes electorales federales o locales; 'y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.' Todavía restringe más en cuanto a partidos políticos regionales".

Por su parte, la segunda dijo: "En consecuencia; contrario a lo que se sostiene en el proyecto, estimo que la acción de inconstitucionalidad, sí resulta el medio idóneo para cuestionar este procedimiento de reformas. Sin embargo, estimo como lo ha hecho el ministro Azuela, que no todos los sujetos legitimados a que se refiere la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, se encuentran en posibilidad de hacer valer este medio de control; puesto que, en algunos casos dicha legitimación se encuentra acotada, algunas veces a ciertas materias; y en otras ocasiones, también a algunas otras cuestiones.

[...]

En concreto, este Tribunal Pleno habrá de determinar si por Leyes Electorales, federales o locales, en este contexto de la fracción II, inciso f) de la Constitución, del artículo 105, se puede entender también la posibilidad de que un partido político pueda impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad el procedimiento de reformas a la Constitución en materia electoral, o si por el contrario, el Poder Reformador de la Constitución limitó a que los partidos políticos a través de sus dirigencias pudieran impugnar únicamente y acotadamente Leyes Electorales, federales o locales, en esta materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución, sin que ello incluyera el procedimiento de reformas referido.

No quiero leerles, porque no quiero extenderme mucho más, la exposición de motivos de esta Reforma constitucional de 1996, pero que en mi opinión claramente estos sujetos señalados en este precepto que se adicionó están legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, y que la única vía para plantear la no conformidad de estas leyes electorales sea la consignada en dicho artículo, así lo establece la propia exposición de motivos.

De esta exposición de motivos se advierte que el Constituyente Permanente claramente señaló que los partidos políticos tendrían la legitimación procesal activa para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, normas generales en materia electoral, a efecto de que esta Suprema Corte de Justicia analice su conformidad o no con la Constitución; esto implica que en la materia de estudio de este medio de control constitucional, cuando es ejercido por un partido político, se limita a leyes federales o locales en materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución.

[...]

Así también, se debe interpretar lo relativo a los partidos políticos, esto es, de una manera limitada a su ámbito de actuación, lo que me orilla a concluir que el objeto de estudio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando un partido político ejerce una acción de inconstitucionalidad, se limita a leyes de inferior jerarquía a la Constitución sin comprender el procedimiento de reforma a la Constitución.

En este contexto, contrario a lo afirmado por el proyecto, estimo: Primero Que la acción de inconstitucionalidad sí es el medio idóneo para combatir el procedimiento de reformas a la Constitución Federal desde su aspecto formal, pero que no corresponde a los partidos políticos la legitimación para hacerlo, so pretexto de que la reforma constitucional verse en materia electoral, puesto que estos entes la tienen acotada a la impugnación de leyes de inferior jerarquía".

Esta situación hace prever que el tema tendrá que ser motivo de nuevos análisis y reflexiones, por parte de todos los Ministros y Ministras, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. Acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral precisadas en el apartado anterior, el Congreso de la Unión emitió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, el 14 de enero de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió el mencionado Código y se abrogó el anterior.

Sin embargo, diversos partidos políticos consideraron que algunos artículos de este ordenamiento eran inconstitucionales. Así, los partidos políticos nacionales Convergencia (por conducto del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional), del Trabajo (a través de Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Ricardo Cantú Garza, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional), Nueva Alianza (representado por Jorge Antonio Kahwagi Macari, con carácter de Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional), Alternativa Socialdemócrata y Campesina¹⁰ (por conducto de Alberto Begné Guerra y Jorge Leonel Wheatley Fernández, en su calidad de Presidente y Vicepresidente del Comité Ejecutivo Federado del partido, respectivamente) y Verde Ecologista de México (a través de Jorge Emilio González Martínez, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo) promovieron acción de inconstitucionalidad donde solicitaron que se declarara la invalidez de distintos preceptos del Decreto, mediante escritos presentados el 12 y 13 de febrero de 2008.

Los días 13 y 14 de febrero del mismo año el Ministro Presidente ordenó la acumulación de las acciones de inconstitucionalidad, así como la remisión de los autos al Ministro instructor.¹¹

Los partidos políticos Convergencia, del Trabajo y Verde Ecologista de México impugnaron, de manera genérica, el Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (aunque en los conceptos de impugnación puntualizaron qué artículos en concreto se estimaban violatorios de la Constitución). El Partido Nueva Alianza se refirió de manera específica a la inconstitucionalidad de los artículos 48, párrafos 2, 3, 4, 5 y 7; 50; 52 a 54; 56; 59, párrafo 3; 62; 64 a 69; 73; 74;

¹⁰ Hoy denominado "Alternativa Socialdemócrata, Partido Político Nacional".

¹¹ Por turno correspondió a mi ponencia la instrucción de los procedimientos y la elaboración del proyecto de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

85; 96, párrafo 5; 98, párrafo 7; 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso B; y 354, párrafo 1, inciso D, fracción II. Por su parte, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina precisó que su pretensión era combatir los artículos 28 y 95, párrafos 9 y 10, del mismo ordenamiento.

Sin embargo, para efectos de claridad en el desarrollo de la resolución, se optó por agrupar de manera temática los argumentos planteados por los partidos accionantes. Así pues, los temas a resolución eran los siguientes:

1. Violaciones al procedimiento legislativo
2. Exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas
3. Nuevo régimen legal de coaliciones
4. Régimen de acceso a la radio y televisión
 - a) Criterios para distribuir el tiempo en radio y televisión
 - b) Prohibición a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión
 - c) Prohibición para que cualquier persona física o moral pudiera contratar propaganda en radio y televisión
5. Otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas
6. Exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario
7. Requisitos para constituir nuevos partidos
8. Requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos
9. Requisitos relativos a los observadores electorales
10. Establecimiento de multas fijas

Una vez integrado el expediente, los asuntos acumulados se resolvieron en sesión celebrada el 8 de julio de 2008.

En primer lugar, se determinó sobreseer en el juicio respecto de las impugnaciones al artículo décimo primero transitorio, que establecía un plazo de 30 días —contados a partir de la entrada en vigor del Decreto combatido— para que los partidos políticos y los entes públicos retiraran o suprimieran la propaganda colocada en luga-

res públicos que contraviniera las disposiciones del código electoral. Se arribó a esta conclusión al estimarse que ya habían cesado los efectos del precepto combatido, pues el plazo de 30 días ya había transcurrido.

En relación con el primer punto, donde se adujeron violaciones al procedimiento legislativo, se resolvió lo que a continuación se sintetiza. Primeramente, se declararon inoperantes los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el proceso de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esa reforma no era materia de la acción de inconstitucionalidad, por no haberse señalado como acto reclamado. Por otro lado, se determinó que no hubo violaciones formales al procedimiento legislativo que dio origen a la reforma a la legislación secundaria en materia electoral. En este sentido, se consideró que los conceptos de invalidez mediante los cuales se argumentó que no se observó lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado eran inoperantes, puesto que sí se había cumplido con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que prevén el procedimiento de creación de las leyes.¹²

Por lo que ve al tema de la exclusión de las “candidaturas ciudadanas”, la Suprema Corte resolvió que

¹² En la sesión celebrada por el Pleno el 1° de julio de 2008 se discutió esta cuestión. Los Ministros emitieron voto en el sentido de considerar que no se habían cometido violaciones formales al procedimiento legislativo. Sin embargo, algunos de ellos precisaron que se debía arribar a esta conclusión por motivos diferentes y otros hicieron algunas precisiones. Por un lado, los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio Valls Hernández consideraron que en el proyecto de sentencia no se había estudiado adecuadamente un planteamiento, consistente en que se había violado el artículo 72, inciso A) constitucional. A juicio de los señores Ministros, el proyecto no resuelve el tema de si el Presidente de la República publicó “inmediatamente” en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que contenía el COFIPE, como lo ordena la Constitución. Por otro lado, los ministros Genaro Góngora Pimentel, José Ramón Cossío Díaz, Juan Silva Meza y Olga Sánchez-Cordero no concordaron con el análisis plasmado en el proyecto sobre las reglas contenidas en la Ley para la Reforma del Estado (concretamente, se estudió si eran vinculantes para el proceso legislativo). Por lo tanto, se acordó suprimir el estudio correspondiente a ese ordenamiento y en su lugar en la ejecutoria sólo se declararon inoperantes los conceptos de invalidez donde se aducía que el procedimiento legislativo estaba viciado por haberse inobservado las normas de la mencionada Ley para la Reforma del Estado; al estimarse que el procedimiento legislativo sí siguió las normas establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

las normas combatidas no vulneraban las garantías de los ciudadanos para votar y ser votado. En la sentencia se argumentó que el Poder Constituyente Permanente no estableció ningún lineamiento normativo dirigido al legislador ordinario para regular esas candidaturas. Al respecto, se dijo:

“[...] la regla legal que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que implica que los ciudadanos no están en aptitud de postularse por sí mismos, tiene como una de sus finalidades primordiales proteger el proceso electoral, la propia representación y el sistema constitucional de partidos políticos.

[...]

En este sentido si, como se ha precisado, no existe constitucionalmente base alguna de la que se pueda inferir la intención objetiva, a partir de la formulación normativa respectiva, del Poder Constituyente Permanente en el sentido de establecer la posibilidad de que el legislador secundario reglamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, entonces es inconcuso que, aun en el supuesto de que dicha hipótesis se encuentre contenida en forma precisa en un instrumento internacional, lo cierto es que tal situación queda sujeta a que en el ámbito interno exista el marco jurídico adecuado para ello.

Al no existir una base constitucional expresa que permita desarrollarlas, en concordancia con otros bienes y valores tutelados constitucionalmente, destacadamente el sistema de partidos, el legislador ordinario no las ha establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero de ello no se sigue que se actualice la inconstitucionalidad aducida.

En particular, el establecimiento por el legislador ordinario federal en el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a car-

gos de elección popular tiene sustento constitucional.

Por lo tanto, al no existir inconsistencia alguna entre la norma general impugnada y la Constitución Federal, se reconoce la validez constitucional de la misma.”

De esta manera, se determinó que el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es constitucional.

En relación con el tercer punto de análisis, correspondiente al nuevo régimen de coaliciones, los partidos políticos sostuvieron esencialmente que esa regulación era inconstitucional, pues atentaba contra la libre asociación en materia política y los principios de voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como el principio electoral de certeza, por estimar que el nuevo régimen de las coaliciones desnaturaliza esa figura y permite la manipulación del voto ciudadano.

Para resolver esta cuestión, primero se precisó qué es una coalición¹³ y su distinción de la figura candidaturas comunes.¹⁴ Acto seguido, se abordó el estudio del artículo 95, párrafo 9, del ordenamiento impugnado, que dispone que cada partido coaligado deba aparecer en la boleta con su propio emblema. Los partidos políticos consideraron que esa disposición era inconstitucional porque a su juicio 1) propiciaba confusión en el electorado, lo que equivalía a una violación al principio de certeza, 2) coartaba la libertad de los partidos que se pretendían coaligar, pues les imposibilitaba tener un emblema de la coalición y 3) la disposición era una restricción absurda, irracional, desproporcionada e innecesaria.

¹³ De acuerdo con la ejecutoria, la coalición de partidos es la “unión de dos o más partidos políticos constituida para postular de manera conjunta a diversos candidatos de elección popular”. Además, se dijo que la coalición 1) necesariamente tiene un carácter transitorio, pues una vez logrados los fines propuestos, ésta desaparece y 2) no constituye necesariamente una persona jurídica distinta de los partidos políticos que la conforman, sino que “la unión temporal que se constituye actúa como un solo partido político”.

¹⁴ Se definió que existe candidatura común “cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezca”. De igual forma, se precisó que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé la existencia de estas candidaturas.

Sin embargo, en la resolución del Tribunal Constitucional se determinó que ese precepto no violaba el principio de certeza, pues contrariamente a lo sostenido por los promoventes, el elector puede “identificar con facilidad, de entre los partidos coaligados, la opción política de su preferencia, ya que si bien los partidos políticos coaligados están obligados a presentar, para el registro de su coalición, una plataforma electoral y, en su caso, un programa de gobierno de la coalición, un elector puede sentirse más identificado con uno de los partidos políticos coaligados más que con otro, aun de la misma coalición y, en consecuencia, marcar en la boleta el cuadro que contenga el emblema del partido político de su preferencia, de los que aparecen coaligados”, sin que ello cause confusión en el elector o se viole el principio de certeza. Aunado a lo anterior, se concluyó que el artículo impugnado tampoco transgredía el principio de certeza¹⁵ de la función de organización de las elecciones, porque la obligación de que el emblema de cada partido coaligado aparezca en la boleta electoral tiene como objeto “transparentar la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos que se coaliguen, tal y como se expresó en las urnas”. Finalmente, se desestimó que la norma fuera irracional, innecesaria o desproporcionada, porque:

Es cierto que la utilidad o necesidad de las medidas establecidas en las normas generales impugnadas (reproducción de emblemas por partido político en las boletas y límite para el porcentaje que los partidos políticos nacionales podrán reconocer en el convenio para efectos de la conservación del registro) está evidenciada por el hecho de que los electores podrán determinar a qué partido político de los coaligados benefician con su voto para dichos efectos, sin que, por entero, impere la voluntad incondicionada de los partidos políticos.

Igualmente, es cierto que el espacio de negociación reconocido a los partidos políticos está sujeto a límites (1% cuando menos y no más del 2%). Un partido que no alcanza el 1% de la votación nacional emitida no podrá aspirar a hacer valer la previsión del convenio que le permite alcanzar el otro 1% que, a su vez, le llevaría a conservar su registro y acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. La medida permite garantizar que los partidos políticos nacionales que concurren a las elecciones federales en una coalición, por sí mismos, demuestren su representatividad, arraigo y legitimidad, porque exista una base mínima de electores que los respalde, lo cual propiciaría una mayor pluralidad en la conformación del Congreso de la Unión, sin que tenga relevancia negativa para ello el que una parte de ese sustrato de electores tenga su origen en el clausulado de un convenio de coalición.

¹⁵ Entendiendo esa certeza como la “clara, segura y firme convicción o ausencia de duda sobre la voluntad del elector expresada en las urnas”, ya que en otra acepción, certeza significa “dotar de facultades expresas a las autoridades electorales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas”.

En el fallo también se precisó que no es nulo el voto de un elector que marque en la boleta dos o más cuadros correspondientes a partidos

políticos coaligados, pues el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará en un espacio separado del acta de escrutinio y cómputo de casilla. De igual manera, se declaró constitucional el artículo 95, párrafos 9 y 10,¹⁶ del código electoral, dado que no viola el principio de irretroactividad de las leyes. Esto es así, debido a que las reglas en ese artículo establecidas regirían hacia el futuro (para la formación de coaliciones electorales en próximos procesos electorales federales), y no elecciones pasadas; y, por otro lado, dado que los partidos políticos no tienen derechos adquiridos en relación con la colocación de emblemas en las boletas electorales.

En cambio, se declaró fundado el concepto de invalidez por el que se reclamó la inconstitucionalidad del párrafo 5 del artículo 95 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecía que en el convenio de coalición los partidos podían pactar que en caso de que uno o varios de los partidos alcanzaran el 1% de la votación nacional, pero no obtuvieran el porcentaje necesario para conservar el registro (2%) y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el número de votos necesario para que esos partidos coaligados pudiesen alcanzar la votación requerida podría tomarse del partido o partidos que sí hubiesen cumplido con ese requisito. Además, el convenio debía especificar las circunscripciones en que se aplicaría el procedimiento de transferencia de votos. En ningún caso se podrían transferir a un partido político en esa situación, una cantidad de votos que lo llevara a tener una cantidad superior al 2% de la votación nacional emitida.

La Suprema Corte consideró que este precepto era inconstitucional, porque transgredía los artículos 1º, 41, segundo párrafo, y 134, sexto párrafo de la norma suprema. En este sentido, se argumentó que el mecanismo de transferencia de votos de un partido a otro violaba la voluntad expresa del elector, porque su voto podía ser transferido a otro partido político de la coalición por el cual no sufragó. Asimismo, se dijo que esa norma infringía el principio de igualdad, porque podía propiciar que se dieran ventajas indebidas a los partidos políticos coaligados que no alcanzaran la votación mínima para obtener su registro, en detrimento de otros partidos que, al no coaligarse en un proceso electoral, tendrían que alcanzar necesariamente el 2%

de la votación emitida. Por estos motivos, se declaró la invalidez del artículo 95, fracción 5, del Código electoral federal.

En otro orden de ideas, también se abordó el tema relativo al acceso de los partidos en tiempos de radio y televisión.

De manera muy sucinta, se puede decir que la primera cuestión que se estudió fue la relativa a los criterios para distribuir entre los partidos políticos con derecho a ello el tiempo en radio y televisión. Como primer punto, los partidos políticos accionantes formularon conceptos de invalidez en el sentido de que las reglas del Código resultaban inequitativas en cuanto al acceso a los medios de radio y televisión. Sobre el particular, se resolvió que el artículo 56, fracción I, del Código electoral, era conforme con lo dispuesto en la Constitución sobre la distribución de tiempos, puesto que prácticamente repetía lo señalado en el texto fundamental. Por lo tanto, no podía aducirse que hubiera una violación a ese último.

Asimismo, se estudió la prohibición a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceros, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Sobre este tópico, los partidos políticos promoventes consideraron que el código electoral, y principalmente el artículo 49, eran contrarios a las garantías de libertad de expresión consignadas en la Constitución. Empero, la Corte consideró infundado el concepto de invalidez, para lo cual primero se estableció que el Constituyente Permanente, en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, consignó las "bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en la materia, que tiene como postulado central una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión". En este sentido, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión debe entenderse de manera relacionada con lo dispuesto en el artículo 41

¹⁶ La fracción 9 prevé que cada partido coaligado debe aparecer en la boleta con su propio emblema, mientras que la fracción 10 dispone que cada uno de los partidos coaligados debe registrar sus propias listas de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional.

constitucional y no puede considerarse como un derecho absoluto o ilimitado, sino que tiene los límites y restricciones que la misma Constitución establece. Por lo tanto, el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no transgrede lo dispuesto en la Constitución Política, pues se apega a las restricciones al derecho de libertad de expresión que establece el mismo texto constitucional, en su artículo 41 en relación con la materia electoral.¹⁷ *Mutatis mutandis*, lo mismo se dijo respecto de la prohibición para que cualquier persona física o moral pudiera contratar propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, consignada en el mencionado artículo 49 del código impugnado.

Otra cuestión que fue materia de impugnación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, es la relativa al otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas, pues se consideró inconstitucional el que se

hubiera fijado un límite para este tipo de financiamiento en el nuevo código electoral, cuando se trata de la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política y de las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales (contenido en el artículo 78, párrafo 1, inciso c), fracción I, del código combatido).¹⁸ No obstante, el concepto de invalidez se declaró infundado, ya que la porción normativa impugnada meramente reproduce una disposición prevista en el artículo 41 constitucional, que a su vez establece ese mecanismo de financiamiento público en relación con actividades específicas de los partidos políticos nacionales.

Por otra parte, también se reclamó la exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario, pues los demandantes consideraron que la aportación de fondos de esa naturaleza proviene de una base constitucional. De esta manera, el código electoral, al no preverla, viola los artículos 14, 16 y 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Empero, el Pleno de la Suprema Corte consideró que este planteamiento era infundado, pues si bien la Constitución establece que las agrupaciones políticas nacionales tendrán acceso a financiamiento público, lo cierto es que se determinó que fuera el Instituto Federal Electoral quien precisara los deberes y prerrogativas a que quedan sujetas esas agrupaciones. Por lo tanto, el hecho de no haberse incluido su financiamiento en el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es contrario a la Constitución, pues ello no es equivalente a que dejarían de recibir financiamiento público.

El séptimo tópico que se abordó en el proyecto es el atinente a los requisitos para constituir nuevos partidos políticos.

Los partidos políticos demandantes sostuvieron esencialmente la inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo 1, del código electoral,¹⁹ por estimar que impide la creación de nuevos partidos políticos. Sin embargo, se desestimó este concepto de impugnación al sostener que la creación de nuevos partidos se condiciona al cumplimiento de ciertos requisitos acordes con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin violar las garantías previstas en los artículos 1º y 9º (en relación con las

¹⁷ Vale la pena señalar que en la ejecutoria se dijo que: "la dimensión estructural de la libre expresión en el contexto de la democracia representativa explica el papel institucional que despliegan los partidos políticos, como entidades de interés público, en la formación de la opinión pública. Los partidos políticos no son personas jurídicas ordinarias, sino que existen y están estructurados para ser precisamente el nexo entre los ciudadanos y los representantes que ejercen el poder en su nombre. Como tales, no son solamente el mecanismo constitucionalmente establecido para integrar a los titulares de una amplia gama de instancias de decisión, sino que son agentes centrales, profesionales y permanentes de formación de la opinión pública. Aunque los derechos a expresarse libremente y a participar políticamente gozan de facetas que pueden ser y son individualmente ejercidas, existen otras que se ejercen precisamente por medio de los partidos políticos, quienes a su vez, por su condición de personas jurídicas, son titulares de los derechos fundamentales en la medida en que ello sea compatible con su naturaleza.

En el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma".

¹⁸ En esa porción normativa se establece que las actividades específicas ya descritas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al 3% del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias (definidas en el inciso a) del mismo artículo y párrafo).

¹⁹ Que establece los requisitos para la constitución de un partido político nacional (se prevén una notificación al Instituto Federal Electoral y diversos plazos, trámites y requisitos).

libertades de asociación y reunión) del mismo texto constitucional, pues estas garantías no son absolutas e irrestrictas, y deben interpretarse a la luz de los matices contenidos en otros preceptos constitucionales. En el caso concreto, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 41, relativo a la asociación en materia política, que si bien no establece textualmente los requisitos para la constitución de partidos políticos, sí encomienda esa tarea al legislador secundario.

Asimismo, los partidos accionantes plantearon conceptos de invalidez en torno a los requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos, solicitando que se declarara la invalidez del artículo 22, fracción 6, del código electoral.²⁰ Sobre el particular, adujeron que el derecho a ser votado sólo puede ser restringido conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la ley secundaria, mas no es constitucional que sea restringido por los partidos políticos a través de sus estatutos. El Pleno del Alto Tribunal consideró que este concepto de invalidez era fundado, porque la porción normativa reclamada es inconstitucional al violar los principios de certeza (ya que el término “elegibilidad” es equívoco y puede inducir a confusión porque no hay claridad sobre quién es el destinatario de la norma), el derecho a ser votado para cargos de elección popular, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución (puesto que, en el ámbito de su vida interna, los partidos políticos pueden establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado) y la libertad de autoorganización e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el artículo 41 constitucional (habida cuenta que corresponde a los partidos políticos determinar los requisitos de elegibilidad con el fin de salvaguardar los programas, principios e ideas que postulan).

El noveno tema planteado tiene que ver con los requisitos relativos a los observadores electorales. En este sentido, los promoventes de la acción de inconstitucionalidad consideraron que el nuevo código electoral, en su artículo 5º, párrafo 4, inciso d), fracción III, establecía requisitos excesivos a estos observadores. Sin embargo, se falló que la restricción contenida en esa porción normativa (donde se impide ser observador electoral a quien hubiera sido candidato a un puesto de elección popular en los últimos 3 años anteriores a la elección) era razonable y no podía considerarse excesiva, al ser congruente con los principios de imparcialidad y certeza que deben regir durante el proceso electoral.

Finalmente, los partidos políticos accionantes consideraron que los artículos 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso b); y 354, párrafo 1, inciso d); eran contrarios al artículo 22 de la Constitución por establecer multas fijas. Al respecto, se resolvió que el concepto de invalidez era infundado, porque los primeros dos artículos no establecen multas fijas, sino sólo se refieren a los sujetos que incurrir en responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. Por su parte, el artículo 354, párrafo 1, inciso d), se refiere a la posible imposición de una multa “de hasta cien mil días de salario míni-

²⁰ Esta porción normativa señala que: “En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal”.

mo general vigente para el Distrito Federal". A partir de esta redacción, se desprende que no se estableció una multa fija, sino un rango que va desde un día de salario mínimo hasta cien mil. En cambio, se declaró la invalidez de la porción normativa que preveía la imposición de multas en el caso de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, que se sancionarían con "el doble del precio comercial de dicho tiempo", porque se consideró que era una multa fija, carente de parámetros, es decir de un mínimo y un máximo, para que la autoridad pudiera individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

En suma, en los puntos resolutivos se ordenó el sobreseimiento respecto del artículo décimo primero transitorio del Decreto impugnado; se reconoció la validez de ese Decreto y se declaró la validez de los artículos 1º, párrafo 2, inciso b); 2º; 3º, párrafo 1; 4º; 5º, párrafo 4, inciso d), fracción III; 6º; 24; 28, párrafo 1; 29; 31, párrafo 1; 33; 34; 35; 36; 48, párrafo 1, incisos a), b), c) y d); 49, párrafos 2, 3, 4, 5 y 7; 50; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59, párrafo 3; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 71, párrafos 1, incisos a) y b) y 4; 73; 74; 77; 78, párrafo 1, inciso c), fracción I; 83; 85; 95, párrafos 9 y 10; 98, párrafo 7; 105, párrafo 1, inciso b); 129; 218, párrafo 1; 236, párrafos 1, incisos a), c) y d) y 2; 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso b); y 354, párrafo 1, inciso d), fracciones II y III (con una salvedad) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por último, se declaró la invalidez total de los párrafos 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96 y la invalidez de las fracciones II y III, inciso d), párrafo 1, del artículo 354, sólo en la parte que dice "con el doble del precio comercial de dicho tiempo", todos estos preceptos relativos al mismo ordenamiento.

Asimismo, en la sentencia se precisó cuándo surtiría efectos lo ahí resuelto, de la siguiente forma:

"La declaración de invalidez de las normas legales que se han estimado inconstitucionales surtirá efectos a partir de la notificación de la ejecutoria a las autoridades emisora y promulgadora del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

El Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones, estará en libertad de legislar en los aspectos relativos a las normas generales que se declaren inválidas."

Hasta la fecha de escribir estas líneas no se ha producido reforma o adecuación alguna respecto de las normas del COFIPE invalidadas.

III. Juicios de amparo

En paralelo a la presentación de las acciones de inconstitucionalidad antes analizadas, distintas organizaciones y personas físicas interpusieron sendos juicios de amparo en contra de la reforma constitucional, por estimar que violan garantías individuales que los protegen.²¹

²¹ Los actores en los juicios de amparo son los siguientes: “1) Federico Compeán III, promoviendo en nombre y en representación de Centro Empresarial de San Luis Potosí, S.L.P., COPARMEX, Sindicato Patronal con Registro 415 ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; 2) Juan Carlos Sánchez Garza y Octavio de la Huerta Alvarado, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Tampico, Sindicato Patronal, el primero con la calidad de Presidente del Consejo Directivo y, el segundo como Director y Apoderado Legal; 3) Manuel Juan de Jesús Rodríguez Lomelí, promoviendo en nombre y en representación con el carácter de Presidente de La Asociación denominada “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos”, Sindicato Patronal, ADIEM-COPARMEX; 4) Sergio Rosado Trujeque, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Mérida, con el carácter de Presidente del Consejo Directivo de dicha asociación; 5) Miguel Marón Manzur, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, como Presidente del Consejo Directivo de la misma; 6) Ferdinard Isaac Recio López, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación Patronal de la República Mexicana; 7) Jesús del Muro Leiva, promoviendo en nombre y en representación del Sindicato Patronal denominado Centro Empresarial del Valle del Fuerte; 8) Javier Magaña Lizárraga con el carácter de representante legal de la persona moral denominada Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.; 9) Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; 10) Miguel Ángel García Paredes, promoviendo en nombre y representación del Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Civil; 11) Miguel Ángel Pérez Bautista, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Hidalgo, Sindicato Patronal; 12) Rodrigo Plancarte de la Garza, promoviendo en nombre y en representación del Centro Patronal de Nuevo León; 13) Maximiliano Lomelí Cisneros, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco; 14) Jesús Marcos Giacomán, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; 15) Eduardo Humberto de Jesús Espinosa y Ávila, también conocido como Eduardo Humberto de Jesús Espinosa Ávila y Humberto Espinosa Ávila, como apoderado general de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida; 16) Enrique Clemente Camacho Páez, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Culiacán; 17) Adolfo Ernesto Arrijo Vizcaíno, promoviendo en nombre y en representación del Consejo Coordinador Empresarial, Asociación Civil; 18) Jorge Eduardo Verástegui Saucedo y Salomé Jesús Perales Flores, en su carácter de Presidente y Secretario respectivamente del Centro Empresarial Coahuila Sureste, S.P (Sindicato Patronal); 19) Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; 20) Vicente Yáñez Solloa, promoviendo en nombre y en representación de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, Asociación Civil; 21) Jesús Cardiel Vértiz, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Celaya, Sindicato Patronal, afiliado a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); 22) Fernando José Royo Díaz Rivera, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Laguna S.P.; 23) Fernando José Royo Díaz Rivera, por su propio derecho; 24) Ernesto Anaya Silva, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Ciudad Juárez, S.P.; 25) Miguel Ángel García Paredes, promoviendo en nombre y representación del Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Civil; 26) Miguel Marón Manzur, promoviendo en su carácter de Presidente Nacional y en representación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación; 27) Eduardo Dávila Aguirre, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Saltillo, Coahuila; 28) Héctor Jurado Sánchez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Hidalgo del Parral, Asociación Patronal; 29) Juan Carlos Contreras García, Presidente, Gabriel Ávila Díaz, Vicepresidente, Miguel Ángel Gallardo López, Vicepresidente, Raymundo Rodríguez Macías Secretario Armando Manzano Alba, Subsecretario, Luis Adolfo González Velázquez Tesorero, Eduardo Ochoa Mancilla Subtesorero, así como Ramiro Corona Arévalo, Diego Vilchis Medrano, Carlos Acha Díaz, Sergio Villareal Guajardo, Rafael Fernández Navarro, José Dolores Cacho Vega, Ingeniero Carlos Recordón Magaña, María del Socorro Reyeros de la Barrera, Roberto Ortiz Magaña y Ricardo Ortiz Arroyo, como vocales, todos integrantes y promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Michoacán, Sindicato Patronal; 30) Ferdinard Isaac Recio López, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación Patronal de la República Mexicana; 31) Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Chihuahua, Sindicato Patronal; 32) Eduardo García Villaseñor, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (Concanaco Servytur); 33) Carlos Salvador Mérida Orellana, promoviendo en nombre y en representación como Director General de la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola; 34) José Antonio Ortega Sánchez, Alberto Núñez Esteva, José Guillermo Velasco Arzac, Gabriel Funes Díaz, José Guillermo Bustamante Manilla, María del Pilar Barrera Mauri, Federico Guillermo Muggenburg y Rodríguez-Vigil y Pedro Fletes Rentería, por su propio derecho; 35) Alberto Higinio Núñez y Esteva, representante legal de la persona moral “S en M”, Asociación Civil; 36) Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Francisco José Calderón Lelo de Larrea, Jorge Castañeda Gutman, Luis de la Barreda Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández Menéndez, Luis Óscar González de Alba, Teodoro González de León, Miguel Limón Rojas, Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Ángeles Mastreta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Jaime Sánchez Susarrey, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, María Isabel Turrent Díaz, Ramón Xirau Subias, por su propio derecho; 37) María Elena Morera Mitre, en representación de México Unido contra la Delincuencia, A.C; 38) Juan Luis Arzoz Aribide, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana; 39) Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco, por su propio derecho; 40) Antonio Moisés Andrés San Millán Casillas, por su propio derecho; 41) Jonathan Díaz Castro en representación de Centro Empresarial de Mexicali.”

Las demandas de amparo se desecharon por notoriamente improcedentes, pero por distintos motivos que más adelante se precisarán. Ante esa situación, en sesión privada de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 31 de enero de 2008, como Ministro Instructor en ese momento de los recursos interpuestos en contra del desechamiento de las acciones de inconstitucionalidad sobre la reforma constitucional y por considerar que se trataba de asuntos de evidente importancia y trascendencia, el que esto escribe solicitó que se ejerciera la facultad de atracción prevista en el artículo 107, fracción VIII, inciso B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los recursos de revisión derivados de los juicios de amparo donde se reclamaban las reformas constitucionales en materia electoral, conforme lo establecido en el artículo 83, fracciones I, II y IV de la Ley de Amparo y por los actos de las autoridades, que de manera destacada señalaron en sus demandas de garantías los quejosos.

El asunto fue turnado para su estudio al Ministro Sergio Armando Valls Hernández, bajo el expediente 4/2008-PL, y en sesión de 9 de julio de 2008, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión derivados de los juicios de amparo de mérito, basándose, para tal efecto, en las siguientes consideraciones esenciales:

“...esta Primera Sala considera que a través de lo que se decida en los recursos de revisión, cuya atracción se solicita, se esclarecería si es procedente o no, el juicio de amparo en contra de los mencionados preceptos y su respectivo proceso legislativo. En esas condiciones, de resultar procedente el ejercicio de la facultad de atracción, en los recursos de revisión planteados, deberá de analizarse el origen y los alcances del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para esclarecer si es posible impugnar en amparo el proceso de creación de una norma constitucional, específicamente los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Federal; problemática que se advierte es de particular interés y trascendencia para la vida jurídica de nuestro país, por cuanto toca una cuestión medular en relación con el orden constitucional del país, de evidentes repercusiones en el ámbito jurídico nacional. Lo anterior es así, ya que el problema planteado trasciende a la determinación de si dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional establecido en el artículo 103 antes señalado, es posible el cuestionamiento de algún precepto de la Constitución Federal a través del proceso de su formación, o si por el contrario, queda eximido de ser impugnado en virtud de que tal sistema fue creado exclusivamente para vigilar la constitucionalidad de los ordenamientos legales secundarios y no los contenidos en la propia Ley Fundamental; lo cual exige la intervención de esta Suprema Corte

de Justicia de la Nación, como el máximo intérprete de la misma; más aun, si se tiene en consideración que los planteamientos jurídicos que debe resolverse involucran el propio sustento constitucional del amparo contra leyes, a que se refiere el artículo 103 de la multicitada Constitución Federal.

Ante la problemática planteada tanto en la demanda como en los agravios, hace necesaria la intervención de este cuerpo colegiado para decidir si el juicio de garantías resulta procedente en términos de lo dispuesto por los artículos 103, fracción I de la Constitución Federal y 1° de la Ley de Amparo contra el Proceso Legislativo que culmina con una reforma del texto constitucional cuando, como en la especie, se sostiene la violación de lo dispuesto por los artículos 1°, 6, 7, 8, 9, 14 y 16, en relación con el 135 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo anterior, puesto que, el juicio de amparo es el instrumento procesal instaurado en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Federal, para que los gobernados puedan proteger sus garantías individuales de las violaciones que al respecto cometen las autoridades y, en ese sentido, a través de dicho juicio los tribunales de la Federación someten al examen de la constitucionalidad los actos de aquellas autoridades que se estimen que violan las garantías de los gobernados; luego, al determinar sobre la procedencia del juicio cuando se reclamen como actos que deriven de preceptos de la propia Constitución, así como de su proceso de reforma, evidentemente resulta un tema de suma trascendencia e importancia dado que toca cuestiones medulares para el orden constitucional del país, de evidentes repercusiones sociales; aunado al hecho de que de ser procedente la vía en cuestión se entraría al estudio de violaciones a la libertad de expresión derivado de una reforma constitucional.

Así las cosas, se considera que los amparos en revisión antes identificados, cumplen con los requisitos de importancia y trascendencia

jurídica lo que conduce a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el máximo intérprete de la Constitución para su resolución...”.

Derivado de lo anterior, se formó una comisión de secretarios de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada por el licenciado Alfredo Villeda Ayala, la cual tuvo a su cargo elaborar los proyectos relativos. Independientemente del trabajo de la Comisión, el Ministro Cossío Díaz tiene turnados dos recursos de revisión, que fueron discutidos en el Pleno en las sesiones que tuvieron lugar el 29 y 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2008.

En la primera de esas sesiones se sometió a consideración del Pleno el proyecto de resolución del amparo en revisión 186/2008, promovido por el Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal, en contra del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se reformaron los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adicionó el artículo 134 y se derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se dijo, el recurso de revisión se interpuso en contra del auto dictado por el Juez de Distrito, quien desechó la demanda por considerarla notoriamente improcedente. Es decir, el juzgador consideró que se actualizaba una causa indudable y manifiesta de improcedencia, ya que el amparo se había promovido en contra de una reforma constitucional.

En el proyecto, se proponía determinar que la causa de improcedencia no podía estimarse notoria ni manifiesta, por lo que la consecuencia sería ordenar al Juez de Distrito que revocara el auto recurrido y dictara otro “mediante el cual, de no existir diverso motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y cumpliéndose los requisitos contenidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, admita la demanda de garantías”. El asunto se falló, por seis votos a favor y cuatro en contra,²² en los

²² Mayoría conformada por los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Góngora Pimentel, Sánchez-Cordero, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia (el ministro Azuela Güitrón estuvo ausente).

términos propuestos en el proyecto. Posteriormente, en sesión pública del 2 de octubre de 2008, se fallaron en el mismo sentido 26 amparos en revisión.²³

La opinión de la mayoría de los Ministros estribó en considerar, como ya se señaló, que cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una reforma constitucional no se actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia por ese motivo. Además, en la sesión se vertieron opiniones en el sentido de estimar que los actos del Poder Reformador de la Constitución son actos de gobierno equiparables a actos de autoridad para efectos del juicio de amparo; que a partir de la decisión emitida por la Corte Interamericana Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman²⁴ se vinculó al Estado mexicano a generar medios de defensa accesibles para defender los derechos humanos, independientemente de quién cometiera esa violación —incluso al Constituyente Permanente—; y que podía influir en el ánimo de los ministros el que hubiera una iniciativa de reforma constitucional en el Senado de la República mediante la cual se propone crear un medio de defensa para combatir reformas constitucionales;²⁵ entre otras consideraciones.

Por su parte, la minoría de ministros²⁶ que votamos en contra del proyecto, adujimos, entre otros argumentos, los siguientes: que el artículo 103 de la Constitución no da competencia a la Suprema Corte para conocer del procedimiento de reformas a la norma suprema, al no preverse así expresamente y que el juicio de amparo no fue diseñado para ello; que compete exclusivamente al Congreso de la Unión, por disposición constitucional, la verificación del procedimiento de reforma a la Constitución establecido en el artículo 135; que no hay una vía expresa en el texto constitucional que faculte al Alto Tribunal para revisar una reforma constitucional; que un órgano constituido —como lo es la Suprema Corte de Justicia— no tiene atribuciones para cuestionar las decisiones del órgano constituyente.

Posteriormente, en la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2008, se resolvió el amparo en revisión 521/2008, promovido por Coparmex Hidalgo, Sindicato Patronal, interpuesto en contra de un autodictado por el Juez de Distrito competente, donde se desechó por notoriamente improcedente el juicio de amparo promovido en contra del decreto por el que se expidió el COFIPE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

²³ Se trata de los recursos de revisión 516/2008 al 555/2008, interpuestos, respectivamente, por el Centro Empresarial de Chihuahua, Sindicato Patronal; Coparmex Ciudad Juárez, Sindicato Patronal; el Consejo Nacional Agropecuario, A.C.; el Centro Empresarial de Hidalgo del Parral, Asociación Patronal; el Centro Empresarial Coahuila Sureste, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Saltillo, Coahuila; Coparmex Laguna, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida; la Confederación Patronal de la República Mexicana; la Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Acuícola; el Centro Empresarial de Tampico, Sindicato Patronal; Fernando José Royo Díaz Rivera; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco; el Centro Empresarial de Michoacán, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana; el Centro Empresarial de Mexicali; el Centro Patronal de Nuevo León; Antonio Moisés Andrés San Millán Casillas; el Centro Empresarial de Celaya, Sindicato Patronal; el Consejo Coordinador Empresarial, A.C.; Federico Jesús Reyes Heróles González Garza y otros; el Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; la Cámara

Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; y el Centro Empresarial de Mérida. Es importante precisar que en las demandas de amparo de donde derivan estos recursos de revisión se impugnó tanto el contenido de la reforma constitucional como el proceso de reforma (es decir, cuestiones de forma y de fondo).

²⁴ Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008.

²⁵ Presentada por el senador Francisco Arroyo Vieyra (PRI), en nombre del diputado Raúl Cervantes Andrade (PRI), en la sesión de la Comisión Permanente del lunes 4 de agosto de 2008. Esa iniciativa propone adicionar dos párrafos a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos: "Artículo 105 [...]"

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de las adiciones o reformas a que se refiere el artículo 135 de esta constitución. La ley establecerá las violaciones graves al procedimiento legislativo de reformas o adiciones a la Constitución que puedan ser materia de las controversias a que se refiere este artículo".

²⁶ Minoría conformada por los ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y el que suscribe.

El proyecto, cuya elaboración se encomendó a la ministra Luna Ramos, proponía declarar infundado el recurso y confirmar el auto de desechamiento. Para arribar a esta conclusión, se estimó que en ese juicio de garantías únicamente se impugnaba el código electoral federal, no así la reforma constitucional en esa materia. Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 (ya mencionada en este estudio), había determinado que la impugnación de ese código es una cuestión electoral. Por lo tanto, el juicio de amparo que en su contra se promueva es improcedente, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 105, fracción II, constitucional, que entre otras cuestiones, prevé que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución” es la acción de inconstitucionalidad.

Este asunto se resolvió en los términos propuestos, por una mayoría de 7 votos.²⁷ Sin embargo, hubo 3 ministros que se pronunciaron en el sentido de considerar que la causa de improcedencia no era notoria y manifiesta.²⁸

Además, en esa misma sesión se resolvió el amparo en revisión 515/2008,²⁹ donde el Pleno, por unanimidad de votos, decidió confirmar el auto recurrido, por estimar que los agravios eran insuficientes. Es decir, en el recurso no se combatieron todos los argumentos formulados por el juez de distrito para desechar la demanda.

En el mismo sentido también se fallaron los amparos en revisión 520/2008 y 540/2008.³⁰

De igual manera, se falló el amparo en revisión 527/2008, promovido por el Centro Empresarial de San Luis Potosí (Coparmex). Ahí, se determinó por unanimidad de votos de los 10 ministros presentes, que se debían declarar fundados los agravios, pues el juicio de amparo se desechó indebidamente por una cuestión relativa a la falta de personalidad de un apoderado que actuó en nombre de la quejosa.

El último grupo de amparos en revisión estudiado, que se discutió en la sesión de 2 de octubre de 2008, son recursos de revisión interpuestos en contra de autos dictados por jueces de distrito donde se desecharon las demandas de amparo por estimar que eran notoriamente improcedentes. Sin embargo, es relevante des-

²⁷ Correspondientes a los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y el que suscribe (en esta discusión también estuvo ausente el ministro Azuela Güitrón) En el mismo sentido también se fallaron los amparos en revisión 532/2008 (interpuesto por el sindicato patronal denominado Centro Empresarial del Valle del Fuerte), 534/2008 (interpuesto por el Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, Sindicato Patronal), 537/2008 (interpuesto por el Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal), 539/2008 (interpuesto por el Consejo Nacional Agropecuario, A.C.), 550/2008 (interpuesto por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) y 551/2008 (interpuesto por la Confederación Patronal de la República).

²⁸ El ministro Ortiz Mayagoitia se pronunció en este sentido. Por su parte, los ministros Sánchez-Cordero y Cossío Díaz se ma-

nifestaron en cuanto a que el juicio de amparo contra leyes electorales sí es procedente, cuando éstas violen garantías individuales.

²⁹ Promovido por la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C., en contra de un auto que desechó por notoriamente improcedente el juicio de amparo promovido en contra de las reformas a la Constitución en materia electoral.

³⁰ Recursos de revisión interpuestos por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos y por la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Culiacán, respectivamente.

tacar que en estos casos, en las demandas sólo se impugnó el fondo de la reforma constitucional en materia electoral, a diferencia de los casos analizados en la sesión de 29 de septiembre del mismo año, donde se reclamó tanto el fondo como el procedimiento de la reforma a la Constitución.³¹ En estos asuntos, el proyecto proponía declarar infundado el recurso de revisión y confirmar el auto combatido; puesto que la demanda sólo se dirigió a combatir el fondo de la reforma electoral.

Sin embargo, en dichos asuntos se resolvió confirmar el auto recurrido, porque el juicio de amparo que se promueva en contra del fondo de una reforma constitucional es notoriamente improcedente.³² En esta resolución, subyacen diversas consideraciones, siendo la principal de ellas que no se puede declarar la inconstitucionalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, en atención a lo resuelto en la sesión de 29 de septiembre de 2008, sí se puede controlar por la vía judicial el procedimiento de reformas a la ley suprema.

Como se puede apreciar, todavía habrá debate y revisión de estos aspectos al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En los temas fundamentales sobre el control jurisdiccional, sea de procedimiento o de fondo, de la reforma constitucional, en los amparos en revisión que resolvió el Pleno no hubo mayorías suficientes para formar jurisprudencia.

Consecuentemente, las demandas de amparo que se regresaron a los Jueces Distrito para ser admitidas, deberán ser revisadas de nueva cuenta por el *A Quo* para determinar si existen otras causas de improcedencia; de no darse ese supuesto, los Jueces deberán estudiar los agravios esgrimidos y decidir sobre de ellos. Al no existir jurisprudencia que los obligue, podrán entrar a revisar forma y fondo. Es previsible que tomen en cuenta la decisión mayoritaria de seis votos respecto de la improcedencia en cuanto al contenido de las reformas (votación que podría

³¹ En este caso, se trata de los amparos en revisión 519/2008, 541/2008, 54472008 y 548/2008, promovidos respectivamente por S en M., Asociación Civil; José Antonio Ortega Sánchez y otros; México Unido Contra la Delincuencia, Asociación Civil; y Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco.

³² Esta resolución se adoptó por mayoría de 6 ministros, a saber: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y el suscrito. Los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza consideraron que la causa de improcedencia no era notoria. El primero de ellos consideró que no era el momento procesalmente oportuno para determinar si se puede juzgar la constitucionalidad de una reforma a la Constitución. Sin embargo, los últimos tres, en la sesión celebrada el 29 de septiembre de 2008, adelantaron que a su juicio sí se puede estudiar la constitucionalidad de una reforma a la norma suprema.

variar dado que los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga María Sánchez Cordero de García Villegas no se pronunciaron al respecto en la sesión pública en la que se discutió concretamente este tema, y el Ministro Mariano Azuela estuvo ausente), pero reitero no se encuentran obligados a ello. En este tenor, quedará a juicio de los Jueces otorgar suspensiones y también determinar los efectos de sus decisiones; ambos temas de la mayor trascendencia para el desarrollo de los procesos electorales que ya se encuentran en curso.

Resueltos en primera instancia, cabe la posibilidad de que los juicios de amparo vuelvan a ser impugnados en revisión y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca, de nueva cuenta, de las impugnaciones a las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito.

Como se aprecia, la reforma constitucional de noviembre de 2007 que establece nuevas reglas para la vida democrática electoral, para los partidos políticos y los procesos electorales, a pesar de que ya iniciaron estos últimos a nivel federal y en varias entidades para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversas Gubernaturas, Congresos locales y Asamblea Legislativa, Ayuntamientos y Delegaciones durante el año 2009, sigue cuestionada y *sub iúdice*; más grave aún es que todo hace suponer que lo estará durante muchos meses más.

Esta situación, en mi opinión, merece la mayor atención, máxime que las normas reglamentarias (COFIPE) pueden seguir la suerte de las constitucionales, si éstas han sido declaradas, paradójicamente, inconstitucionales (sea por razones de forma o de fondo), puesto que ante esos casos el Tribunal Electoral podría, ante una impugnación de normas secundarias durante el proceso electoral, inaplicarlas por resultar contrarias al Texto Fundamental.



SECCIÓN



▪ EL NUEVO MODELO DE
COMUNICACIÓN POLÍTICA ▪

**EL NUEVO SISTEMA
DE COMUNICACIÓN POLÍTICA
EN LA REFORMA
ELECTORAL DE 2007**

6

Consideraciones preliminares

Tal y como ha sido bautizada la reforma constitucional en la iniciativa que le dio origen, estamos en presencia de la “tercera generación” de reformas electorales.¹

Si las anteriores generaciones incidieron en el reconocimiento del pluralismo político y en la plena autonomía e independencia de los órganos electorales, el último ajuste, sobre las premisas avanzadas por la reforma de 1996, ha venido a sentar con energía las reglas para garantizar condiciones efectivas de igualdad en la contienda política.

La reforma electoral se orientó claramente a regular los dos grandes problemas que particularmente en las últimas dos elecciones presidenciales afectaron de manera negativa a nuestra democracia: el dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación.² Muchos fueron los diagnósticos presentados y es posible afirmar que existieron amplias coincidencias en relación con los ámbitos en los que debería centrarse la labor del órgano reformador de la Constitución.³ Con reiterada insistencia se señaló, por ejemplo, la necesidad de cambiar el sistema de financiamiento público de los partidos, acortar la duración de las campañas electorales, regular el acceso de partidos y terceros a los medios masivos de comunicación, fortalecer las atribuciones de los órganos electorales, entre muchas cosas más. Al final, fueron precisamente estos los ejes fundamentales de acción bajo los que discurrió el proceso de renovación electoral.⁴

No hay duda que la Reforma constitucional instaura un nuevo paradigma en la competencia política mediante la puntual redefinición del vínculo existente entre los partidos políticos, los medios de comunicación, las instituciones estatales y la ciudadanía. Acaso por ello, el desenvolvimiento del proceso de reforma enfrentó importantes resistencias en algu-

César Astudillo

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor del libro *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas* (UNAM, 2004). Co-coordinador del libro *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad* (UNAM, 2007).

¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

² *Iniciativa de reforma constitucional*, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 31 de agosto de 2007, *op. cit.*, p. 4.

³ Al respecto, acúdase a las relatorías de la obra coordinada por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar *Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *op. cit.*, p.133 y ss. La compilación de Astudillo, César, “Antes, durante y después de la reforma electoral: voces en los medios”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 39 y ss. Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm.16, enero-junio de 2007, *op. cit.*, p. 43 y ss. Los documentos presentados por los partidos políticos en la mesa para la Reforma del estado recogieron buena parte de las propuestas que se habían venido discutiendo en el ámbito académico.

⁴ Iniciativa de reforma constitucional, *op. cit.*, pp. 2-4. Una primera aproximación a la reforma se encuentra en Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, 2008, *op. cit.* pp. 676-677.

nos partidos políticos, medios de comunicación (principalmente la radio y la televisión), grupos empresariales e, incluso, en el ámbito intelectual, quienes llevando al extremo las premisas liberales del libre mercado cuestionaron la validez del nuevo sistema de comunicación política basado en importantes restricciones a la contratación de propaganda política.

Por ello, apenas concluir el proceso de Reforma constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de algunos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales — COFIPE—. ⁵ Declaró la inconstitucionalidad de tres de ellos, dejaron para un momento posterior su opinión en torno a la prohibición para que los sujetos primarios (partidos) y secundarios (personas físicas y morales) de los procesos electorales puedan contratar propaganda política en radio y televisión; ⁶ artículos que están igualmente impugnados en distintos juicios de amparo por las propias televisoras y los grupos de empresarios e intelectuales.

El debate sobre la reforma tomó por momentos niveles muy altos de confrontación, evidencia algo natural a todas las democracias pluralistas de nuestros días: que en la sociedad mexicana conviven una multiplicidad de grupos que se identifican por compartir gustos, aficiones, perspectivas, preferencias, ideologías e intereses comunes y que cada uno de ellos lucha por imponer su visión de las cosas y por proteger sus intereses delante de quienes tienen capacidad de decisión política. ⁷

El contexto someramente descrito sirve para advertir que la relación entre los medios de comunicación y la democracia, uno de cuyos perfiles nos corresponde abordar, es precisamente el que más polémica, debate y discusión ha generado en diferentes ámbitos de la sociedad y que, por estar *sub índice* al día de hoy, carece de una configuración normativa definitiva.

Por lo anterior, el objetivo que se persigue no puede ser otro que el de ordenar la información arrojada por la reforma en este contexto particular, a fin de presentarla de manera más o menos coherente y ordenada. Para este efecto utilizamos la noción de "sistema", ya que a nuestro juicio las distintas piezas que definen la relación apuntada, articuladas debidamente en función de las premisas en que se asientan y los fines a los que se dirigen, nos sitúan frente a un nuevo "sistema de comunicación político-electoral".

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Sentencia de fecha 8 de julio de 2008, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Recuérdese aquí el ríspido encuentro entre senadores de la República, comunicadores de radio y televisión y representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión el 11 de septiembre de 2007. Igualmente el desacuerdo de los partidos minoritarios respecto a algunas estipulaciones específicas de la reforma e, incluso los antagonismos existentes entre un grupo de intelectuales que acudió a ampararse frente a la reforma y los miembros de la AMEDI (Asociación Mexicana de Derecho a la Información).

Una lectura contraria puede llevar, como de hecho ha sucedido, a reflexiones parciales o desarticuladas que al no establecer las conexiones debidas entre las partes implicadas y sus motivaciones, terminan por abrazar conclusiones inexactas, arbitrarias e interesadas.

La tarea de sistematización, no obstante, no puede dejar de estar condicionada por la “precomprensión” que tenemos de la reforma y de sus repercusiones; por el grado de identificación o rechazo de las premisas en que se asienta y, por supuesto, por la forma en que las nuevas reglas de la competencia política han sido exteriorizadas. Por ello, desde ahora debe señalarse con puntualidad que compartimos el sentido de la reforma, principalmente porque ataja situaciones anómalas que estaban afectando seriamente la calidad de nuestra democracia; porque hunde sus raíces en presupuestos del todo coherentes, teniendo en cuenta los diseños institucionales existentes en función de los objetivos a alcanzar, y porque logra exteriorizarse bajo un lenguaje que si bien no es afortunado en todas sus partes, enfatiza los elementos que confieren identidad al nuevo sistema de competencia política.

La presente exposición se compone de dos partes perfectamente bien identificadas. La primera constituye por sí misma un acto de defensa de las premisas en que descansa el sistema introducido por la reforma. En ella hemos establecido los elementos que identifican a los dos grandes modelos existentes en torno al acceso de los agentes primarios, secundarios e, incluso institucionales, a los medios de comunicación masiva, particularmente la radio y la televisión. Con ello pretendemos encontrar las huellas que nos permitan advertir las influencias de otros sistemas jurídicos en la reforma, identificar al principal paradigma de referencia y, sobre todo, derrumbar el “mito” de que el establecimiento de limitaciones vulneran libertades fundamentales y que chocan frontalmente con las premisas de los Estados que se dicen democráticos.

La segunda parte contiene una explicación general de los componentes que contribuyen a edificar el nuevo sistema de comunicación política-electoral. Importante es recalcar que se sigue principalmente el contenido de la Reforma constitucional, la regulación incorporada al nuevo COFIPE, y los reglamentos que hasta ahora ha expedido el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

I. La renovación del sistema de comunicación político-electoral

Sus causas

Por su propia naturaleza, la lógica de la actividad política se aparta de modo radical de la lógica que prima en el derecho, particularmente en el derecho electoral. Por definición, la actividad política tiende a avasallar a las normas electorales, por lo que puede decirse, sin temor a incurrir en un error, que desde el momento en que se promulgan nuevas reglas del juego democrático, éstas se encuentran rebasadas por la incesante mutabilidad de la acción política.

La Reforma Electoral de 1996 tuvo su primera prueba de fuego en los comicios intermedios de 1997. Pero fue hasta la elección presidencial del año 2000 donde desveló buena parte de sus aciertos, equívocos y omisiones. Ni qué decir tiene que en estos comicios se hizo patente el creciente papel que los medios de comunicación, en particular la radio y la televisión, habrían de tener en un contexto de pluralidad e, igualmente, el exacerbado activismo político de particulares, personas físicas o morales, caracterizadas por su privilegiado estatus económico.⁸

La ausencia de una nueva Reforma Electoral hizo que las elecciones de 2006 se organizaran con las reglas expedidas una década antes; este hecho propició que algunos de los fenómenos advertidos con mayor o menor intensidad en las tres elecciones anteriores se agudizaran antes, durante y después de la jornada electoral, poniendo al sistema político en crisis y al país entero al borde de una crisis política y constitucional de proporciones mayúsculas que al día de hoy continúa sin encontrar un adecuado instrumento de pacificación.⁹

Los acontecimientos que caracterizaron el último proceso electoral son bastante conocidos; fueron producto de la combinación de un conjunto de factores propiciados, en un extremo, por el diseño institucional mismo, y en el otro, por el comportamiento de los distintos actores implicados.

Entre los primeros pueden señalarse:

- El excesivo monto del financiamiento público otorgado a los partidos.
 - La prolongada duración de las campañas electorales.
- La carencia de regulación de las precampañas.
- El elevado costo de los procesos electorales.
- El acceso indiscriminado a la contratación de propaganda política en radio y televisión.
- La inexistencia de normas para regular la propaganda institucional.
- La carencia de mecanismos de fiscalización eficaces.

Entre los segundos destacan:

- La indebida intervención del Presidente de la República.

⁸ Al respecto, acúdase a Cárdenas, "El proceso...", *op. cit.* p. 44 y ss.

⁹ Astudillo, César, "El Futuro de la Constitución", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *op. cit.* pp. 7-8.

- La excesiva difusión de propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno.
- La ilícita contratación de propaganda política por parte de agrupaciones sociales y organismos empresariales.
- El intenso despliegue de propaganda negativa a través de spots televisivos.

La agudización de estos fenómenos fueron responsabilidad de los poderes públicos, los partidos políticos, las autoridades electorales e, incluso, de los ciudadanos. Los primeros por acción y los últimos por omisión. Sin embargo, si algo dejó en claro la organización del proceso electoral del 2006 y ahí está el dictamen de validez de la elección para constatarlo, es que no podía enfrentarse una nueva contienda con las mismas reglas del juego.¹⁰ La Reforma Electoral era inexorable.

Los elementos definidores del nuevo sistema mexicano

Por paradójico que pueda parecer, la iniciativa de Reforma constitucional presentada ante el Senado de la República como Cámara de origen no definió el nuevo sistema de comunicación política que se deseaba instaurar. Entre las pocas prescripciones que contenía sobre el particular, destacaba que los partidos tendrían derecho al uso de la radio y la televisión conforme a lo señalado por la ley, prohibía la propaganda que denigrara a las instituciones, los partidos o las personas, y ordenaba la suspensión de la propaganda gubernamental en el contexto de las campañas electorales federales y locales.¹¹

Fue el dictamen emitido en el proceso de Reforma constitucional por la Cámara de Senadores el que vendría a sentar los contornos del mismo. Los legisladores federales advirtieron en dicho documento la oportunidad de “otorgar sólidos fundamentos constitucionales” a las modificaciones que con posterioridad se introducirían al COFIPE y que terminarían de racionalizar las piezas del nuevo sistema.

Como puede apreciarse, la justificación se caracteriza por su parquedad, lo que advierte que no se quiso profundizar en el tema. Sin embargo, no se necesita

ser muy perspicaz para advertir que lo que en realidad motivó la incorporación de estas reglas a la norma de mayor relevancia para el Estado fue que la constitución representaba el mejor pedestal para enviar un mensaje claro y contundente de reivindicación de los espacios políticos perdidos por la representación popular, siendo el único espacio propicio para afirmar la supremacía de la representación política sobre el poder de las grandes compañías de radio y televisión; un espacio que incluso era capaz de brindar protección a la reforma y a quienes la impulsaron de la potencial reacción de los medios frente a tan relevante decisión.¹²

Este razonamiento justificó la apertura de una pesada base III en el artículo 41 constitucional, integrado con cuatro apartados en los que quedan nítidamente establecidas las premisas del nuevo sistema de comunicación político-electoral que a partir de ahora ejercerá plenos efectos frente a las instituciones del Estado, los partidos políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos.¹³

El contenido de los apartados en cuestión puede ser explicado mediante la conjunción de los elementos que conforman cada una de las piezas que identifican al sistema. Estos elementos son:

¹⁰ El comportamiento irregular de la Presidencia de la República, las autoridades de los distintos niveles de gobierno, las personas físicas y morales, los partidos políticos y candidatos quedó evidenciado en el *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la elección y de Presidente Electo*, aprobado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de septiembre de 2006. Al respecto, véanse las distintas posiciones sostenidas por los autores que participan en la obra de Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *La calificación presidencial de 2006. El dictamen del TEPJF a debate*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2007. Igualmente, la opinión de Ugalde, Luis Carlos, *La Reforma Electoral: en torno a la ‘denigración’ y ‘calumnia’*, Folios, México, Año II, Núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 4 y ss.

¹¹ Véase la *Iniciativa de reforma constitucional*, *op. cit.*, p. 6.

¹² Recordemos que, como ha sostenido Carpizo, los medios de comunicación representan un verdadero poder. Por ello, había que atajarlo con otro gran poder, en este caso, el poder de la constitución. Al respecto, Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva” en Carpizo Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, *op. cit.*, p. 344.

¹³ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos* de la Cámara de Senadores del 11 de septiembre, *op. cit.*, pp. 16-21.

1. Acceso a los medios de comunicación:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- La prerrogativa de acceso a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales que corresponden al Estado.
- El Estado se obliga a destinar los tiempos de que dispone en radio y televisión para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social.
- Los partidos políticos gozan de exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral en radio y televisión.

2. La autoridad en la materia:

- El Instituto Federal Electoral (IFE) se erige como la única autoridad para la asignación a los partidos de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión.
- Asignará los tiempos de los partidos tanto en las elecciones federales como en las estatales.
- Será autoridad exclusiva para distribuir los tiempos que conciernen a los partidos políticos en época no electoral.
- Es competente para asignar los tiempos que en radio y televisión pertenezcan a los partidos durante las precampañas y campañas electorales.
- Tiene la atribución de distribuir los tiempos que correspondan a las autoridades electorales federales y estatales para el cumplimiento de sus fines, en periodos ordinarios y de campaña.

3. Restricciones a la propaganda:

- Frente a los partidos políticos: Se prohíbe terminantemente que puedan adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en la radio y la televisión.
- Frente a terceros: Se restringe la contratación de comunicaciones de contenido político a las personas físicas o morales.
- Frente a los poderes públicos. Se establecen restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. La misma deberá ser de carácter institucional y suspenderse mientras duren las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.
- Al contenido de la propaganda. Se determinan

reglas al contenido de la propaganda política para evitar que se utilicen expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

4. Régimen de sanciones:

- Se reconoce al IFE como órgano sancionador.
- Se fortalecen las facultades del IFE para que pueda garantizar eficazmente las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral.
- Se incorpora un régimen de sanciones frente a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales.
- Se estipula un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, para quienes desactiven los mandatos constitucionales.

II. Los modelos de referencia en el derecho comparado

El tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas goza de tal relevancia dentro de las democracias actuales que la mayoría de ellas se han preocupado por establecer reglas claras al respecto, a pesar del debate existente, y en cierto modo inacabable, sobre la oportunidad o la necesidad de regular o no este fenómeno.¹⁴

Un estudio patrocinado por IDEA internacional se encargó de analizar la regulación existente sobre medios y partidos políticos en 111 países del orbe. Sus conclusiones fueron emblemáticas. Confirmó, por ejemplo, que en 71 países (correspondientes al 64% de los estudiados) se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cambio, se observó que 40 naciones (es decir, el 36% del total) no contienen ninguna previsión al respecto, o directamente niegan dicha posibilidad. En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, destaca que 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que 8 prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenido en la última elección, 15 establecen el reparto en relación con la representación parlamentaria de cada partido, y en 13 la asignación se encuentra condicionada por el número de candidaturas presentadas en la elección.¹⁵

Los datos emanados de la regulación son un primer referente para observar la importancia que cada democracia confiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas. Sus resultados, en relación con las variables que indaguen el carácter gratuito u oneroso de dicho acceso, los sujetos políticos a los que se dirige la prerrogativa, la forma de repartir los tiempos, los límites impuestos por la legislación para garantizar paridad de condiciones, las restricciones al contenido de los mensajes, etc., permiten ubicar a cada país dentro de los márgenes de los dos modelos que históricamente se han afirmado en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión: el modelo "liberal", típico de Estados Unidos, y el modelo que puede denominarse "racionalizado", de origen británico, extendido prolíficamente a varios países de la Unión Europea.

Los contenidos de la Reforma Electoral de 2007 traen consigo importantes elementos para ubicar al nuevo sistema dentro de uno de los modelos de referencia. Sin embargo, previó a la misma el diseño mexicano que se caracterizaba por ser un "híbrido" que contenía elementos de ambos modelos. Por ello, con el objeto de advertir los rasgos que derivan de cada uno, y a efecto de ubicar al actual sistema dentro del apartado que le corresponde, creemos conveniente detenernos, así sea someramente, a explicar las características esenciales que distinguen e incluso contraponen a los modelos en cuestión.

¹⁴ Los extremos de este debate pueden verse en la extraordinaria compilación de Barendt, Eric, "Inaugural lecture-press and broadcasting freedom: Does anyone have any rights to free speech?" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law*, New York, New York University Press, 1993, particularmente en los capítulos II y III, *op. cit.*, p. 81 y ss; y p. 181 y ss., respectivamente.

¹⁵ Al respecto acúdase a Reginald, Austin y Maja Tjernstrom (eds.), "Indirect public funding I: Media Access", *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, 2003, disponible en http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix.pdf

El modelo estadounidense

El de Estados Unidos es un modelo basado en las premisas del constitucionalismo "liberal" que reposa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la constitución estadounidense.¹⁶ Por ello, ha asentado como eje del modelo las máximas *money talks*¹⁷ o *money is speech*, en donde el empleo del dinero para acercarse a los potenciales electores se considera un componente esencial de la libertad de expresión y una vía privilegiada para la manifestación del pensamiento.

El modelo posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados. Libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial

y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate.¹⁸ El argumento central sobre el que se sustenta señala que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la voz de otros.¹⁹ Estos ingredientes han elevado, en los hechos, el nivel de condicionamiento político a los candidatos de parte de todos aquellos que contribuyen a financiarlos pues es notorio que hoy en día las campañas electorales son eminentemente mediáticas, lo que conduce a que paulatinamente se requieran mayores ingresos y más inversionistas.

Como es natural, el desarrollo del modelo ha estado fuertemente condicionado por las particularidades del constitucionalismo estadounidense, anclado en una tradición liberal que lleva las libertades a su máxima expresión y que rechaza la imposición de límites, situación que en el tema que nos ocupa no debe causar asombro si se advierte que en el arranque de su constitucionalismo, en las postrimerías del siglo XVIII, no se tenía la más mínima conciencia de las implicaciones que tendrían los medios de comunicación en la democracia.

La evolución de este paradigma se ha definido judicialmente sobre la base de los pronunciamientos de una Corte Suprema que en reiteradas ocasiones ha defendido la teoría constitucional más liberal de la *freedom of speech*, y que, consecuentemente, ha imposibilitado una teoría alternativa que pueda modular el tratamiento desigual que promueve el acceso indiscriminado a la publicidad política en el ámbito electoral.²⁰ En el extremo contrario, algunos de sus contornos han sido definidos en la normatividad emitida por la agencia encargada de regular al sector radiotelevisivo (*Federal Communications Commission*). En cuanto a la primera línea de desarrollo, de particular importancia resulta la sentencia del caso *Buckley vs. Valeo* de 1976 en donde la Corte declaró inconstitucionales ciertos preceptos de la *Federal Election Campaign Act* de 1974, que contribuyó a definir algunas de las particularidades del acceso al sector radiotelevisivo. En su resolución la Corte justificó el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, pero declaró inconstitucionales las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral.²¹

¹⁶ Una visión general en, Fiss, Owen M., "State activism and state censorship", *The Yale Law Journal*, V. 100, núm. 7, May, 1991, *op. cit.*, p. 2087 y ss.

¹⁷ Al respecto, acúdase a la sentencia del caso *Buckley vs. Valeo*, 424, U.S. 1, 1976, en especial al voto de los jueces White y Marshall.

¹⁸ En el del caso *Buckley vs. Valeo* el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales los límites de gastos en la elección de diputados y senadores. Por ello, permanece un tope de gastos para las elecciones presidenciales que se financian con dinero público. Al respecto véase a De Andrea, Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, *op. cit.*, p. 266.

¹⁹ Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, trad. Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999, *op. cit.*, pp. 32-33.

²⁰ Barron la ha llamado una "concepción romántica de la libertad de expresión", Barrón, Jerome A., "Access to the Press.- A New First Amendment Right" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law*, United States, New York University Press, 1993, *op. cit.* p. 182. Igualmente, Carter, Stephen L., "Technology, Democracy and the Manipulation of Consent" en Barendt, *Media Law...*, *ibidem*, *op. cit.*, p. 151 y ss.

²¹ Un interesante análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta ámbito se encuentra en Gobbo, Maurilio, "Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti dalla propaganda politica nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense", *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, año XVI, núm. 3, *Bolonia*, diciembre, 1996, *op. cit.*, p. 436 y ss.

En su argumentación la Corte sostuvo que sólo mediante este tipo de gastos era posible que los candidatos pudieran expresar su opinión y divulgaran sus posicionamientos políticos. Al sostener esta interpretación la Corte reconocía el uso del dinero como un medio válido para que los candidatos pudieran vincularse con sus potenciales electores, pues ello constituía, desde su perspectiva, una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión. En este contexto, cualquier limitación podría influir negativamente en la formación de la voluntad del elector, privándolo de la adquisición de información necesaria para la decisión del sentido de su sufragio. En este planteamiento, como es obvio, el argumento de la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos fue relegado a segundo plano. La línea interpretativa asentada en esa importante resolución ha sido reiterada en múltiples ocasiones demostrando el ánimo desfavorable a la introducción de reglas sobre paridad de oportunidades. En 1990, con la resolución de *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció tibiamente la legitimidad constitucional de los límites impuestos a las subvenciones económicas de los particulares en virtud de que, en opinión de la mayoría, podían constituir ingerencias indebidas en la campaña electoral.²² En 1995, en el caso *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, la Corte determinó la inconstitucionalidad de la prohibición puesta por el legislador estatal de difundir propaganda anónima al reiterar la relevancia de la manifestación de las ideas en el ámbito político; en esta decisión, la Corte repitió nuevamente su oposición a disciplinar de manera rígida lo concerniente a la propaganda electoral.²³

En relación con la segunda vertiente, la *Federal Communications Act* de 1934 instauró algunas restricciones destinadas a garantizar la equidad en la competencia política.²⁴ Las reglas de la *par condicio* se encuentran en lo que la doctrina denomina las *equal opportunities rules* y la *fairness doctrine*, que se desprenden del contenido del artículo 315 de dicha norma (*Facilities for candidates for public office*).

El precepto establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos al mismo cargo igual oportunidad de acceder a dicha estación. De la norma se desprenden dos modalidades: la primera consiste en que el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos esté abierto a todos los competidores y, al mismo tiempo, que la libre contratación de publicidad venga modulada por la exigencia de una igualdad de condiciones en la oferta de las televisoras. Esto significa igualdad en el tratamiento, en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios (derivaciones del *right to equal time*). La segunda implica que todo espacio concedido a título gratuito a un candidato en la televisión (en los noticieros, por ejemplo) impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita.²⁵

²² *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, 110 S. Ct. 1391, 494, U.S. 1990, *op. cit.* p. 652. Citado por Gobbo, *op. cit.*, p. 440 y ss.

²³ *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, 115 S. Ct., 1995, *op. cit.*, p. 1511 y ss. Al respecto, Gobbo., *op. cit.*, p. 444 y ss.

²⁴ Estas normas se encuentran en el portal de internet de la Comisión Federal de Comunicaciones: <http://www.fcc.gov/mb/policy/political/candrule.htm>

²⁵ Borrello, Roberto, "Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000", *Giurisprudenza Costituzionale*, Milán, Giuffrè, Anno XLV-2000, enero-febrero, 2000, *op. cit.*, p. 672 y ss.

La *fairness doctrine* más que en el ámbito de la propaganda se desarrolla en el contexto de la información televisiva y sus contenidos.²⁶ Esta doctrina fue desarrollada por la *Federal Communications Commission* en el contexto del mandato legislativo incorporado en la reforma al artículo 315 apenas citado, en donde se establecieron un conjunto de programas en los que no es aplicable la cláusula de la *equal opportunities*. Por ejemplo, los reportajes periodísticos, las entrevistas, las conferencias de prensa y las mesas redondas quedan al manejo discrecional de las televisoras. No obstante, están sujetas a la obligación de informar de manera completa, objetiva e imparcial.

La doctrina se ha proyectado en dos ámbitos específicos: en la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, y en la actitud de imparcialidad del medio correspondiente a fin de que se puedan expresar todas las visiones contrastantes sobre los problemas afrontados. De hecho, de este ámbito se ha derivado el "derecho de réplica", defendido a través de importantes pronunciamientos de la Corte Suprema como el paradigmático *Red Lion Broadcasting vs. Federal Communications Commission* de 1969.²⁷

El modelo europeo

El modelo europeo, de derivación inglesa, se funda a partir de la expedición de la *Representation of The People Act* de 1918. Está basado en la premisa de garantizar que la dialéctica entre los contendientes políticos no se encuentre condicionada por el dinero; de ahí que a diferencia del estadounidense se haya afirmado sobre la base del principio *money shall not talk*, que establece la oportunidad, y sobre todo la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.²⁸

El modelo europeo se ancla en la existencia de determinados valores y principios fundamentales para cualquier democracia como la libertad de expresión y su proyección al ámbito político, el principio de igualdad y su vinculación con los procesos electorales, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros. Pero a diferencia del modelo estadounidense, su premisa más importante destaca que ninguno de ellos puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, al motivar, en consecuencia, que el legislador se dé a la tarea de armonizar, mediante una adecuada ponderación, los bienes jurídicos tutelados por cada uno a través de normas que garanticen la paridad de oportunidades de los sujetos políticos.²⁹

Por ello, en este entorno no causa asombro que el fenómeno del acceso a los medios de comunicación se encuentre regulado jurídicamente, que se opongan limitaciones e, incluso, se prohíba de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos, o a terceros a cuenta de los propios partidos o en su favor.³⁰

²⁶ Fiss, *La ironía...*, *op. cit.*, pp. 78-79.

²⁷ Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A comparative study*, Oxford, 1995, *op. cit.*, pp. 29-30. Igualmente Fiss, *La ironía...*, *op. cit.*, p. 79 y ss.

²⁸ En general, acúdase a Barendt, *Broadcasting Law...*, *op. cit.*, p. 168 y ss.

²⁹ Valastro, Alessandra, "Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva", *Quaderni costituzionali*, año XVII, Núm. 1, Bolonia, Il Mulino, abril, 1997, *op. cit.*, p. 110.

³⁰ Borrello, Roberto, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2007, *op. cit.*, p. 28.

Su diseño se preocupa por conferir a todos los partidos un mismo trato para que en el desarrollo de la campaña se mantengan en el mismo plano de oportunidades. Trata de evitar la influencia de las desigualdades económicas y sociales en el ámbito de las campañas electorales con el objeto de garantizar de mejor manera las cualidades que debe tener el sufragio en una democracia. Por ello, uno de sus cometidos consiste en la eliminación del factor oneroso implícito en el acceso a la radio y la televisión con fines electorales.

A diferencia del estadounidense, que poco a poco ha ido quedándose solo, el europeo ha circulado con fuerza en el entorno europeo. Aparte de Inglaterra, donde echó raíces, España, Francia, Alemania, en cierta medida Italia, entre otros, han seguido de cerca sus postulados, ajustándolos a las particularidades propias.³¹

Inglaterra

La regulación existente en Inglaterra se caracteriza por dos peculiaridades típicas de su entorno: la familia jurídica a la que pertenece y el sistema de partidos existente. En relación con lo primero, baste señalar que las normas reguladoras del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo a partir de la práctica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos. La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.³²

La normativa es bastante rígida, ya que frente a la libertad de expresión el sistema inglés ha opuesto el principio de igualdad de oportunidades, el principio de pluralismo político y el valor de la igualdad sustancial entre los competidores.

El sistema se basa en dos modalidades: permite, por un lado, el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos; por el otro, establece una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.

Los espacios gratuitos (*party election broadcasts*) se conceden a los partidos dentro de periodos electorales para que puedan ser utilizados en ocasión de votaciones generales, locales o europeas, e incluso para los referéndums. Adicional a ellos se confieren espacios para que los partidos tengan presencia pública en periodos no electorales (*party political broadcasts*).

La asignación de espacios en periodo electoral comenzó a consolidarse a partir de un acuerdo entre los partidos políticos con las compañías públicas de radiodifusión. Para acceder a ellos era necesaria la presentación de un número determinado de candidaturas que podía comprender todo el territorio de la Gran Bretaña o sólo algunos de los países que la conforman. La *Political Parties Elections and Referendums Act* de 2000 estableció que sólo los partidos que tuvieran registro podían acceder a los espacios radiotelevisivos. Aparte de ello, la norma constituyó un órgano (*Electoral Commission*) con competencia consultiva en relación con los entes que tienen la capacidad de emitir normas sobre el acceso a la radio y la televisión (la BBC y la *Independent Television Commission*, sobre todo).

A partir de la promulgación de la *Communications Act* de 2003 se ha procedido a la unificación de los órganos con competencia en el ámbito radiotelevisivo, dejando que sea una *Office of Communications* la encargada de figurar como órgano rector de la materia.

De la asignación pactada de espacios se ha pasado a la asignación regulada, posible gracias a la potestad reglamentaria de la *Office of Communications*. En julio de 2005 la oficina puso en vigor el *Broadcasting Code for Television and Radio* que establece importantes normas al respecto aunque señala que

³¹ Para la perspectiva comparada, acúdase a Borrello, *ibidem*, *op. cit.*, p. 48 y ss., Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, 4a. ed., París, Dalloz, 1995, *op. cit.*, p. 425 y ss. Valastro, Alessandra, "Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale: L'Italia a confronto con altri Paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito)", *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, año XII, Núm. 4-5, julio-octubre, Milán, Giuffrè, 1996. *op. cit.*, p. 697 y ss. *Id.*, "Principi...", p. 109 y ss.

³² Borrello, *Par condiction*, *op. cit.*, p. 79.

sus reglas no son aplicables a la BBC, organismo que regula el acceso de los partidos de conformidad con normas propias.³³ Los criterios de distribución de espacios varían en función del tipo de elección de que se trate, manteniendo que el acceso a los mismos depende del número de candidaturas inscritas.

En materia de publicidad política, desde la expedición de la *Broadcasting Act* de 1990 se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, que excluyó así de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión. El artículo 8 establece las previsiones generales a la publicidad y determina que está prohibida la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente, dirigida hacia objetivos total o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político.³⁴ La *Communications Act* de 2003, ha reproducido las restricciones en los mismos términos (artículo 321.2), pero su regulación es mucho más completa porque detalla los contenidos que tienen objetivos

políticos.³⁵ La restricción ha sido fuertemente criticada en virtud de que favorece a los partidos (quienes tienen acceso a los espacios gratuitos) y penaliza a los grupos de presión que ven coartadas sus posibilidades de difundir posturas políticas distintas a las dominantes.³⁶

La publicidad política se prohíbe dentro y fuera del proceso electoral.³⁷ Alcanza a las televisoras comerciales, con excepción de la BBC que se regula bajo normas propias.

En adición a ello, el sistema inglés establece una exhaustiva regulación de la información que sobre los partidos difundan la radio y la televisión, con normas particularizadas dirigidas al periodo electoral y otras que deben respetarse fuera del mismo.³⁸

Reportes especializados han sostenido que el modelo inglés es superior al correspondiente de Estados Unidos, pues en lugar de fundarse en una liberalización extrema y salvaje, establece puntuales límites a la capacidad financiera de los sujetos de la contienda, lo que asegura una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita, mecanismo que opera como correctivo de cualquier posible distorsión.³⁹

España

En España la regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se ancla en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral.⁴⁰

El sistema encuentra su fundamento en el artículo 20.3 de la constitución española que dispone la garantía de acceso a los medios de comunicación para los grupos sociales y políticos significativos con el respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (No. 5/1985 de 19 de junio), es la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales. En su artículo 60.1 señala tajantemente que "no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública". En el inciso siguiente añade que "durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios

³³ Las normas citadas se encuentran en el portal de internet de la Oficina de las comunicaciones: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>

³⁴ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900042_en_2#pt1-ch1-pb4-l1g8

³⁵ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_30#pt3-ch4-pb16-l1g321

³⁶ Al respecto, Barendt, *Broadcasting Law...* op. cit. 153 y ss., quien se pregunta si no pudieran haberse explorado otras soluciones como los límites a los gastos de los partidos o al número de promocionales contratados.

³⁷ Valastro, "Principi...", op. cit., p. 117.

³⁸ Vid., Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 102 y ss. *Íd.*, "Soggetti politici...", op. cit., p. 661 y ss.

³⁹ Al respecto, acúdase al reporte de la Comisión Neill publicado en *The founding of political parties in the United Kingdom*, London, 1998, citado por Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 100.

⁴⁰ En torno al sistema español véase a Arnaldo Alcubilla, Enrique, Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, Código Electoral, 5° ed., Madrid, *La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2007; Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, 4ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999, Capítulo II.. *Íd.* "Significado y alcances de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Núm. 53, septiembre-octubre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986, op. cit., p. 44 y ss.

gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública”.⁴¹

La prohibición de contratar propaganda política no es privativa de los medios públicos de comunicación. La Ley Orgánica reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada (No. 2/1988, de 3 de mayo) señala en el inciso 1 de su artículo único: “No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión”. En términos similares, la Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres (No. 14/1995, de 22 de diciembre) estipula en el inciso 1 de su artículo único: “No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres”. La disposición adicional única añade que la restricción será igualmente aplicable a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.⁴²

La restricción no alcanza solamente a la televisión; se ensancha hasta alcanzar a los medios radiofónicos. La Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora (No. 10/1991, de 8 abril) dispone a este respecto: “No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal” (artículo único).

La justificación de dichas restricciones se encuentra en el “respeto al pluralismo y a los valores de igualdad” (inciso 2), algo que sólo es posible en entornos en donde la actividad radiotelevisiva se considera un servicio público cuya titularidad corresponde al Estado tal y como se afirma en la Ley de la Radio y la Televisión de titularidad estatal (No. 17/2006, de 5 de junio).⁴³

La contratación de propaganda está permitida en la prensa periódica, en las emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado sin que pueda producirse discriminación alguna entre ellas en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios de publicidad electoral. En todo caso, se garantiza que las tarifas para la publicidad electoral no sean superiores a las vigentes para la publicidad comercial y que la propaganda haga constar expresamente dicha condición (artículo 58 de la LOREG).

Los espacios gratuitos se distribuyen de conformidad con el número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 61). El derecho a los tiempos de emisión gratuita corresponde únicamente a quienes presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente. Quienes no cumplan este requisito pero hayan obtenido el 20% de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma, tendrán derecho a diez minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, siempre que cumplan con el requisito del 75% en el registro de las candidaturas (artículo 64).

La distribución de los tiempos corresponde a la Junta Electoral Central, bajo la propuesta que le presente la Comisión de Radio y Televisión (artículo 65). En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral se tendrán en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 67).

Francia

El sistema francés se distingue por delinear una reglamentación orgánica y exhaustiva encaminada a garantizar la equidad y la transparencia de la competencia política y la no discriminación en materia audiovisual.⁴⁴

⁴¹ Las normas que regulan este régimen se encuentran en el portal de la Junta Electoral Central: <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec>

⁴² Arnaldo Alcubilla, *Código Electoral...*, op. cit., p. 333 y ss.

⁴³ *Ídem*, op. cit., p. 340.

⁴⁴ Sobre el sistema francés, AAVV, *Droit des medias*, Debbasch, Charles, (dir.), París, Dalloz, 2002. Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, 4. ed., París, Dalloz, 1995, op. cit. 412 y ss.. Kraehe, Rainer, *Le financement des partis politiques; contribution a l'etude du status constitutionnel des partis politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1972. Borrello, Par Condicio..., op. cit., p. 48 y ss. *Íd.* “Soggetti politici...”, op. cit. p. 647 y ss.

En calidad de financiamiento público indirecto a los partidos políticos, el sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública (tres compañías televisoras y una de radio). En el lado contrario, se caracteriza por prohibir la contratación de propaganda electoral en radio y televisión. Los espacios gratuitos se conceden en el ámbito de las campañas electorales y también fuera de ellas.⁴⁵

La distribución de espacios en periodo electoral se realiza mediante una fórmula dual basada, por un lado, en un criterio de repartición plenamente igual, y por otro, en el criterio de la relevancia de las fuerzas políticas. Estos criterios se emplean según el tipo de elección de que se trate. En la elección presidencial, por ejemplo, los espacios se otorgan en paridad de condiciones después de haber consultado a los candidatos. En las elecciones legislativas el criterio de distribución es el de la fuerza política de los partidos, dado que la distribución se realiza entre los partidos de la mayoría y la oposición siempre y cuando tengan un grupo parlamentario en la Asamblea Nacional. En las elecciones europeas los tiempos se reparten de modo igualitario entre quienes tienen grupo parlamentario en el Senado o en la Asamblea. Quienes no lo tienen acceden en modo igualitario pero sólo a la mitad de los tiempos de estos últimos.⁴⁶

La gestión de las *émissions de la campagne officielle radiotélévisée* corresponde al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* en su carácter de autoridad administrativa independiente encargada de la regulación del sector radiotelevisivo (artículo 3 de la *Loi relative à la liberté de communication*, No. 1067/1986, de 30 de septiembre, reformada en múltiples ocasiones). Es, además, el principal garante del respeto del pluralismo y de la libertad de pensamiento y opinión en los progra-

mas de radio y televisión, particularmente en el ámbito de la difusión de información política general (artículo 13). Está habilitado para establecer reglamentaciones en torno a la forma y los contenidos de las transmisiones, las modalidades de difusión, los medios técnicos empleados y el contenido de los mensajes.⁴⁷

De particular relevancia resulta el artículo 6º. de la Decisión No. 196/2004, de 18 de mayo sobre *las conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen* pues ha señalado que sin perjuicio de la libertad de expresión que corresponde a los contendientes, queda prohibida toda expresión que ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, lastimen la dignidad de la persona humana, el honor o la reputación de terceros y la información protegida por la ley. En este sentido, el propio *Code électoral* prohíbe que en la propaganda puedan utilizarse imágenes de fondo de las sedes de las instituciones nacionales, o palabras e imágenes de personalidades de la vida pública sin su previo consentimiento (artículo L. 50-1). El control del objeto, el contenido y las modalidades de programación de las emisiones publicitarias quedan en manos del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (artículo 14 de la *Loi relative à la liberté de communication*).

En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral, el sistema francés se distancia de su similar español al establecer la modalidad del sorteo.

Fuera del periodo electoral la legislación francesa ha previsto espacios gratuitos para los partidos representados en el órgano legislativo, y para aquellas organizaciones sindicales y profesionales con representación a nivel nacional. Las modalidades de acceso a ellos se fijan anualmente por el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*.

En relación con la contratación de spots electorales en radio y televisión, es necesario destacar que Francia tomó una contundente decisión encaminada a prohibir la publicidad política pagada desde los años sesenta.⁴⁸ Esa evolución ha llegado al *Code électoral* vigente que entre otras cosas prohíbe "la utilización de cualquier procedimiento de publicidad comercial por vía de prensa o por cualquier medio de comuni-

⁴⁵ Las normas que regulan el sistema francés se encuentran en el portal del consejo Superior Audiovisual: http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf

⁴⁶ *Droit des medias...*, op. cit., p. 313 y ss.

⁴⁷ En general, acúdase a Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, op. cit., p. 415.

⁴⁸ Borello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 59. Igualmente Valastro, "Principi...", op. cit., p. 117.

cación audiovisual con fines de propaganda electoral” durante los tres meses previos a la elección (artículo L.52-1 del *Code électoral*). Estas mismas disposiciones se aplican en lo referente al *marketing* telemático o telefónico (artículo L.50-1).

En este mismo sentido, el artículo 14 de la *Loi relative à la liberté de communication* es enfático al señalar que “las emisiones publicitarias de carácter político están prohibidas”. Originalmente la Ley establecía una modulación al permitir la contratación de spots propagandísticos en época no electoral. Sin embargo, una reforma posterior (mediante la Ley No. 95 de 1990, del 15 de enero) ha vuelto a la restricción amplia, al disponer además que las violaciones a la misma serán sancionadas de conformidad con las penas señaladas en el artículo L. 90-1 del *Code électoral*. El artículo en cuestión señala que la sanción económica será de 75,000 euros.⁴⁹

Alemania

En su calidad de Estado federal, el sistema alemán presenta ciertas particularidades dignas de destacar. La competencia para legislar en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación corresponde tanto al órgano legislativo nacional como a los respectivos de los *Länder* dentro de su particular ámbito de validez.⁵⁰

A nivel nacional, el acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. Al igual que en las experiencias precedentes, se prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; pero a diferen-

cia de ellas, en este entorno se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.⁵¹

En el ámbito de las campañas, tienen derecho a espacios los partidos que presenten candidatos al menos en una lista para las elecciones regionales o europeas. Aquellos que se difundan en medios públicos son gratuitos mientras que los emitidos en cadenas privadas son obligatorios pero implican la erogación de los gastos de producción.

El artículo 5° de la Ley de partidos políticos de 1967 garantiza a todos los partidos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios;⁵² en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad con base en los resultados obtenidos en las últimas elecciones. En todo caso, el porcentaje de espacios para los partidos mayoritarios no debe superar el margen del 75 u 80%, a fin de canalizar el 20 o 25% a los minoritarios.

Los partidos son responsables por el contenido de su propaganda política, sin embargo, las emisoras pueden rechazar la difusión de los spots cuyo contenido sea penalmente punible como la apología del delito o la incitación a la guerra. El Tribunal constitucional ha integrado la norma correspondiente al establecer que no se puede consentir la transmisión de propaganda electoral que lastime la dignidad de la persona humana.⁵³

Fuera de las campañas los partidos políticos no gozan del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos. En cambio, sí está prevista la participación de otro tipo de sujetos, sobre todo de las minorías, siempre y cuando no exista de por medio ningún fin económico. El Tribunal constitucional ha repetido en varias ocasiones que la libertad de expresión del pensamiento a través de la radio y la televisión no es automática, y que necesita en todos los casos una mediación legislativa vinculada al principio de la igualdad de oportunidades de los sujetos a los que se brinda el acceso.

La compra de publicidad política fue rápidamente atajada por el sistema alemán. Surgió en 1990 mediante la contratación de spots por dos partidos en las cadenas privadas de televisión más importantes; ahí se advirtieron los efectos de disparidad que generaría su permisibilidad futura. Por ello, desde 1991 se introdujo la prohibición de adquirir espacios publicitarios

⁴⁹ Las diversas reformas al Código Electoral se pueden observar en: http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf

⁵⁰ En relación con el sistema alemán, Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, p. 70 y ss. *Id.*, “Soggetti politici...”, *op. cit.*, p. 656 y ss.

⁵¹ Así, Valastro, “Principi...”, *op. cit.* 117.

⁵² <http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetzestexte/s/parteien-erster-s-f.html>

⁵³ En torno a ello, Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, pp. 75-76.

por parte de los partidos, en un contexto en el que está igualmente prohibida la publicidad ideológica y religiosa. Al respecto, el Tribunal constitucional ha sostenido que el pluralismo de la información radiotelevisiva no puede someterse al control de un grupo dominante ni dejarse al libre juego de fuerzas porque con ello se alteraría toda la arquitectura del sistema.⁵⁴

Italia

El sistema italiano se encuentra fuertemente condicionado por un contexto caracterizado por la excesiva concentración de los medios de comunicación de masas (televisión, periódicos y casa editoriales) en una persona que además de empresario es uno de los principales actores políticos.⁵⁵

La paridad de condiciones en el acceso a los medios de comunicación responde a una regulación reciente después de iniciativas infructuosas en 1995 y 1996. Las *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (Ley No. 28/2000 de 22 de febrero) vinieron a regular finalmente dicho fenómeno, que aprovechan lo positivo y lo negativo de las regulaciones existentes en países de la Unión como los que hemos analizado brevemente.⁵⁶

El sistema italiano garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación a través de lo que denomina *informazione e comunicazione*

politica, y permite, además, la contratación de *messaggi politici*.

La Ley regula en primer término la paridad de condiciones en el acceso a la *informazione e comunicazione politica*, al establecer normas sobre el tratamiento informativo otorgado a las distintas fuerzas políticas. Asegura, por tanto, la "paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones políticas en las tribunas políticas, en los debates, en las mesas redondas, en la confrontación de los programas políticos, en las controversias, en las entrevistas y en cualquier otra transmisión (radiotelevisiva) en la que sea relevante la exposición de opiniones y valoraciones políticas." La oferta de programas de comunicación política debe ser gratuita y obliga a todos los concesionarios radiofónicos y televisivos del país (artículo 2).

La Ley permite la difusión de *messaggi politici* gratuitos y también contratados en la televisión. Dispone que el objeto de los mismos debe encaminarse a la exposición motivada de un programa o de una opinión política. En las emisoras públicas su transmisión deberá ser gratuita y obligatoria; en las privadas será onerosa. Los espacios de difusión se asignarán mediante sorteo. En la propaganda deberá señalarse si es un mensaje gratuito o pagado. En el caso de estos últimos, las televisoras deberán ofertarlos en condiciones de paridad de tratamiento a los partidos (artículo 3).

Este tipo de mensajes se encuentran prohibidos en la radio (artículo 6), sin embargo se admiten en la prensa escrita (artículo 7).

La *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* y la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* son las autoridades encargadas de vigilar y garantizar las modalidades de acceso de las fuerzas políticas a los medios radiotelevisivos (artículo 2.5). A ellas corresponde el reparto de tiempos y la determinación del ámbito territorial de difusión.

La Ley regula igualmente la comunicación institucional pues desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral se prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones (artículo 9).

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Sobre el sistema italiano, Borrello, "Soggetti politici...", *op. cit.*, p. 677 y ss. Lanchester, Fulco, "La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento", *Quaderni costituzionali*, año XVI, Núm. 3, Diciembre, Boloña, Il Mulino, 1996, *op. cit.*, p. 383 y ss. Valastro, "Parità di accesso...", *op. cit.*, p. 697 y ss.

⁵⁶ Las normas que regulan al sistema italiano se encuentran en el portal de la Autoridad garante de las comunicaciones: http://www.agcom.it/norme_.htm#naz

El artículo 10 contiene las sanciones en caso de incumplimiento de la normativa. La imposición de las mismas corresponde solamente a l'Autorità, quien está facultada para ordenar transmisiones, interrumpir la difusión de programas, exigir aclaraciones e imponer sanciones económicas a los medios infractores.

El modelo de la Unión Europea

Como ha quedado en evidencia, a nivel de países europeos es posible afirmar la existencia de ciertos principios comunes en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Sin embargo, es conveniente destacar que las regulaciones nacionales de los países a que nos hemos referido se encuentran condicionadas por su pertenencia a la Unión Europea.

En este contexto, relevante es advertir las regulaciones existentes sobre el particular, en la medida en que surten sus efectos en el ámbito de la Unión. De manera particular, la *Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns* (Recomendación (99) 15, de 9 de septiembre de 1999) emitida por el *Comité de ministros*, afirmó la necesidad de que los ordenamientos nacionales de la Unión incorporaran los principios de *fairness, balance and impartiality* en cualquier procedimiento electivo, haciendo hincapié en que cualquier legislación en materia de transmisiones de contenido político debe encaminarse a facilitar la expresión plural de las opiniones y adoptar medidas para asegurar equilibrio, imparcialidad y objetividad en los programas informativos. Igualmente, señaló que ahí donde se reconozca la contratación de propaganda política, debe adoptarse

una regulación que garantice la disponibilidad de espacios para todos, en paridad de condiciones económicas, pudiendo incluso fijarse un techo de gastos de campaña; igualmente, advirtió la necesidad de prever la suspensión de la propaganda con anterioridad al día de la elección.

En 2001, la Corte Europea de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la prohibición de contratar propaganda política en televisión, contemplada en el ordenamiento jurídico suizo, al igual que en la mayoría de los casos aquí analizados. Su análisis se centró en la valoración de la prohibición para constatar si vulneraba o no el derecho a la libertad de expresión contemplado en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte, advirtiendo en primer lugar que dicha libertad constituye uno de los fundamentos de toda sociedad democrática, sostuvo la compatibilidad de ambas normas, al razonar la posibilidad de que la libertad de expresión encuentre determinados límites en vista de la consecución de la igualdad de condiciones de los sujetos políticos. Desde su perspectiva, las posiciones subjetivas de los entes que expresan el pluralismo político y social deben ser puestas a resguardo de la capacidad de influencia de los potentes grupos económicos, con el objeto de asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda política. Con lo anterior, es notorio que la línea argumentativa de la Corte ha asentado firmemente que la libertad de expresión no constituye un derecho absoluto y que cuando se proyecta al contexto político-electoral necesita ponderarse con otros tipos de derechos, principios o valores constitucionales a efecto de garantizar adecuadamente el pluralismo político y social en una sociedad democrática.⁵⁷

La redefinición del sistema mexicano

La Reforma Electoral de 1996, sobre la ruta abierta por la precedente de 1993, sentó las bases del precedente sistema de comunicación política. Sus previsiones originales tuvieron como eje central al principio de "equidad" proyectado fundamentalmente a dos ámbitos: el financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.⁵⁸

⁵⁷ El asunto es examinado a profundidad por Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 33 y ss.

⁵⁸ La reconstrucción del proceso de reforma electoral de 1996 permite advertir que el tema de las "condiciones de la competencia política" fue uno de los temas más relevantes en todas las discusiones. Sobre esta reconstrucción se reenvía a Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000, op. cit., p. 363 y ss.

El gran objetivo era incidir decididamente en las condiciones de la competencia política bajo la premisa de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.⁵⁹

La reforma constitucional y legal adoptó un sistema “ambivalente” que por un lado favorecía el uso del dinero en el acceso a los medios y que por el otro imponía restricciones para garantizar condiciones mínimas de equidad. Un sistema que no podía ubicarse plenamente ni en los parámetros del modelo europeo ni en los del modelo estadounidense. Recordemos rápidamente que el sistema se caracterizaba, en un extremo, por asentar un sistema de financiamiento predominantemente público que aseguraba cantidades importantes de dinero a los partidos, con un criterio de distribución mixto; estipulaba topes a los gastos de campaña, límites al financiamiento privado, procedimientos de fiscalización y sistemas de sanciones más estrictos y acabados. En el extremo contrario, garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con un criterio mixto que además incorporaba un elemento de asignación basado en el tipo de elección; posibilitaba el acceso de los partidos a la propaganda onerosa a través de contratación directa e indirecta (por medio del IFE) e imponía reglas para la paridad de tratamiento

en dicha contratación; dictaba restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda, e inauguraba un sistema de monitoreo para constatar el tratamiento informativo conferido a los distintos partidos políticos.⁶⁰

Las ingentes cantidades de dinero conferidas a los partidos, la falta de transparencia en la contratación de propaganda política, las carencias del sistema de fiscalización y la complicidad por acción y por omisión de los partidos, los medios de comunicación y las autoridades electorales hicieron que en los hechos el sistema de comunicación política se deslizara hacia uno de sus polos.⁶¹ Las cuatro elecciones reguladas, pero sobre todo las presidenciales de 2000 y de 2006 descubrieron un repliegue fáctico hacia las premisas y los excesos mostrados por el sistema estadounidense. A pesar de que existían topes a los gastos de campaña y a la adquisición misma de propaganda en radio y televisión, el dinero tuvo una injerencia desmedida, que afectó seriamente la paridad de condiciones en la contienda. Contrario a lo señalado, la reforma de 2007 muestra abiertamente y con contundencia una puntual definición del sistema de competencia que se desea implantar. Las nuevas reglas se apartan de la ambigüedad con la que aparecía previamente el sistema y realizan un viraje hasta aproximarse a las premisas del “modelo europeo”.

Los trabajos legislativos que acompañaron a la reforma permiten deducir que se trata de decisión conscientemente tomada en las discusiones de la iniciativa de reforma realizadas en el Senado de la República. Lo que no se clarifica es cuál fue el sistema de comunicación política de referencia, es decir, qué ordenamiento nacional se tomó como paradigma para la regulación. No tenemos elementos para destacar si hubo un solo referente o si existieron varios. A pesar de lo anterior, que no se señale la fuente de inspiración no es obstáculo para encontrarla.

Con la reforma, nuestro país se alinea al grupo de países que en América Latina siguen las premisas del modelo europeo. En Brasil y Chile, pioneros en nuestro continente, se permite el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al tiempo que se prohíbe terminantemente la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación (el sistema chileno sólo prohíbe la contratación de espacios en la televisión).⁶²

⁵⁹ Córdova Vianello, “La reforma electoral...”, *op. cit.*, p. 670 y ss.

⁶⁰ Becerra, *et al.*, *La mecánica...*, *op. cit.*, p. 437 y ss. Córdova Vianello, “La reforma electoral...”, *op. cit.*, p. 671.

⁶¹ Una aproximación en perspectiva comparada del modelo de financiación y del acceso a los medios de comunicación puede verse en Zovatto, Daniel, “América Latina”, en Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, *op. cit.*, p. 51 y ss.; 71 y ss.

⁶² Sobre el particular Zovatto, “América Latina...”, *op. cit.*, p. 71 y ss.; Navarro Fierro, Carlos, “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”, en Nohlen, Dieter et al. (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, *op. cit.*, p. 814 y ss. Igualmente, Lauga, Martín y García Rodríguez, Juan I., “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones” *Ibidem op. cit.*, p. 717 y ss. Rial, Juan, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación” en Griner, Steven. y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Costa Rica, Organización de los estados Americanos-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004, p. 67 y ss.

Son ya tres los países que miran hacia el viejo continente en este ámbito. Pero sin lugar a dudas, el liderazgo que México y Brasil ejercen en la región podrá ser un detonante para que las premisas de este modelo circulen rápidamente hacia otras democracias latinoamericanas.

III. La comunicación político-electoral

En una democracia, todos los actores que participan en el proceso electoral, instituciones, partidos, grupos sociales y ciudadanos deben estar en condiciones de expresarse y participar en los asuntos públicos. El flujo de ideas, opiniones y críticas es un elemento imprescindible de cualquier Estado que se ancle en el pluralismo político y social; en un entorno en que estas manifestaciones no se garanticen puede válidamente dudarse de la existencia de una democracia.

El nuevo sistema de comunicación político-electoral mexicano es producto de una intervención legislativa destinada a redefinir la estrecha relación existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Intenta generar nuevas modalidades de comunicación de los mensajes de relevancia pública que las instituciones y los partidos envían al electorado y que sirven, entre otros, para su análisis, difusión y crítica, y para la formación de la opinión pública.

Es un sistema que en abstracto se presenta positivo porque se proyecta y ejerce sus efectos sobre dos grandes polos: por un lado, se encamina a garantizar la igualdad de oportunidades entre los competidores y, por el otro, tiende a proteger la más genuina expresión del sufragio popular. Ambos elementos se consideran fundamentales para el enriquecimiento efectivo de una democracia que en las últimas tres décadas se preocupó principalmente por garantizar la pluralidad de competidores políticos y por contar adecuadamente los votos emitidos, pero que carecía de normas para tutelar la igualdad en la competición y sobre todo la expresión libre, racional e informada del voto universal.

La reforma de 2007 reguló con detenimiento dos de las tres modalidades de comunicación que son relevantes para nuestra democracia electoral. Con ánimos de identificarlas y sin mayores pretensiones, basta con señalar lo siguiente:

La primera, por su relevancia, es la “comunicación personal de las ideas”. Este tipo de comunicación se asienta en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y conforma una potestad personal para expresar los pensamientos y las opiniones desde “abajo”, es decir, desde cada uno de los individuos que conforman el cuerpo social.

En el ángulo opuesto se encuentra aquello que puede denominarse “comunicación institucional”, emanada desde lo “alto”, es decir, desde las instituciones del estado, y anclada sobre el derecho fundamental a la in-

formación de los ciudadanos y la correlativa obligación de informar recaída sobre los poderes públicos.

Entre ambas comunicaciones puede distinguirse un tercer tipo, la “comunicación político-electoral”, que no surge ni de abajo ni de arriba, sino de un punto “intermedio”, en tanto es producida por partidos políticos en su calidad de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Este tipo de comunicación, a diferencia de las demás, no encuentra su fundamento directo en el ejercicio de un derecho fundamental; constituye más bien un canal de comunicación que se confiere en calidad de “prerrogativa pública” a los partidos para que generen la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación política y posibiliten el acceso ciudadano a cargos públicos, tal y como se señala en artículo 41 fracción I, segundo párrafo de la Constitución.

Es notorio que la distinción avanzada descansa en el criterio de los sujetos, puesto que cada tipo de comunicación se refiere a personas, instituciones y partidos políticos. Es igualmente evidente que impli-

can premisas jurídicas distintas. La comunicación personal e institucional se sustenta en las principales manifestaciones de la libertad de expresión y en el correlativo derecho a la información, vinculadas al contexto electoral.⁶³ En cambio, la político-electoral se basa en un privilegio concedido a los partidos en función de la naturaleza de “entidades de interés público” que les confiere el texto constitucional.⁶⁴ Distinguir estas cuestiones resulta trascendental para estar en aptitud de advertir las posibilidades de concretización y las restricciones oponibles a la misma.

Los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos que en uso del derecho fundamental de asociación deciden organizarse para cumplir determinados fines públicos. Según la caracterización constitucional adquirida desde 1977, no pueden considerarse instituciones públicas, ni tampoco asociaciones privadas.⁶⁵ Esta peculiaridad hace que sean titulares de prerrogativas y, por ende, de derechos, pero no de derechos fundamentales, potestades a las que únicamente pueden acceder sus militantes.⁶⁶ La función de dichos pri-

⁶³ Sobre los alcances del derecho a la libertad de expresión en el entorno electoral acúdase a Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, *op. cit.* p. 371 y ss; *Id. La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008 (en prensa); *Id. Libertad de expresión, partidos políticos y democracia*. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008 (en prensa); se cita el trabajo original. Sobre las implicaciones del derecho a la información, véanse los trabajos contenidos en la obra coordinada por Carpizo y Carbonell, *Derecho a la Información...*, ; Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho a la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007; y recientemente por Salazar, Pedro (coord.), *El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y Consecuencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

⁶⁴ En general, acúdase a la explicación de Salazar Ugarte, Pedro, “Artículo 41”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, *op. cit.*, p. 208; también a Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Regulación Jurídica..., *op. cit.*, p. 586 y ss.

⁶⁵ Importantes reflexiones sobre la necesidad de replantear la naturaleza de los partidos políticos en Paoli Bolio, Francisco José, *El futuro del derecho electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, (inédito), *op. cit.*, p. 3 del escrito original.

⁶⁶ La Suprema Corte ha distinguido recientemente las diferencias entre derechos y prerrogativas, al señalar puntualmente: “los derechos y las prerrogativas no son conceptos equivalentes dentro del orden constitucional. Por derechos puede entenderse, en términos muy generales, que se trata de facultades que un universo indeterminado de sujetos tiene para exigir normativa e impositivamente la conducta de otros, es decir, para demandar de éstos cierto comportamiento, sean particulares o autoridades. La prerrogativa, en cambio, está instituida para un grupo cerrado de individuos, ya que si bien participa de las mismas características anteriores, sólo está asignada por la Constitución federal en razón de los peculiares atributos personales de quien debe gozar de ella, por razones de carácter pragmático o funcional. En este sentido, una prerrogativa brinda a su titular un derecho igualmente oponible a las demás personas, pero caracterizado por la circunstancia de que el mismo no es posible que lo adquieran quienes no posean las cualidades particulares que la norma constitucional exija”. Sentencia del 27 de mayo de 2008, Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 2008, *op. cit.*, p. 54.

vilegios consiste en enlazar los dos ámbitos en que los partidos se desenvuelven, lo público y lo privado, dejando entrever con toda nitidez que en su calidad de dispensas instrumentales concedidas para la realización de sus funciones, las prerrogativas pueden y deben someterse a un conjunto de limitaciones.⁶⁷

Evidentemente, el escenario es distinto en aquellos sistemas donde los partidos gozan de una connotación jurídica diferente. En los contextos en donde los partidos tienen la naturaleza de personas jurídicas de derecho privado o de asociaciones con personalidad jurídica la perspectiva cambia, puesto que ahí los derechos corresponden directamente a los candidatos, sus dirigentes o afiliados sin que el partido sea sujeto de los mismos.⁶⁸ El caso de México es distinto aquí los partidos no son sujetos de derechos fundamentales sino instancias que, por el contrario, se encuentran vinculadas al reconocimiento, respeto y protección de los derechos fundamentales de sus afiliados en el seno de la propia organización partidista.⁶⁹

En virtud de que estos tres tipos de comunicación se intercalan en el proceso público de decisión de los gobernantes, gozan de una dimensión eminentemente política que hace que puedan reconducirse a una noción más amplia y general de “comunicación política”. El intercambio y la confrontación de mensajes de interés público tiene como escenarios privilegiados al entorno en que se desenvuelve el propio sistema político, al ámbito de influencia del sistema de medios de comunicación, y sobre todo al medio social en el que convive el electorado.⁷⁰ Los mensajes generados tienen una doble dimensión, social e individual; por un lado, resultan fundamentales para consolidar corrientes de información referentes al Estado de la *república* y, por el otro, sirven para que cada elector se forme una idea clara e informada de la opción política de su preferencia, condición necesaria para que pueda emitir un sufragio genuino por la libertad de la información que precedieron a su decisión.⁷¹

⁶⁷ Para profundizar en el argumento acúdase a Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 24. En general, acúdase a la explicación de Salazar, “Artículo 41”, *op. cit.*, p. 208; también a Orozco y Vargas “*Regulación jurídica...*”, *op. cit.*, p. 586 y ss.

⁶⁸ Sobre la naturaleza jurídica de los partidos en América Latina, Zovatto, Daniel, “Lectura regional comparada”, en Zovatto, *Regulación jurídica...*, *op. cit.*, p. 24 y ss.

⁶⁹ La rica jurisprudencia del Tribunal Electoral demuestra que los partidos políticos se encuentran obligados a garantizar en su seno derechos tan relevantes como la libertad de expresión, la tutela judicial efectiva, o principios no menos importantes como el de igualdad y el de certeza.

⁷⁰ Sigo el concepto de Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicazione politica*, Bolonia, Il Mulino, 2004, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁷¹ Al respecto, Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, *op. cit.*, p. 118.

IV. La propaganda político-electoral

Noción

La reforma constitucional-electoral ha puesto en el centro de la regulación a la vertiente que hemos denominado “comunicación político-electoral”, fundamentalmente a través de la noción de propaganda político-electoral. A partir de la determinación de esta categoría se ha establecido a quién corresponde su titularidad, se han especificado sus vías de difusión, los contenidos legítimos e ilegítimos y los sujetos a los que les está vedada su contratación.

Por paradójico que pueda parecer, la Constitución incorpora directamente el vocablo “propaganda”. Su inclusión no queda como una cuestión meramente semántica, pues al momento de prohibir a terceros ajenos al proceso electoral acceder a la contratación de propaganda político-electoral se nos proporciona una definición de lo que debe entenderse por ella. Del apartado A, penúltimo párrafo del artículo 41 se infiere que es propaganda aquella comunicación “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”, y cuyo contenido se pronuncia “a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.⁷²

La definición es compatible con la noción corriente que sobre la categoría existe. Recordemos que es común señalar que por propaganda electoral o político-electoral debe entenderse aquella actividad orientada a influenciar el comportamiento y las decisiones de los electores.⁷³ Por ello puede destacarse que es la norma más relevante de nuestro ordenamiento la que otorga renovada fuerza al método de comunicación existente entre los partidos políticos, sus candidatos y el conjunto de ciudadanos.

La ubicación del concepto en el contexto constitucional era jurídicamente innecesaria pero políticamente conveniente. Innecesaria porque a la Constitución no le corresponde definir los términos que emplea. Conveniente porque como lo hemos señalado líneas arriba, buena parte del sistema de comunicación política gira en torno a esta categoría, de suerte que sólo estableciendo lo que por ella había de entenderse era posible anexar los demás componentes de su abigarrada arquitectura.

La Constitución utiliza instrumentalmente esta noción con el objetivo de delimitar quiénes son titulares de esta prerrogativa de comunicación política, quiénes no, y sobre todo, qué vías de comunicación están abiertas para su difusión y cuáles están restringidas.⁷⁴ De ahí que sus preceptos conduzcan a advertir que los partidos políticos son los únicos titulares de la misma, que deben acceder a ella en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión y que se encuentra prohibida su contratación en la televisión comercial con destinatarios muy claros: los partidos y las personas físicas y jurídicas.

⁷² La centralidad de la noción de propaganda se debe al reforzamiento adquirido en la minuta aprobada en las cámaras del Congreso de la Unión pues en la iniciativa original la categoría se encontraba nominalmente expresada pero sin la definición, que le sería dada posteriormente.

⁷³ Muñoz, Hugo Alfonso, voz “Propaganda Electoral”, *Diccionario Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), 2003, *op. cit.*, p. 1030.

⁷⁴ Acaso por ello el Consejo General del IFE se empeñó en definir, a nuestro juicio erróneamente, lo que en el artículo 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2008, llama “propaganda político-electoral contraria a la ley”, para referirse a los contenidos vedados de lo que en realidad es propaganda institucional.

Esto no impide, como habremos de destacar, que la propaganda política pueda utilizar otros medios de difusión (prensa, internet, etc.) y que de cabida a sujetos que no sean partidos o que no formen parte de ellos (precandidatos externos, por ejemplo).⁷⁵

Acceso y difusión

El apartado A del artículo 41 constitucional refleja uno de los aspectos torales de la reforma electoral de 2007. Su contenido avanza una de las piezas principales dentro del nuevo sistema de comunicación política instaurado, al prescribir una relación diametralmente diferente entre el Estado, los partidos políticos y los medios de comunicación.

El diseño recién instaurado cierra el acceso oneroso de los partidos a la radio y la televisión, y abre, por otro lado, el conducto de los tiempos oficiales que corresponden al Estado, poniéndolos a disposición de los partidos a través de una forma de asignación explícita en los apartados A y B del propio artículo 41 y administrada en exclusiva por el IFE.

La reforma constitucional (al igual que lo hace el COFIPE reformado en el artículo 49 fracciones 1 y 2), reconoce que los partidos políticos tienen "derecho al uso permanente de los medios de comunicación social", pero asienta claramente que la vía de difusión de la propaganda política en radio y televisión será la de los tiempos oficiales que en ambos medios de comunicación corresponden al Estado. La forma de distribución mantiene el criterio mixto en las mismas proporciones que se contemplaban antes de la reforma. Adicionalmente a ello, la parte que viene a definir los contornos del diseño se encuentra en la tajante

prohibición dirigida a los partidos políticos para que no puedan "en ningún momento, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión".

Dos de las grandes características del nuevo sistema se expresan en una norma en positivo que reconoce una prerrogativa y una en negativo que impone la correspondiente restricción. El nuevo diseño muestra con ello su indudable identificación con las premisas del modelo europeo de comunicación política, que, como sabemos, permite el acceso de los partidos a través de espacios que allí se denominan "gratuitos" y niega rotundamente cualquier posibilidad de contratación de publicidad electoral. La ausencia del carácter oneroso de los tiempos a los que se tiene acceso constituye una condición inexorable para la efectiva concreción de una paridad de tratamiento de los partidos. Además, representa un primer paso en la ruta de adelgazamiento de los costos de los procesos electorales, cuyos excesos han sido una constante y representan una peculiaridad muy mexicana.

Un dato que debe destacarse es que en su regulación el órgano reformador de la Constitución advirtió claramente la distinta naturaleza y alcances de los medios utilizados para la difusión de la propaganda, preocupado por regular desde la norma fundamental aquellos que cuentan con la capacidad de hacer llegar mensajes e imágenes a un mayor número de personas y que tienen influencia decidida sobre los ciudadanos. Resulta una obviedad destacar que el alcance de los medios escritos y del internet es evidentemente mucho menor.⁷⁶

El legislador ordinario mediante su intervención en la producción del nuevo COFIPE ha delimitado con mayor precisión la restricción impuesta de manera general. Ha señalado que la prohibición alcanza a los candidatos y precandidatos, a los dirigentes y afiliados a un partido político y a los ciudadanos cuando se persiga la promoción personal con fines electorales (artículo 49 fracción 3). El Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral aprobado por el Consejo General del IFE se limita solamente a reiterar la prescripción (artículo 7, fracción II).

La puntualización hecha por el legislador es muy importante puesto que no se entendería que se restringiera la contratación a los partidos pero se dejará en

⁷⁵ De conformidad con los artículos 212 y 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda puede adquirir la forma de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los candidatos y precandidatos a puestos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

⁷⁶ Además de que en estos medios el Estado no goza de tiempos oficiales.

libertad a los sujetos más interesados en beneficiarse de la propaganda. La norma adquiere relevancia si se observa que los candidatos y sobre todo los precandidatos no siempre se encuentran formalmente inscritos a los partidos políticos, por lo cual, una prescripción que no precisara el alcance de la norma constitucional podría haber dejado espacio a que los únicos obligados fueran genéricamente los partidos, y no los ciudadanos que formando parte o no de sus filas, estuvieran luchando por el acceso a una candidatura.

La norma es puntual al restringir a los partidos, en las modalidades consideradas, y a los terceros que a cuenta de ellos, en su calidad de representantes, apoderados y demás, pudieran intentar acceder a los medios de comunicación. El precepto se encuentra notoriamente vinculado con la prohibición de contratación dirigida a terceros, por lo que en el apartado correspondiente se ampliará el comentario.

Se hace igualmente referencia al ámbito temporal de aplicación de la restricción. Al decir “en ningún momento” se proscribire la contratación en periodos de campaña, precampaña llevándola incluso a periodos no electorales, en el entendido que los partidos políticos, sus candidatos o quienes aspiran a serlo, despliegan en realidad una campaña electoral de carácter continuo —si bien de menor intensidad en periodos no electorales—, con el objeto de posicionarse y de posicionar sus planteamientos en la mente de los electores. La limitación se justifica y es totalmente coherente con el acceso “permanente” que la propia Constitución garantiza a los partidos.

Si se lee con cuidado se verá que la norma utiliza dos términos, “contratar” y “adquirir”. La cuestión no significa un simple énfasis o una carencia de

técnica legislativa. Por el contrario, lo que el órgano reformador quiso fue blindar las diversas posibilidades de acceso de los partidos a los medios en vías ajenas a los tiempos oficiales. Por ello, al margen de la contratación, que tiene una expresión inequívocamente mercantil, añadió la de “adquirir”, cuyos sinónimos son obtener, alcanzar, conseguir o recibir. La idea era cerrar toda posibilidad de que los partidos pudieran acceder a la radio y televisión por vías ajenas a la contratación, a través de categorías como la cesión (en donde intervendrían terceros) o la donación (en donde intervendrían directamente los medios).⁷⁷

La norma especifica que la prohibición se propaga a “cualquier modalidad” de radio y televisión, lo cual quiere decir que se proscribire la contratación o el acceso a dichos medios en la totalidad de sus manifestaciones. Esto es significativo porque a nuestro juicio cierra las posibilidades de acceder a los medios por la vía común de los spots publicitarios y por medio de formas adicionales, más sofisticadas y complejas de advertir por el ciudadano. Algunas modalidades nos han sido desveladas en el último proceso electoral. Allí se presentó, por ejemplo, el fenómeno de la propaganda camuflada dentro de programas de espectáculos, telenovelas, entrevistas, noticieros, etc., que permite la exposición pública de candidatos y la expresión de opiniones positivas en su favor; se indujo a votar por alguna persona y se difundió como cobertura informativa lo que en estricto sentido era propaganda originada mediante una transacción mercantil dirigida a influir en las preferencias del electorado. A mi juicio esta prescripción otorga un fundamento claro para que el IFE pueda aplicar el procedimiento sancionador tanto a los partidos y candidatos, como a los propios medios, a partir de los resultados que arroje el monitoreo correspondiente.

Al margen de lo que han sostenido algunos autores, el mecanismo de cierre y apertura operado por la reforma garantiza la igualdad y proporcionalidad en el acceso a la radio y la televisión, y no sólo mantendrá sino que incluso incrementará la presencia y el protagonismo de los partidos en los medios.⁷⁸ Pero es innegable que donde habrá de incidir de forma radical es en el uso y abuso del dinero para obtener visibilidad pública y penetración frente al electorado.

⁷⁷ En el mismo sentido se pronuncia Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 26.

⁷⁸ Por ello Ugalde ha sostenido que no se frenará la “spotización” sino que incluso se incrementará porque en el 2012 se transmitirán ocho veces más spots que en 2006. “La Reforma Electoral...”, op. cit., p. 10.

La nueva fórmula está encaminada a eliminar algunas prácticas que habían pervertido el panorama de la competencia política. Sus repercusiones se proyectan a distintos entornos. En relación con las autoridades electorales y los partidos, al gasto excesivo de dinero público en propaganda; a la entrada de financiamiento ilegal a las campañas, a los excesos en los topes de gastos, y a la dificultad de fiscalizar el gasto en medios. En la dinámica partidos y los medios, a la desigualdad en las condiciones de oferta de los espacios mediáticos, al favoritismo respecto a determinados candidatos o partidos, a la contratación camuflada de espacios adicionales en noticieros y programas de diversión, a la negociación de precios con base en ese favoritismo, y a la falta de transparencia de los montos efectivamente gastados en este rubro. En el vínculo entre partidos y ciudadanos, a la cada vez más baja calidad de la propaganda, a la sustitución de la ideas por la publicidad y la relegación del oficio político por el *marketing*. En la relación entre partidos el hecho más notorio es la sustitución del debate de ideologías, propuestas y planes de gobierno, por los insultos, las acusaciones y las mentiras. Para decirlo sintéticamente, lo que la reforma ha venido a promover —y veremos aún si podrá conseguirlo— es un auténtico proceso de “purificación del ambiente electoral”.⁷⁹

Es obvio que el nuevo esquema obliga a los partidos a redefinir sus estrategias propagandísticas. Al cambiar la idea de propaganda deberá cambiar el empleo instrumental que los partidos hacen de ella. Los partidos minoritarios, por ejemplo, se verán constreñidos a utilizar eficazmente unos tiempos que serán significativamente menores que los conferidos a los tres partidos más votados; los mayoritarios, a ser menos repetitivos y más creativos; y todos deberán afinar su

capacidad de reacción para poder atajar con oportunidad los mensajes emitidos por sus competidores en el corazón de la campaña electoral.

Exclusividad de los partidos y exclusión de terceros

Hemos sostenido que una de las piedras angulares del nuevo sistema de comunicación se basa en la noción de propaganda político-electoral. A partir de la reforma es evidente que la propaganda adquiere una nueva dimensión ya que implica la difusión de mensajes “de los” partidos políticos relativos a “cuestiones de contenido político”, cuyo objetivo es influir en las preferencias de los electores.⁸⁰

No obstante, como es ampliamente conocido, la última elección presidencial potenció el desarrollo de una derivación: mensajes de contenido político dirigidos a influir en el ánimo de la ciudadanía, en donde se advertía de manera clara o velada vínculo directo con algún partido o ideología política. Este tipo de comunicaciones, que puede definirse como propaganda “sobre los” partidos o sobre la “actividad política”, provino de agentes secundarios al proceso electoral.⁸¹ Los mensajes con esta modalidad circularon en radio y televisión y tuvieron altas repercusiones debido a que, en su calidad de propaganda, fueron construidos unilateralmente en función de ciertos objetivos; además, por la naturaleza de su formato, no pudieron ser modulados por la presencia, la opinión y las ideas de los sujetos contra los que se dirigieron (partidos o candidatos), algo que sí ocurre, por ejemplo, cuando al margen de los spots publicitarios los contendientes comparecen en debates, mesas redondas, entrevistas simultáneas, etcétera.

⁷⁹ *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 24.

⁸⁰ Nos interesa solamente la propaganda en radio y televisión ya que, como se sabe, existen formas adicionales de realizar propaganda.

⁸¹ Sobre los efectos producidos por la participación de estos agentes, remitimos al Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2006.

Al difundirse a partir de una relación mercantil con los medios, es evidente que este tipo de propaganda ensanchaba el ámbito de los sujetos beneficiarios de la misma, al incorporar un elemento de inequidad en la lucha por el poder y vulnerar un derecho que si bien no se encuentra expresamente estipulado en nuestro ordenamiento constitucional, forma parte del ordenamiento jurídico mexicano por contemplarse en el artículo 25 inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el 23.1 inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos del Hombre; me refiero por supuesto al derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, preceptos que sin lugar a dudas proyectan el principio de igualdad al ámbito de la competencia política a fin de garantizar la *par condicio*.

Asegurar esta identidad de condiciones imponía ajustes de notable relevancia. Por un lado, era indispensable reafirmar la "exclusividad" de los partidos políticos para difundir propaganda política en radio y televisión como base de una prerrogativa pública;⁸² por el otro, requería cerrar las vías de acceso de terceros a la contratación de propaganda. Ambos cometidos se lograron al establecer que "ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda" (fracción III, penúltimo párrafo, apartado A, artículo 41). La formulación obstruye la posibilidad de que entidades ajenas puedan acceder a una prerrogativa conferida de manera exclusiva y excluyente a quienes tengan la consideración de partidos y por supuesto, a sus precandidatos y candidatos (artículo 49, fracción 2, del COFIPE).

Importante es advertir que la limitante ya tenía carta de naturalización dentro de nuestro ordenamiento. Con anterioridad a la reforma, el COFIPE contemplaba el derecho "exclusivo" de los partidos a la contratación de propaganda en radio y televisión.⁸³ No obstante, la falta de respeto a su contenido y la pasividad con que en ocasiones se condujo el IFE fomentaron que la lógica del mercado se instalara en el corazón de nuestros procesos electorales. Para paliar sus efectos, los legisladores advirtieron que no quedaba otro camino que subir un nivel el grado de vinculatoriedad de la prohibición bajo una construcción lingüística distinta y notoriamente encaminada a fortalecer su sentido. De esta forma, de una norma legislativa en sentido positivo que reconocía una prerrogativa exclusiva de los partidos, se pasó a una norma constitucional en sentido negativo que restringe el acceso a las personas físicas o morales a la contratación de propaganda.

El dictamen de la Cámara de Diputados justificó el rango constitucional otorgado a la restricción, al reconocer que la norma del COFIPE era "imperfecta" y que la "ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta".⁸⁴ Deteniéndonos un momento en este aspecto hay que señalar que la primera aseveración constituye una obviedad, pero la segunda incorpora un dato preocupante, sobre todo en esta disciplina tan compleja y delicada, porque transmite una sensación de debilidad del papel y el estatus de la ley rectora de la materia electoral, al reconocer implícitamente que todo lo que no esté en la Constitución carece de plena efectividad y observancia tanto para los partidos, las instituciones y los ciudadanos. De hecho, quien observe detenidamente el diseño electoral de la Constitución se dará inmediatamente cuenta que se encuentra fuertemente sobrecargada de regulación electoral. Es ésta una consecuencia de este modo de proceder.

Por lo apenas señalado, desde una perspectiva eminentemente jurídica, puede objetarse la pertinencia de constitucionalizar una prohibición de esta naturaleza. A nuestro juicio era suficiente un ajuste al COFIPE acompañado del fortalecimiento de las facultades de la autoridad electoral para garantizar su cumplimiento. No obstante, como ha habido ocasión de apuntar, la reforma era políticamente conveniente

⁸² La idea de exclusividad de la que hablamos se refuerza al observar cómo el Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, deja al margen de este tipo de propaganda a los poderes públicos de los tres niveles de gobierno (artículo 2).

⁸³ Recordemos que el artículo 48.1 del COFIPE señalaba: "*Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo*" —cursivas nuestras—.

⁸⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2341-I, el viernes 14 de septiembre de 2007.

si se admite que la instauración de un nuevo sistema de comunicación político-electoral, por su trascendencia y magnitud, necesitaba cobijarse en la fortaleza del texto constitucional. Además, la exclusividad de la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión a favor de los partidos políticos y la consecuente restricción a otro tipo de sujetos es coherente con el resto del diseño comunicativo fundado en el uso exclusivo de los tiempos oficiales del Estado para favorecer la equidad de la competencia política. Si la restricción de contratar espacios se hizo con el objeto de equilibrar la competencia política, no podía dejarse abierto un flanco para permitir que por ahí discurriera nuevamente la inequidad. Si se hubiera permitido la contratación de terceros los partidos políticos no hubieran tardado mucho tiempo en poner a sus amigos como facilitadores de algo que a ellos les está vedado.

La restricción que nos ocupa muestra una problemática amplia y rica en perfiles que en este espacio sólo puede esbozarse. Sobre todo porque la misma tiene puntos de contacto naturales, evidentes y muy cercanos con la libre manifestación de las ideas. A pesar de ello debemos dejar en claro que la restricción debe valorarse conjuntamente con la totalidad del nuevo sistema de comunicación política porque sólo en este ámbito puede ser aceptable y encontrar una adecuada justificación.

En la lógica que ha seguido a este trabajo, debemos centrar la atención en dos cuestiones fundamentales: en el ámbito en donde reside la restricción y en la justificación de la misma.

Si se observa con detenimiento la norma constitucional, nos indica que lo que está vedado es la "contratación" de propaganda. La norma no restringe en ningún momento la posibilidad de emitir ideas, fijar posturas o externar opiniones con contenido político. Señala nada más que no es posible contratar espacios para difundir comunicaciones de contenido político. Para discernir mejor la cuestión es necesario diferenciar claramente la "libertad de expresión" de la "libertad de difundir propaganda" porque en este entorno es donde se producen las confusiones que no permiten tener una cabal comprensión del fenómeno en general.

Nadie duda que la libertad de expresión constituye un elemento clave e imprescindible de cual-

quier democracia constitucional. Tampoco que en el circuito de los derechos fundamentales goza de una posición "particular" y "preferente". Mucho menos que al igual que otros derechos, goza de un distinto alcance y significación de conformidad con el "contexto institucional" en el cual se ejerce; de ahí que cuando se utiliza en el ámbito de los procesos electorales, la libertad de expresión adquiere un significado particular por la relevancia de los mensajes a través de los cuales se expresan opiniones y puntos de vista eminentemente políticos con finalidades claramente electorales.⁸⁵

La libertad de expresión es un derecho fundamental que protege la libre exteriorización o comunicación de pensamientos y opiniones contra conductas represivas de parte de cualquier autoridad estatal. El acto de exteriorización puede realizarse de distintas maneras (de forma lingüística, simbólica o artística) y comunicarse a través de distintos medios (desde panfletos hasta la prensa escrita, la radio y la televisión). Si bien en su órbita de protección se encuentran protegidas sus posibles manifestaciones y las distintas vías de difusión, lo cierto es que dicha libertad ni protege todos los posibles actos de exteriorización, ni garantiza el acceso a todos los medios de comunicación masiva.⁸⁶ Considerar lo anterior daría pie a hablar de un derecho de carácter absoluto, lo cual es evidentemente equivocado, y a que cualquier persona pudiera válidamente solicitar la difusión masiva de sus posturas políticas a través de los medios, lo cual es un absurdo.

⁸⁵ Al respecto, acúdase a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 2/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, febrero de 2004, *op. cit.*, p. 451, cuyo rubro es: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

⁸⁶ Remito a un texto clásico de Cerri, Augusto, *Libertà di pensiero: manifestazione del pensiero*, Milán, Giuffrè, 1957, *op. cit.*, p. 23 y ss.

La libertad para exteriorizar puntos de vista es algo contrario en esencia a la capacidad para la “circulación” masiva de los mismos. El contraste entre ambas es clara: una constituye una actividad intelectual, espontánea o planificada, que no necesita de mayores artilugios para concretarse; la otra es una actividad planificada de manera unilateral en función de un objetivo (en este caso político), que forzosamente necesita el concurso de los medios de comunicación social. Una tiene una efectividad social, pues coadyuva a generar la opinión pública que indudablemente habrá de proyectarse en el mediano plazo en los procesos electorales, mientras que otra tiene una efectividad político-electoral que se proyecta directa e inmediatamente sobre las elecciones.

Por estas razones no es posible confundir, como muchos lo han hecho en su crítica radical a la reforma, la libertad de expresión, con la libertad de difusión de propaganda.⁸⁷ Una se vincula a una actividad individual o de grupo de índole intelectual, y otra a una actividad igualmente singular o colectiva de índole mercantil por cuanto presupone un acto de contratación de espacios de difusión que está ausente en la otra.

Lo anterior lleva a subrayar que cuando se restringe la contratación de mensajes que bajo el criterio de los sujetos y del contenido adquieren el carácter de “propaganda político-electoral”, no se está vulnerando la actividad intelectual que nos permite decir libremente lo que pensamos de un candidato, de su partido, de sus ideas o programas políticos; tampoco se está coartando su puesta en circulación en un entorno social (“mercado de las ideas”) en el que de forma natural entran en competencia y confrontación con pensamientos contrarios. Lo que en realidad se restringe es

la mercantilización de los productos del pensamiento y la posibilidad de que unos se sobrepongan a otros por tener entrada a un “mercado” distinto, cuyo acceso se encuentra condicionado por el pago de espacios de difusión en los medios.⁸⁸ No hay, en consecuencia, vulneración de la libertad de expresión, sino una razonable restricción a la libertad de contratación que, como sabemos, se encuentra vinculada a la autonomía de la voluntad de las personas. Para decirlo en forma sintética, la norma no la “formación” y la “expresión” de las ideas, pero sí prohíbe, y además de manera contundente, el “mercado” de las ideas. Si bien el modelo estadounidense suele vincular libertad de expresión y medios efectivos para su difusión, hay que tener en cuenta que no es ese el paradigma seguido en nuestro país. El modelo europeo, como ha habido oportunidad de destacar, establece restricciones semejantes a la contratación de propaganda porque considera que la libertad de expresión necesita modularse con el objeto de garantizar una genuina expresión del sufragio popular.

En torno a la justificación de la prohibición pueden ponerse múltiples argumentos sobre la mesa.

El primero se vincula a la noción de “propaganda político-electoral”. Recordemos que este tipo de comunicación constituye, bajo los parámetros establecidos por la Constitución, una de las modalidades de la propaganda que, como cualquier otra, encuentra límites precisos para no vulnerar derechos de terceros, principios o valores tutelados por el mismo ordenamiento.⁸⁹ Este tipo de propaganda es instrumental a ciertos fines que son los que imponen sus contornos y restricciones.

El segundo abarca el principio de igualdad y su proyección al ámbito de los procesos electorales. En una democracia todos los sujetos deben tener posibilidades razonablemente iguales de exteriorizar sus ideas políticas; empero, la realidad indica —y ahí está el más reciente proceso electoral para constatarlo— que no siempre existe plena coincidencia entre quienes tienen interés de difundir públicamente sus posicionamientos políticos y quienes tienen efectivamente la posibilidad de hacerlo. No todas las voces existentes en la sociedad cuentan con la posibilidad de acceder a una vía “privilegiada” para circular sus ideas. Por ende, el haber permitido una posibilidad igual de

⁸⁷ Para ahondar en estas consideraciones remito a los argumentos de Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 26 y ss.

⁸⁸ La noción del “mercado de las ideas” nace con el conocido voto disidente del juez Oliver W. Olmes en el caso *Abrams vs US* 250 US 616 de 1919. Sobre el contenido del mismo se envía a Beltrán de Felipe, Miguel y González García, Julio V., *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Boletín Oficial del estado*, 2006, op. cit., pp. 200-201.

⁸⁹ Importantes planteamientos al respecto en Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., pp. 24 y 25.

contratación ante personas desiguales por su distinta posición económica o su nivel de influencia social era, en los hechos, institucionalizar la inequidad en el ámbito de las contiendas políticas. Paliar esa desigualdad y permitir a todos exteriorizar sus ideas a través de los mismos canales únicamente era posible con una restricción de carácter general. A partir de la reforma, no existirá más una libertad de expresión “privilegiada”, por las posibilidades y los medios de difusión que algunos tienen a su alcance; habrá, en cambio, una libertad de expresión “estandarizada” que proporcionará a todos los contendientes iguales medios e iguales posibilidades.

Un tercer argumento, muy próximo al anterior, tiene que ver con la tutela del pluralismo político y social. El entorno democrático parte de la premisa que en un entorno heterogéneo la mayor cantidad de agentes sociales y políticos debe tener la posibilidad de manifestar sus ideas y que las mismas deberían llegar a la mayor cantidad de personas posible. Por lo mismo, no está permitida ninguna diferenciación que permitiendo el acceso de unos en detrimento de los otros, pudiera alterar la expresión democrática del conjunto de ideas y opiniones que emanan de dicho pluralismo.

Finalmente, un Estado constitucional que se funde en las premisas de la democracia constitucional, con el pluralismo, la igualdad formal y sustancial como una de sus principales aspiraciones, debe tener presente que no todos los grupos, las organizaciones o las personas pueden contratar espacios radiotelevisivos para poder expresarse sobre cuestiones políticas. Por ende, no puede consentir que las relaciones entre la política y sus medios de comunicación se asienten en el añejo y superado esquema del *laissez faire*.⁹⁰ Mas, cuando la conformación de los medios de comunicación, particularmente la televisión, se asienta en

un duopolio que en los hechos opera como una restricción “indirecta” a la libertad de expresión.⁹¹

El Estado, con la Constitución de por medio, debe ser el principal garante de la igualdad sustancial en las contiendas políticas. Con la reforma, el Estado y el poder político en que se sustenta, recuperan la capacidad de imponer reglas que definan los ámbitos de participación de los sujetos primarios y secundarios de los procesos electorales. La *par condicio* se encuentra ahora presente en nuestro entorno, y se ha hecho acompañar de la exigencia de reducir a su mínima expresión la capacidad de influencia de los omnipotentes grupos económicos.

El precepto constitucional impone consideraciones adicionales de la mayor relevancia.

Para empezar debe señalarse que la prohibición va dirigida a cualquier persona física o moral, es decir, a la totalidad de personas, por lo cual es una restricción que puede considerarse “universal”.⁹² No importa si se hace motivado en un interés propio, o en interés ajeno.

No tiene ninguna excepción temporal en la Constitución, por lo que en primera instancia pudiera parecer que opera indistintamente en periodos de campaña y fuera de ellos. Sin embargo, la definición legal de propaganda electoral introduce un elemento a considerar pues vincula la propaganda con la “campaña electoral”. La cuestión no es menor porque nos encontramos ante dos conceptos de propaganda, uno que deriva de la Constitución y otro de la ley; uno que privilegia el sentido final de los mensajes (su influencia en los electores) y otro que se centra en las manifestaciones de la misma (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones) y el ámbito temporal en el que operan, sin incorporar la idea de influencia (la definición legal se limita a destacar que el objetivo de la

⁹⁰ Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 9.

⁹¹ Según datos de la AMEDI, en el proceso electoral de 2006, alrededor de 13 grupos radiofónicos acapararon entre el 90 y 95% de las prerrogativas de los partidos políticos destinadas a ese medio, mientras que el 100% del financiamiento para propaganda televisiva se quedó en manos de las dos grandes empresas existentes.

<http://www.amedi.org.mx/spip.php?article648>

⁹² En este sentido, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 27.

misma es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; artículo 228.3 del COFIPE).

La problemática reside en advertir si la contratación de propaganda está prohibida permanentemente o sólo dentro de la campaña electoral. Para dirimir la cuestión es necesario definir el criterio que goza de mayor relevancia. El de los sujetos beneficiarios de la propaganda o el del espacio temporal en que la misma ejerce sus efectos. Acogerse al primero, significa reivindicar que la propaganda deriva directamente de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación (radio y televisión) que es permanente, en tanto existe un acceso ininterrumpido a los medios y que, por lo tanto, el acceso a la misma se encuentra vedada para otros sujetos. Estar al segundo significa consentir que la propaganda sólo lo es en periodo electoral y que al margen de ella se transfigura, lo que permitiría consentir el acceso a sujetos distintos de los partidos; o reconocer que la misma no es exclusiva de los partidos y que es necesario distinguir periodos de tiempo en donde la propaganda surte efectos intensos y otros donde sus alcances son atenuados.

Dado que venimos sosteniendo la exclusividad de la propaganda, debemos señalar que a nuestro juicio la restricción es de carácter general y no admite distinción temporal (estar en campaña o fuera de ella). Podría parecer un límite al margen de lo razonable pero no lo es. Tan es así que Inglaterra, Francia y España son los paradigmas del veto a la contratación de publicidad de manera permanente porque en sus entonos se privilegia la *par condicio* y se garantiza que ningún elemento obstaculice la genuina expresión del sufragio.⁹³

Ahora bien, la universalidad con que el precepto en cuestión trata a las personas no coexiste con la universalidad de los medios sobre los que recae la restricción. El órgano reformador decidió restringir el acceso únicamente a dos de los medios de comunica-

ción de masas, la radio y la televisión. Pero como ya ha habido ocasión de apuntar, son los medios que tienen una mayor cobertura en la difusión de los mensajes y los que al mismo tiempo tienen un mayor impacto en la ciudadanía. La restricción no alcanza otros medios de difusión. Por ende, no existe restricción alguna para que las personas físicas y morales puedan contratar espacios en medios escritos, internet y demás. En este sentido, es totalmente lícito contratar espacios para difundir opiniones políticas, muestras de adhesión o rechazo a partidos políticos y candidatos en periódicos, revistas, páginas de internet, salas de cine y medios afines.

Al respecto, un problema presente y que permanece sin definición se vincula al significado y alcance del término "televisión". La pregunta es: ¿qué debe entenderse por dicho concepto? La cuestión no es banal porque el Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral emitido por el Consejo General del IFE no se pronuncia sobre el particular, se limita a reiterar lo dispuesto por la Constitución y el COFIPE (artículo 7 fracción 3). Basta ver su glosario para constatar que omite señalar las implicaciones del término. Lo importante de la cuestión reside en que según lo que se entienda por ella, podrá advertirse si la restricción contempla cualquier modalidad de "televisión" o no. En particular, si la restricción alcanza a los concesionarios y permisionarios de la televisión abierta o alcanza igualmente a los de la televisión restringida.

El artículo quinto transitorio del reglamento dispone que en un plazo que no exceda de 60 días a partir de su entrada en vigor, el Comité de Radio y Televisión propondrá los criterios respectivos al tratamiento que se dará a los concesionarios y permisionarios de televisión restringida. Esto constata que al interior del Consejo General del IFE no se tomó una definición sobre el tema y que lo único que pudo acordarse es la reforma del reglamento.

Sin embargo, debe considerarse que la Constitución, en su calidad de norma fundamental, definió a los sujetos objeto de la restricción y la modalidad vedada, sin preocuparse por las vías a través de las cuales las imágenes llegan al espectador. Al respecto hay que recordar que las empresas de televisión por cable son comercializadoras de servicios de telecomunicaciones

⁹³ En este punto tengo una opinión distinta de la de Salazar Pedro; *vid.* "La libertad limitada", *Nexos*, núm. 366, junio de 2008, tomado de http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1741&id_rubrique=797

que utilizan una red pública de telecomunicaciones para llevar su señal al espectador y que, de conformidad con el artículo 3 fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dicha red se encuentra destinada a explotar comercialmente servicios de telecomunicaciones. Además, el Reglamento del servicio de Televisión y Audio restringidos expedido por el Ejecutivo federal determina que la prestación del servicio de radio y televisión restringidos se realizará mediante el pago periódico de una cantidad preestablecida y revisable, y que dicha transmisión podrá incluir "publicidad" (artículos 20 y 31).⁹⁴ Como es visible, el criterio oneroso en la difusión de imágenes en televisión restringida se encuentra presente, tanto en la parte del espectador, que las recibe mediante la realización de un pago, como del emisor, que transmite publicidad mediante la recepción de la correspondiente retribución.

Por ello, atendiendo al espíritu de la reforma, contraria a que el poder del dinero se anteponga al poder de las ideas, tendría que concluirse que también en este ámbito opera la restricción. Lo contrario constituiría una especie de fraude al sentido de la enmienda. Por las implicaciones que en este y en otros ámbitos genera el concepto de propaganda político-electoral, parece del todo necesario avanzar hacia su enucleación como categoría autónoma para que en esa calidad sea más fácil distinguirla de la publicidad política. Esto reforzaría la presencia de la limitación en la televisión restringida, pues ahí lo que se permite es la contratación de publicidad pero no de propaganda en estricto sentido.

Con independencia de lo anterior hay que destacar que más allá de la naturaleza pública o privada, nacional o estatal, de su alcance e influencia reales sobre el telespectador, todas las televisoras deben considerarse incorporadas a la restricción, pues donde la Constitución y la Ley no distinguen, no cabe distinguir en el reglamento.

Una cuestión final tiene que ver con las posibilidades de contratación de espacios publicitarios que no caen directamente dentro de la definición de propaganda. En este orden de ideas, la importancia de que la Constitución diga lo que es la propaganda político-electoral consiste en que fuera del contenido vedado, las expresiones adicionales deben considerarse válidas.⁹⁵ Recordemos que se restringe la

contratación de propaganda que se dirija a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o que se pronuncie a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. En este contexto, toda comunicación que no se dirija a influir directamente en las preferencias electorales de los electores, ni se pronuncie sobre los partidos y sus candidatos está al margen de la restricción. Una interpretación contraria se convertiría en una limitación al margen de lo razonable, pues ya no atacaría la paridad de condiciones en la competencia, sino la calidad misma del debate político.

Un ejemplo ilustra lo que queremos decir. Frente al clima de exasperación que vive la sociedad mexicana a causa de la inseguridad, es posible que diversos grupos estén interesados en contratar spots publicitarios para señalar que el poder ciudadano más importante para decidir quiénes se van y quiénes se quedan en la órbita de la representación política se encuentra en la participación masiva el día de las elecciones y en la derrota del abstencionismo. ¿Una comunicación de esta naturaleza podría considerarse vedada por disposición constitucional? Mi opinión es que no.

No obstante, es fundamental que este entorno se encuentre circundado por criterios objetivos a efecto de que no se lesione la libertad de expresión.⁹⁶ Dichos criterios pueden pasar por la restricción del uso de ciertos términos, de imágenes o voces de partidos y candidatos, emblemas y logotipos, lemas y *slogans*. A esta delimitación puede ayudar la propia definición de propaganda que ha dado el legislador en el artículo 228.3 del COFIPE, y que ha concretado el Consejo General del IFE en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1).⁹⁷

⁹⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de febrero de 2000.

⁹⁵ Al respecto, Salazar., Pedro *cfr.*, "La libertad...".

⁹⁶ En este sentido, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 28.

⁹⁷ Acuerdo CG310/2008, de 10 de julio.

Sin embargo, es a todas luces evidente que la responsabilidad de determinar el catálogo de mensajes que caen dentro de la “comunicación político-electoral”, y aquellos que se mantienen en el ámbito de la “comunicación individual de las ideas” habrá de recaer en el Tribunal Electoral que, tal y como lo viene haciendo hasta ahora, deberá proceder con particular cuidado y siempre bajo las premisas de una interpretación constitucionalmente adecuada.

Finalmente, la Constitución establece una restricción que no recae en el ámbito de la contratación pero sí en el de la transmisión de propaganda política de actores secundarios del proceso electoral. Dado que no era posible alargar la restricción de contratar a un ámbito territorial de validez sujeto a un ordenamiento jurídico distinto del nuestro, lo que nuestro sistema jurídico sí estaba en posibilidades de hacer era restringir la transmisión en territorio nacional de aquellos spots contratadas en el extranjero pero con cobertura en nuestro país. Con ello se incorporó una norma similar a la existente en el Reino Unido, en donde se prohíbe el envío de transmisiones desde el extranjero, que lleven por objetivo influenciar el voto en ocasión de elecciones locales o nacionales (artículo 92 de la *Representation of the People Act* de 1983)

La idea del órgano reformador fue evitar a toda costa que los interesados en tener presencia política en las campañas electorales pudieran utilizar cualquier resquicio para evadir la restricción impuesta. La regulación comporta especial relevancia en el caso de las televisoras que al tener su base de operaciones en el extranjero cuentan con una amplia cobertura en el país. Es igualmente trascendente para los estados fronterizos que por su ubicación geográfica y por el flujo de personas que ahí se produce, han propiciado

que estaciones de radio y televisión tengan cobertura en el territorio de la entidad a pesar de tener su sede formal de operaciones en otro país.

Contenidos

Hasta ahora hemos podido ver que el nuevo sistema de comunicación política se funda en el acceso de los partidos a la radio y la televisión mediante los tiempos oficiales del Estado, en la exclusividad que tienen para difundir propaganda político-electoral en dichos medios, y en la consecuente restricción a los actores secundarios del proceso electoral. Un elemento adicional para definir sus contornos se encuentra en nuevas restricciones, ya no a la contratación o difusión de la propaganda, sino a sus contenidos. El apartado c), primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional estipula en este sentido: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

El COFIPE ha situado esta norma en el apartado de las “obligaciones” de los partidos políticos (artículo 38, fracción 1, inciso p). Del mismo modo, ha ensanchado el número de sujetos sobre los que recae la obligación, que comprende genéricamente a los partidos, pero particularizando en las coaliciones, los candidatos y los precandidatos (artículos 217.1 y 233.2).

Estamos frente a una disposición que ha encontrado cobijo constitucional como consecuencia de un proceso electoral caracterizado por el ataque sistemático entre los contendientes (las denominadas “campañas negativas”)⁹⁸, que derivó en un proceso de empobrecimiento y vulgarización de los contenidos publicitarios en radio y televisión, que construyó al IFE a tener una actividad inusitada de control que terminó por sacar del aire 22 spots de los tres partidos políticos mayoritarios.⁹⁹

La incorporación del precepto ha generado mucha polémica en los circuitos intelectuales y académicos ante la posibilidad de que las restricciones vulneren el derecho fundamental a la libertad de expresión. A este respecto hay que señalar de nueva cuenta la importancia de que en cualquier análisis se valoren

⁹⁸ Una visión general del significado de las campañas negativas puede verse en Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, *op. cit.*, p. 78.

⁹⁹ En palabras de Woldenberg se produjo el adelgazamiento y la vulgarización de los contenidos de la publicidad en radio y televisión. Woldenberg, José, “Aciertos, desaciertos, dudas”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 50.

conjuntamente las distintas piezas que integran el nuevo arreglo, pues sólo de esa manera es posible justificar las restricciones impuestas.

Ante todo debemos insistir en que nos encontramos en la órbita de la propaganda en su carácter de producto institucional de los partidos que funciona como vínculo de comunicación construido de manera unilateral en función de determinados fines políticos. Si no se parte de esta premisa, entonces es más fácil caer en discursos adicionales que son igualmente relevantes pero que dejan de advertir esta cuestión que a mi juicio es fundamental.

Nos encontramos entonces ante una restricción dirigida a la “comunicación político-electoral” que tiene como sujetos privilegiados a los partidos, en su calidad de instituciones de la democracia mexicana. Por ende, las restricciones no pueden deslizarse hacia un ámbito próximo que en este mismo trabajo hemos denominado “comunicación personal de las ideas”. Las restricciones se centran en la propaganda que difundan partidos, candidatos, precandidatos y líderes partidistas de manera institucional, y por ningún motivo pueden deslizarse hacia los mismos sujetos dentro de la exteriorización de ideas, pensamientos o posturas políticas por vías que no sean la propaganda formal, puesto que dichas expresiones están evidentemente protegidas por la libertad de expresión y sujetas en exclusiva a los límites que señala el artículo 6.

En este contexto, es evidente que la cobertura informativa en radio y televisión se encuentra al margen de la restricción porque en este ámbito debe privilegiarse la libertad de expresión, la crítica abierta entre candidatos, los debates entre quienes defienden distintas posturas ideológicas, todo ello dentro de un marco de responsabilidad que corresponde salvaguardar a los comunicadores (artículo 64 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).

Lo que ha hecho la reforma es enfatizar que en virtud de que los partidos políticos tienen fines constitucionalmente determinados, la propaganda debe asumir una precisa orientación para coadyuvar a la consecución de los mismos. Si tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, entonces la propaganda se convierte en el principal vínculo de comunicación para exponer pública y abiertamente los postulados, las plataformas, los programas y las acciones que abanderan a fin de que sean adecuadamente conocidas y discutidas por el electorado, tal y como lo destaca el actual artículo 228.4 del COFIPE, cuyo contenido es igual al del artículo 182.4 del Código anterior.

La propaganda se encuentra adicionalmente condicionada por distintos principios constitucionales. El principio democrático, por ejemplo, conlleva que, en su calidad de prerrogativa concedida para la comunicación política, se utilice en beneficio del constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo (artículo 3 de fracción II, inciso a), de la Consti-

tución). Igualmente, el principio de laicidad del Estado veta cualquier posibilidad de que la propaganda utilice símbolos o alusiones de carácter religioso (artículo 38 inciso q del COFIPE).

Por lo apenas señalado, las restricciones al contenido de la propaganda se justifican por su propia naturaleza de propaganda y por su calidad de prerrogativa instrumental. No hay posibilidad, en este sentido, de que la propaganda pueda tener cualquier tipo de contenido. Más bien, dichos contenidos se encuentran condicionados constitucionalmente porque su sentido está perfectamente orientado y, además, porque se han identificado sus contenidos vedados. El marco delimitador en absoluto vacía de contenido a la propaganda; únicamente les señala las coordenadas dentro de las cuales habrá de convivir una amplia tipología de contenidos posibles. Si se observa con cautela se verá que los partidos permanecen con amplia libertad para determinar el contenido de sus mensajes.

La regulación del contenido de la propaganda política es coherente con la calidad deseable de todo sistema democrático. Por ello, países como Inglaterra, Alemania, Francia y España han opuesto límites negativos al contenido de la propaganda.¹⁰⁰ Cualquier democracia consolidada es producto, entre otras cosas, de partidos políticos serios y responsables que lleven al debate público la confrontación de ideas, ideologías, programas, acciones, plataformas políticas, etc. Un debate, para decirlo en pocas palabras, centrado en la discusión de la propuesta política. Si la discusión se realiza al margen de ella y termina por recaer sobre las personas, su apariencia, su forma de hablar, su vida sentimental, su círculo de amistades es un debate que en nada aporta a la democracia y que por el contrario, únicamente genera desdén y apatía en el electorado, situación que al final termina por expresarse nítidamente en los niveles de abstencionismo de la jornada electoral.¹⁰¹

El precepto en cuestión es problemático porque se manifiesta en dos dimensiones. Una vinculada con la categoría "propaganda", y una al margen de esta categoría que puede utilizar un amplio abanico de instrumentos de difusión. En aquella, las restricciones se justifican en el circuito de los procesos electorales, en esta, en el circuito de los derechos. En una el argumento de los derechos fundamentales entra de forma indirecta, mientras que en esta última de forma directa. Por ello, el criterio definidor para ver qué restricciones han de aplicarse (las derivadas del artículo 41, las del 6, o ambas incluso) se encuentra en advertir de manera preliminar si nos encontramos frente a propaganda formal de los partidos, o nos encontramos ante exteriorizaciones de carácter propagandístico de parte de candidatos, precandidatos, dirigentes, etc. Cuando la propaganda representa un producto institucional de los partidos, el contenido de la misma queda bajo su más estricta responsabilidad. Existe, por tanto, una amplia "libertad" de propaganda política. Los mensajes o los programas difundidos por las fuerzas políticas a través de la radio y la televisión no pueden ser sometidos a censura previa por parte del IFE o de alguna otra autoridad; los concesionarios o permisionarios tampoco pueden valorar la licitud de sus contenidos, con la obligación de acometer a su difusión. Los partidos, los candidatos y los militantes sólo estarán sujetos a responsabilidades ulteriores (artículo 41 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). En todo caso, al IFE le corresponde una tarea doble de la más alta trascendencia, puesto que, por un lado, debe asumirse como el primer garante de la libre comunicación de las ideas de los partidos políticos y sus candidatos, y, por el otro, debe ser el primer guardián de los límites marcados a la propaganda por el ordenamiento jurídico. Ni qué decir en tan singular empresa deberá ser muy cuidadoso en el procedimiento seguido, en la interpretación ejercida y, sobre todo, en las resoluciones adoptadas.

Sin embargo, si de algo podemos estar seguros, es que al igual que en otras latitudes, corresponderá al órgano de garantía constitucional-electoral conformar paulatinamente la "lista" de expresiones vetadas y de expresiones permitidas en la propaganda política. Si en otros lugares esta materia corresponde a los tribunales constitucionales o administrativos, en nuestro país

¹⁰⁰ Al respecto, Valastro "Principi...", *op. cit.*, pp. 119-120.

¹⁰¹ Stein, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 79.

ha quedado en manos de la interpretación especializada del Tribunal Electoral.¹⁰² De hecho ya lo ha comenzado a hacer y al menos en sus primeras resoluciones es notorio que está desplegando una interpretación constitucionalmente adecuada, restringiendo los límites a la propaganda, en favor del ensanchamiento de las posibilidades comunicativas de la misma.¹⁰³

De las dos dimensiones que hemos señalado, vamos a dejar de lado aquella que se vincula con la libertad de expresión, ya que por sí misma necesitaría un espacio similar al que ya hemos ocupado, para únicamente detenernos en una reflexión de índole general sobre las restricciones a la propaganda incorporadas con la reforma electoral.¹⁰⁴

Las restricciones consisten en tres tipos de abstenciones: 1.- De utilizar expresiones que denigren a las instituciones. 2.- De utilizar expresiones que denigren a los partidos políticos. 3.- De emplear expresiones que calumnien a las personas.

En cuanto al tercer punto no hay nada que señalar. La libertad de propaganda no debe dar paso a la existencia de un derecho a la calumnia. No obstante, establecer límites de la naturaleza de los enunciados en los dos primeros puntos supone reflexionar sobre el grado de "apertura" de nuestro texto constitucional.¹⁰⁵ Significa descubrir hasta qué punto la Constitución y el sistema democrático que se desarrolla bajo su protección permiten que los partidos difundan propaganda cuyo contenido pueda ir en contra de las propias instituciones democráticas, de los partidos o del sistema de partidos. Implica, igualmente, determinar en qué grado nuestro sistema permite la existen-

cia de partidos que beneficiándose de las reglas de la competencia política pretenden generarse la adhesión del electorado mediante mensajes dirigidos a ofender deliberadamente, a desacreditar, agraviar, ultrajar, menoscabar, manchar difamar, o de manera más incisiva, a socavar la legitimidad de las instituciones y de los partidos.

Estas expresiones gozan de una importante vinculación con el pluralismo político como valor constitucional, puesto que consiente la expresión de las diversas tendencias ideológicas que conviven en la sociedad; incluso aquellas que disienten y discrepan del sistema democrático y están empeñadas en transformarlo. Lógicamente, si se oponen restricciones al pluralismo ideológico y a las diferentes formas de manifestar su discrepancia es evidente que nos encontramos frente a una decisión que tiende a favorecer la permanencia del *statu quo*, algo que por donde se vea es contrario al perfeccionamiento progresivo de cualquier democracia constitucional.

Las restricciones aludidas, por tanto, parecen vetar la existencia de opciones políticas que se manifiesten en contra del entramado institucional establecido. En cambio, parecen premiar a aquellos que muestren su total adhesión y su incuestionable lealtad al mismo. Teniendo en cuenta este panorama, no queda sino destacar que este tipo de restricciones sólo pueden comprenderse en el contexto de una democracia frágil, en proceso de consolidación y, sobre todo, en el ámbito de una democracia temerosa y precavida ante el eco de un postulado de fondo que en las últimas elecciones mandó al diablo a las instituciones.

Contrario a lo apenas señalado creemos que nuestra democracia se encuentra en un proceso cuyo grado de maduración permite y hace soportables los discursos y la propaganda antisistema. Por ende, coincidimos con quienes afirman que antes de proteger a los partidos y los candidatos debió privilegiarse el derecho ciudadano a la información con el objeto de que los electores estén en mejores condiciones de razonar su voto una vez que hayan accedido a las distintas informaciones circuladas por los partidos.¹⁰⁶ Con base en lo dicho, creemos firmemente que las decisiones del órgano reformador de la Constitución debieron caminar en un sentido distinto.

¹⁰² En torno a algunos criterios interpretativos a tomar en cuenta, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁰³ Al respecto, acúdase a las resoluciones SUP-RAP-0108-2008, SUP-RAP-0118-2008 y SUP-RAP-0122-2008, todas emitidas el 20 de agosto de 2008 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰⁴ La dimensión vinculada con el derecho fundamental a la libertad de expresión ha sido cuidadosamente analizada por Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 28 y ss.

¹⁰⁵ En general, acúdase a las apreciaciones de Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, *op. cit.*, p. 17 y ss.

¹⁰⁶ Ugalde, *La Reforma Electoral...*, *op. cit.*, p. 9.

V. La regulación en las entidades Federativas

El último párrafo del Apartado A, fracción III del artículo 41 constitucional sostiene que las prohibiciones que se ciernen sobre los partidos políticos y sobre las personas físicas y jurídicas en materia de contratación de propaganda deberán incorporarse al ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Si se tiene en cuenta el contenido del Apartado B que deja en manos del IFE la administración de los espacios radiotelevisivos en los procesos electorales locales (los que correspondan a los partidos políticos y las instituciones electorales) lo que en realidad tenemos frente a nosotros, a partir de una lectura conjunta, es la plena reproducción de los componentes principales del nuevo sistema de comunicación política en el ámbito de las entidades federativas.

De esta manera los elementos que identifican lo que puede llamarse el "sistema de comunicación política electoral de los Estados" es:

- El acceso de los partidos políticos (con registro o reconocimiento en el ámbito estatal) a la radio y la televisión a través de los tiempos que correspondan al Estado.
- La administración de dichos tiempos por parte del IFE, en calidad de autoridad única.
- La exclusividad de los partidos en la difusión de la propaganda en radio y la televisión, mediante el uso de los tiempos oficiales.
- La imposibilidad de que los partidos y los agentes secundarios del proceso electoral puedan contratar propaganda en radio y la televisión.

Lo primero que debe anotarse es la oportunidad de estipular obligaciones para las entidades federativas en un precepto cuyo contenido se dirige a regular los procesos electorales federales, notoriamente al margen de su ámbito natural de regulación que se encuentra en el artículo 116 constitucional.

Con independencia de lo anterior, la regulación es relevante porque subraya la nueva modalidad de difusión de la propaganda político-electoral y, sobre todo, porque proyecta dos prohibiciones que se consideran torales para el desarrollo de los procesos electorales al ámbito de las entidades federativas. La premisa de partida es la misma: garantizar la paridad de oportunidades en la contienda política y la genuina exteriorización del sufragio. El objetivo es extender el sistema a todos los rincones del país, tratando de evitar, en la medida de lo posible, los fenómenos negativos que se produjeron y reprodujeron en los más recientes procesos electorales federales y estatales. El instrumento para la efectiva circulación del sistema es la propia Constitución, pues con las bases incorporadas ga-

rantiza una razonable homogeneidad entre el sistema nacional y los sistemas estatales.

Las normas a las que se ha hecho alusión vinculan directamente a los legisladores estatales de las entidades federativas y del Distrito Federal para que incorporen y regulen su contenido dentro de la legislación correspondiente. A pesar de ello, es necesario distinguir distintas posibilidades de actuación:

De conformidad con el artículo 116 fracción IV inciso i), el acceso a la radio y la televisión deberá estar garantizado en las constituciones o en las leyes estatales. Ello significa que la Constitución estipula una facultad de ejercicio obligatorio que recae en las espaldas de los órganos reformadores de las constituciones locales o del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y que alcanza adicionalmente al ámbito de actuación de los correspondientes órganos legislativos.¹⁰⁷

Lo significativo del caso, y por ello reparamos sobre el particular, es que las posibilidades de la regulación se encuentran fuertemente condicionadas por el contenido del apartado B, base III del artículo 41, que señala la modalidad de acceso de los partidos a la radio y la televisión.¹⁰⁸ Esto supone, entre otras cosas, que los órganos reformadores y los propios legislado-

res estatales carecen de atribuciones para contemplar sujetos adicionales beneficiarios de esta prerrogativa, y están impedidos para contemplar modalidades de acceso diferentes a los medios de comunicación apuntados.¹⁰⁹ El margen de apreciación discrecional se encuentra sencillamente cancelado.

Contrario a lo apenas sostenido, las restricciones a la contratación de propaganda por parte de partidos y terceros vinculan únicamente al legislador estatal porque se encuentran al margen del artículo 116 y el 41 es omiso en precisar la fuente (constitucional u ordinaria) en la que deberán regularse. Sin embargo, esto no quiere decir que dichas normas no puedan ser incorporadas directamente a las constituciones estatales o al Estatuto de gobierno capitalino si así lo deciden los respectivos órganos reformadores. En este ámbito el margen de apreciación está abierto. De hecho, en vista de lo sucedido a nivel federal, en donde las normas del COFIPE que regulaban las restricciones a la contratación terminaron por ser vulneradas, sería muy conveniente que las mismas alcanzaran el nivel constitucional para que los partidos políticos, los grupos sociales, empresariales y de cualquier otra índole se abstuvieran de incurrir en conductas vetadas desde la propia norma fundamental estatal.¹¹⁰ Las cargas que se desprenden para los legisladores estatales no terminan con la simple incorporación de los elementos estructurales del sistema de comunicación política. En particular, existen decisiones adicionales dirigidas a concretar y hacer efectivas las distintas piezas que lo componen. Algunas de ellas consisten en la definición de:

- Las atribuciones del órgano electoral estatal como coadyuvante para la determinación de los espacios en radio y televisión que deben otorgarse a los partidos políticos estatales.
- Las atribuciones para establecer los espacios a que tiene derecho el órgano electoral en la promoción del voto.
- El órgano encargado de garantizar la efectividad de las restricciones.
- Las atribuciones necesarias para que estos órganos puedan afrontar con instrumentos jurídicos idóneos la delicada labor que tienen a su cargo.
- Los procedimientos expeditos que regulen su actuación.

¹⁰⁷ En Nayarit, la primera entidad en adecuar su legislación a lo estipulado por la reforma constitucional-electoral, esta obligación se encuentra estipulada en el artículo 135 Apartado B, fracción I de la Constitución. *Vid. Periódico Oficial del estado*, núm. 88, Tomo CLXXXI, Sección Décima, 14 de noviembre de 2007.

¹⁰⁸ Al respecto, Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y los estados", *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁹ La Corte ha sostenido recientemente que las agrupaciones políticas locales no son sujetos de prerrogativas. Sentencia del 27 de mayo de 2008, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁰ En Nayarit, las dos restricciones anotadas se encuentran incorporadas al artículo 135 apartado B, fracción II. La reforma chiapaneca demuestra que el legislador decidió constitucionalizar las dos restricciones en el artículo 14 bis, apartado B, que se intitula "De los Partidos Políticos". *cfr.* Decreto Núm. 004, publicado en el *Periódico Oficial del estado de Chiapas*, t. III, núm. 65, jueves 29 de noviembre de 2007. En Querétaro, por el contrario la Constitución publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, Núm. 18 de 31 de marzo de 2008, nada dice sobre el particular, y se limita a señalar lo "esencial" de los partidos políticos y los órganos electorales. En el Distrito Federal, únicamente la prohibición de la propaganda negativa se llevó directamente al Estatuto de Gobierno en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2008.

- Las eventuales sanciones.

Más dudoso resulta advertir si las restricciones al contenido de la propaganda gubernamental vinculan o no al legislador de las entidades federativas o del Distrito Federal. El artículo 116 fracción IV inciso I) reenvía en materia de acceso a la radio y la televisión al Apartado B de la base III del artículo 41; el último párrafo de la base A dispone que las únicas restricciones que deberán cumplirse en el ámbito de las entidades y del propio Distrito Federal son las relativas a la contratación dirigida a los partidos y a los agentes secundarios del proceso electoral. En cambio, la restricción al contenido de la propaganda se encuentra en el primer párrafo del Apartado C de dicho numeral. Lo anterior permite sostener que, en principio, el legislador no se encuentra obligado a legislar y nada obsta para que dicha materia se deje sin regulación. La discrecionalidad política para orientar el sentido de la propaganda o no hacerlo es amplia. Pero en función de que la instrumentalidad de la propaganda es una pieza clave del sistema de comunicación política, sería oportuno y necesario que los legisladores acometieran a su regulación.

En este ámbito existe una cuestión que por su importancia debe destacarse. Dado que las restricciones se vinculan a los dos ámbitos que hemos señalado líneas atrás (a la categoría "propaganda" y a las expresiones que se producen al margen de ella, asentadas en el derecho fundamental a la libertad de expresión de sus integrantes), las legislaciones estatales que regulen el contenido de la propaganda se encuentran obligadas a seguir de cerca lo prescrito en el Apartado C, fracción III del artículo 41. En este ámbito, me parece fundamental reconocer que la disposición en cuestión establece de forma "taxativa" los tres supuestos válidos de la restricción. Por tanto, una interpretación restrictiva de la restricción conduciría a limitar la discrecionalidad del legislador con el objeto de impedir la ampliación de los sujetos vinculados por la misma (candidatos, precandidatos y líderes partidistas), y el ensanchamiento de sus supuestos (denigrar

a las instituciones, a los partidos, o calumniar a las personas). Una interpretación contraria podría llevar al extremo de establecer regulaciones irrazonables e injustificadas que terminarían por hacer nugatorio el ejercicio de la prerrogativa o del derecho fundamental implicado. En Nayarit, por ejemplo, la Constitución ha ensanchado indebidamente a los sujetos de la restricción al incorporar no sólo a los partidos políticos, o candidatos, sino incluso a los simpatizantes, militantes o a "cualquier otra persona". Los supuestos se han mantenido (realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas). Esta ampliación es, desde nuestro punto de vista, desproporcionada, pues escapa al objeto central de la restricción, tal y como se establece en la Constitución, y alcanza a sujetos a los que no compete formalmente difundir propaganda y, por lo mismo, se encuentran cobijados en sus expresiones por el artículo 6 constitucional. En Chiapas ha sucedido algo similar, pues a la prohibición de denigrar, la Constitución ha incorporado la de injuriar, pero sobre todo, ha estipulado una ambigua noción de "dañar la imagen" que por su subjetividad puede dar lugar a excesos en la interpretación. Lo singular de este ámbito es que la responsabilidad de ser el garante de las restricciones a la propaganda político-electoral se ha conferido a una Comisión de Fiscalización Electoral, en su calidad de órgano administrativo-electoral de carácter autónomo, que cuenta con atribuciones para suspender de manera expedita la difusión de la misma.¹¹¹

En el extremo contrario, los órganos electorales estatales se encuentran igualmente vinculados por las nuevas normas del sistema. Si el IFE es en el ámbito de los procesos electorales federales el garante de las premisas del sistema de comunicación, en el entorno de los procesos electorales de cada entidad federativa y del Distrito Federal la custodia corresponde a los órganos electorales estatales. No nos referimos a la administración de tiempos en radio y televisión en las campañas electorales de los estados, ámbito de competencia exclusiva del IFE, sino del acceso de entes extraños al proceso electoral y del eventual contenido de la propaganda, cuestiones que deberán estar indefectiblemente arbitradas desde el ámbito estatal.

La potestad de los órganos electorales para dictar reglamentos y acuerdos generales juega en este

¹¹¹ Cfr. artículo 14 bis, fracción II, de la Constitución Política del estado de Chiapas.

contexto un papel preponderante. Es a través de ella como podrán concretarse las prescripciones establecidas en las respectivas constituciones y códigos electorales para dar plena eficacia a sus contenidos. Por ende, corresponderá a los propios órganos detallar sus facultades en cada ámbito, especificar órganos, estipular procedimientos y ajustar sus estructuras internas, entre otras cosas. De manera particular, deberán delimitar conjuntamente con su normativa electoral el espacio temporal en el que inician y concluyen las precampañas y campañas electorales para precisar el momento en que comienza la difusión de propaganda en radio y televisión; desarrollar una labor altamente técnica para estipular las especificaciones y calidades de los promocionales; una labor logística para determinar los plazos y lugares de entrega de los materiales de los partidos políticos, el órgano electoral competente para recibirlos, y los plazos y lugares de entrega a la Junta Local del IFE, entre otros.

VI. La propaganda gubernamental

El último componente del nuevo sistema de comunicación política se vincula a la regulación dirigida a la propaganda emitida por los poderes públicos. Como hemos señalado en este mismo trabajo, nos encontramos frente a una de las modalidades de la comunicación política a la que hemos adjetivado como “comunicación institucional”.

La nueva caracterización de este tipo de comunicación se construye a partir de la lectura de dos preceptos constitucionales. El que señala:

“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” (Segundo párrafo, Apartado C, fracción III del artículo 41 constitucional).

Y el que dispone:

“Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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.

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” (penúltimo párrafo del artículo 134 constitucional).

No dudamos en afirmar que con la reforma electoral se funda un nuevo sistema de comunicación institucional, en total concordancia con las premisas sobre las que se funda el resto del sistema de comunicación política. Es así porque los contenidos incorporados inciden positivamente en la paridad de oportunidades de los competidores e, igualmente, neutralizan adecuadamente algunos de los elementos que pueden alterar la capacidad de juicio y la intención de voto de los ciudadanos.

Sin embargo, me parece que la trascendencia de estas bases va más allá, pues la regulación de la propaganda institucional aporta elementos de gran relevancia para definir los contornos de un derecho fundamental todavía en construcción en el país: el derecho de acceso a la información.

El derecho a la información, como sabemos, constituye una potestad que en un extremo garantiza la prerrogativa ciudadana de recibir información por los distintos medios posibles, y en el otro, efectiviza la

obligación estatal de proporcionarla a los ciudadanos. Por ello, al determinar las calidades que deberá tener el régimen de información gubernamental es evidente que se está contribuyendo al enriquecimiento del contenido individual y social de este derecho, pues el ciudadano ya no será un simple objeto receptor de publicidad veraz o engañosa dirigida a influir en sus preferencias electorales, sino sujeto destinatario de información de distinta naturaleza dirigida a hacerle saber, bajo criterios bien definidos, lo que las autoridades están haciendo en el ejercicio de su responsabilidad pública. Hay pues, en este ámbito, un nuevo capítulo del derecho a la información que debe ser completamente reconstruido.¹¹²

Ni qué decir tiene que el uso de los recursos públicos para promover la obra pública realizada con fines evidentemente electorales era una práctica “ancestral” o “indebida” dentro de nuestro entorno.¹¹³ En la medida en que dicha promoción se vinculaba con la imagen de funcionarios públicos o partidos políticos, su difusión terminaba por incorporar un factor de desventaja en el ámbito de la competencia política. Y no sólo eso, la intensidad con que los gobiernos difundían este tipo de comunicación en el periodo de campaña electoral profundizaba en la inequidad de la contienda e introducía un fuerte elemento de influencia que en ocasiones situaban al ciudadano dentro de un entorno carente de información plural, veraz y objetiva para decidir su voto de manera razonada. Las nuevas premisas del sistema, como puede apreciarse, son coherentes con la intención de corregir la fuerte “personalización” de la política y la “intensificación” de los mensajes en el periodo electoral, fenómenos que habían tomado carta de identidad en nuestro sistema político.¹¹⁴

Restricciones temporales

Regular la propaganda institucional ha sido un empeño en el que se ha profundizado paulatinamente desde 1997. Muchos de los pasos en esta dirección se deben al compromiso asumido por el árbitro de las elecciones. Baste recordar, por ejemplo, el acuerdo emitido en ese año con la finalidad de integrar una comisión para conocer los actos encaminados a generar presión

¹¹² Véanse los agudos planteamientos de López Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 168-173; especialmente 177.

¹¹³ Estas expresiones corresponden, respectivamente, a Ugalde, “La Reforma Electoral...”, *op. cit.*, p. 7; y a la exposición de motivos del Decreto de reforma constitucional.

¹¹⁴ Al respecto, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 36 y ss.

o coacción entre los electores, y el correspondiente para exhortar a los tres niveles de gobierno a suspender la propaganda gubernamental 30 días antes del día de la elección.

La regulación más acabada sobre el particular la expidió el Consejo General del IFE en el denominado Acuerdo de neutralidad suscrito en febrero de 2006.¹¹⁵ Las fracciones IV y V de la base primera de dicho instrumento establecieron por primera vez con efectos vinculantes límites temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. En este ámbito, como en los demás ya señalados, el derecho electoral mexicano ya contemplaba normas reguladoras. Sin embargo, al igual que en materia de propaganda política, el órgano reformador de la Constitución consideró conveniente otorgar sólidos fundamentos constitucionales a este tipo de comunicación, y para hacerlo siguió de cerca los lineamientos que en su oportunidad había expedido el árbitro de la contienda.¹¹⁶

El órgano reformador estableció las coordenadas de la nueva propaganda, y dejó en manos del legislador ordinario la regulación particularizada de la misma. El legislador no aportó nuevas definiciones, se limitó únicamente a transcribir las prescripciones constitucionales en tres artículos a lo largo de todo el COFIPE. Ante dicha indefinición, el protagonismo del IFE en este rubro continuará siendo importante. De hecho, bajo el espíritu, las premisas y los fines que han guiado a la reforma, ha procedido a regular los contornos de la propaganda institucional a través de su potestad reglamentaria. No obstante, existen ámbitos en donde es muy difícil compartir su criterio o la técnica utilizada como habremos de ver en seguida.

La restricción temporal establecida en el artículo 41 representa una auténtica prohibición para difundir propaganda institucional en el ámbito de las campañas electorales; fuera del periodo de campaña la propaganda institucional está permitida única y exclusivamente si su contenido mantiene el carácter institucional impuesto en el artículo 134. Como puede apreciarse, la regulación mexicana es más bondadosa que la francesa, por ejemplo, en donde este tipo de comunicación se encuentra prohibida con seis meses de antelación al mes en que deberán realizarse elecciones generales. Es, en cambio, muy similar a la española que prohíbe a los poderes públicos el despliegue de campañas de comunicación que puedan lesionar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral, y la igualdad entre los actores políticos, dentro del periodo de campaña electoral. La única diferencia es que allí la campaña dura solamente 15 días.

Por varias razones, la prohibición comentada es coherente con el resto del sistema de comunicación política. En primer lugar porque constata una vez más que la propaganda político-electoral es una prerrogativa exclusiva y excluyente de los partidos políticos; en segundo, porque mantiene la premisa de restringir la contratación de propaganda con fines electorales, en cualquiera de sus modalidades; finalmente, porque con esta decisión se introduce un principio de "neutralidad informativa" que vincula a los poderes públicos en beneficio de la igualdad de oportunidades de la contienda electoral.

En el ámbito de los procesos electorales federales, por disposición constitucional, las campañas electorales en donde se elija presidente, diputados y senadores durarán 90 días. Cuando sólo se elijan diputados, será de 60 días. Lo anterior significa que en elecciones generales la prohibición se extiende a un periodo de 3 meses, por lo que existe un amplio margen de 9 meses para la difusión de este tipo de propaganda; en las intermedias, la restricción es menor, y el periodo de propaganda se amplía a 10 meses (fracción IV del artículo 41 constitucional).

En el extremo opuesto tenemos a los procesos electorales locales. En este ámbito los periodos de la restricción serán variables en función del periodo de duración de las campañas que se establezcan a nivel estatal. Sin embargo, cuando se elija gobernador, las

¹¹⁵ Acuerdo CG39/2006, del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las Reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, aprobado el 19 de febrero de 2006. El acuerdo señalaba que las administraciones de los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal debían abstenerse de difundir propaganda y campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, 40 días antes y durante la propia jornada electoral.

¹¹⁶ Así se expresa en la Iniciativa de reforma constitucional.

campañas electorales no deberán exceder de 90 días, y de 60 cuando sólo se elijan diputados o ayuntamientos.

Para determinar con precisión el periodo exacto de la restricción, en la que no están permitidos ni siquiera los informes de labores o de gestión de los servidores públicos (artículo 228.5 del COFIPE) hay que tomar en cuenta que dichos periodos podrán ser coincidentes o no:

- En algunos ámbitos dicho periodo será concurrente y compartido porque las elecciones federales y las estatales están perfectamente homologadas.
- En otros el periodo será divergente e individual, en virtud de que la elección estatal se realiza en año diferente al de las elecciones federales.
- En otros más, en donde la homologación sigue únicamente el criterio del año, el ámbito de la restricción será divergente y acumulativo ante la exigencia de respetar el periodo limitado tanto en los procesos federales como en el de la entidad que corresponda.

Esta cuestión deberá ser puntualmente delimitada y armonizada porque, como hemos notado, la función legislativa corresponde tanto a la federación como a las entidades federativas. Especial atención deberá ponerse en la necesaria coordinación institucional para evitar la difusión de propaganda gubernamental del gobierno federal en las elecciones estatales desfasadas por el criterio del año o del día de la jornada comicial.

A pesar de ello, no debemos dejar de advertir que existen importantes previsiones para asegurar el cumplimiento de la restricción. La primera consiste en la suspensión de los tiempos del Estado para la difusión de este tipo de propaganda en el transcurso de las campañas electorales federales o locales y hasta la conclusión de cada jornada electoral (artículo 7.5 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). La segunda consiste en la supresión de estos mensajes ordenada desde el COFIPE a quienes ofrezcan servicios de televisión restringida (artículo 75.1). La tercera consiste en que, en caso de incumplimiento, el IFE procederá a instaurar el procedimiento marcado en el artículo 355 del COFIPE (artículo 50.2 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).¹¹⁷

La restricción temporal se dirige a un mayúsculo número de sujetos. Los poderes federales, estatales, municipales y los órganos de gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones. La amplitud de órganos e instituciones contempladas termina de ensancharse cuando se incluye a "cualquier otro ente público". El legislador no aportó definiciones más concisas y particularizadas, situación que ha dejado el asunto sin una precisa orientación.

A pesar del conjunto de órganos que pueden entrar en la categoría de ente público, desde nuestra perspectiva la restricción temporal se dirige a un número de entes limitado, identificados por un elemento común:

¹¹⁷ En este ámbito mantengo una diferencia de apreciación respecto a la de Miguel Carbonell. Cfr. *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 38.

haber emanado de una elección basada en el sufragio popular. Creemos que la anterior interpretación es razonable si advertimos que sus titulares surgieron de un proceso electivo y como tal, gozan de una posición privilegiada que puede ser empleada para introducir elementos de inequidad en aquellas contiendas en donde participen ellos directamente o las personas afiliadas a su partido político. Para reforzar el sentido de esta interpretación basta advertir lo que señala el antepenúltimo párrafo del artículo 134, cuando exige la aplicación de recursos públicos con estricta imparcialidad únicamente a órganos de naturaleza electiva, les demandan incluso que no influyan en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Naturalmente, si esta interpretación es correcta, los órganos no electivos (por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos) no se encuentran sujetos a la restricción temporal y, por tanto, pueden difundir propaganda institucional siempre y cuando respeten los nuevos contenidos impuestos a la misma. Contrario a esta opinión, el Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos expedido por el Consejo General del IFE estableció una regulación excesivamente amplia que incluye a las instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, a los órganos autónomos y cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos (artículo 2). Si, como señalamos al inicio, el nuevo modelo de comunicación institucional constituye una vertiente del derecho fundamental a la información, me parece que la ampliación de los sujetos a los que se dirige la prohibición es, cuando menos, desproporcionada.

El ámbito de la restricción temporal, al ser una excepción, cuenta igualmente con excepciones. Dentro del periodo que comprende es lícito que las autoridades difundan información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de urgencia. Quedan igualmente exentas las campañas de información de las autoridades electorales, aunque a nuestro juicio estas autoridades no deberían incorporarse a este ámbito, tanto por la naturaleza de la función que desempeñan, cuya actividad se agudiza justamente en la dinámica de los procesos electorales, como por el hecho de no ser autoridades con una legitimación democrática basada en el sufragio directo. La

prohibición se extiende a todos los medios de comunicación social, sin distinción.

Límites al contenido

La segunda restricción, incardinada en el artículo 134, se vincula con los contenidos de la propaganda. A partir de la reforma las comunicaciones institucionales ya no pueden tener cualquier contenido. En este contexto, al igual que en el de la propaganda político-electoral, la reforma constitucional sentó orientaciones precisas para determinar contenidos válidos y contenidos vedados.

En cuanto a la orientación de los contenidos, reza el penúltimo párrafo del artículo en cuestión que la propaganda deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En relación con los contenidos vedados señala que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público. No existe, sin embargo, una definición adecuada de lo que debe entenderse por "carácter institucional". El reglamento respectivo se limita a reproducir lo señalado en la Constitución y el COFIPE bajo la premisa, errónea a nuestro juicio, de que dicho carácter se logra a través de comunicaciones cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

No compartimos esta delimitación puesto que re- toma únicamente los contenidos vedados de la información proporcionada. Por nuestra parte creemos que el sentido institucional de la propaganda debe vincularse con el contenido sustancial de los mensajes, dirigidos exclusivamente a informar, y que por tanto, resulta necesario separar la información política valorativa de la información veraz, objetiva y neutral de los órganos públicos. Por ende, la regulación sobre el particular debe ser mucho más abundante y adquirir el rango de ley general que funcione como marco a partir del cual puedan realizarse ejercicios particularizados de legislación. La importancia de este tipo de

comunicación supone la necesidad de vincularla con principios como los de equidad, objetividad, eficacia, austeridad, transparencia y neutralidad informativa. Igualmente, implica el establecimiento de una orientación precisa de las finalidades que persigue y, consecuentemente, de sus prohibiciones.

La regulación mexicana tiene puntos de contacto con la de su similar de España en donde únicamente se permiten las campañas de información de los poderes públicos sobre la fecha de la votación, las modalidades y procedimientos del voto, y las comunicaciones encaminadas a salvaguardar el interés público y el adecuado desarrollo de los servicios públicos. En ese ámbito conviene destacar la reciente promulgación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (No. 29/2005 de 29 de diciembre) que debería servir de referente comparado para racionalizar la materia en nuestro país. La norma española distingue claramente las campañas de publicidad y las de comunicación, señala que las mismas sólo procederán cuando concurren razones de interés público, y prohíbe que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la Administración General del Estado, y por las demás entidades del sector público estatal. Es rigurosa pues impide que los mensajes induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social. Ofrece certidumbre y control pues como instancia de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de la comunicación institucional, crea la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional.

En lo que respecta a la positivización realizada en nuestro país hay que señalar que el círculo de sujetos que quedan vinculados por el artículo 134 es más amplio respecto al que maneja el 41. A los órganos electivos se incorporan las instituciones integradas bajo el criterio de designación, se hace expresa mención de los "órganos autónomos". No podría ser

de otra manera si el objetivo central de la reforma era cambiar la forma y el contenido de la comunicación gubernamental para que, en lugar de presentarse como propaganda personalizada con propósitos electorales, apareciera con el carácter de verdadera comunicación con contenidos institucionales.

La propaganda institucional debe respetar el nuevo formato estipulado con independencia de los medios de difusión que se empleen. No solamente se comprenden, por ende, los medios de radiotelevisión; la nueva modalidad de la propaganda vincula a todos los medios de difusión posibles sin excepción. Por su importancia amerita destacarse, por ejemplo, que las nuevas bases de la propaganda vinculan a la información difundida a través de los portales de internet de las distintas entidades públicas y los partidos. El artículo 3 del reglamento respectivo señala que el uso que se le dé a las fotografías y los nombres de los servidores públicos deberá tener fines exclusivamente informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas.

Zona gris

Finalmente, necesario es hacer una rápida mención al artículo 228.5 del COFIPE por las repercusiones negativas que genera en la armonía del sistema de comunicación político-electoral.

Señala dicho precepto que

"para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda...".¹¹⁸ Es notorio que el objetivo de este precepto es hacer una excepción a la categoría "propaganda" con la intención de que el nuevo régimen de la propaganda gubernamental no se aplique a este tipo de comunicaciones, al menos en su vertiente de contenidos, porque recordemos que en la parte final del precepto se prohíbe su difusión dentro del periodo

¹¹⁸ Hay que notar la inexactitud del artículo, que habla del párrafo séptimo cuando en realidad se refiere al octavo.

de campaña electoral. De conformidad con lo anterior, el régimen de contenidos vetados es inaplicable en este ámbito, lo cual consiente el uso de voces, imágenes, nombres, símbolos, etc.

La difusión de estos mensajes está permitida sólo si se observan los requisitos establecidos en el mismo precepto: 1.- Que la difusión de este tipo de mensajes se realice una vez al año; 2.- Que se haga únicamente a través de aquellas estaciones y canales que tengan la cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; 3.- Que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Las implicaciones de esta norma son de bastante relieve como para dejarla pasar sin una consideración mayor. En primer lugar salta la duda: ¿qué se entiende por “servidor público”?, ¿únicamente los titulares de los entes públicos?, ¿lo comprende a cualquier trabajador que forme parte del personal de una dependencia?¹¹⁹ En segundo lugar, lo que es todavía más relevante: ¿cuál es la naturaleza de la categoría jurídica ante la que nos encontramos? Si no es propaganda entonces ¿qué es? La respuesta no es banal porque según de la misma se podrán contestar a otras interrogantes; por ejemplo, ¿bajo qué modalidad se produce su difusión en los medios de comunicación, bajo contratación o mediante el empleo de tiempos oficiales?; ¿el pago se realiza con recursos públicos o proceden los recursos privados?, ¿su contenido está sujeto a algún tipo de límites, o cabe todo tipo de expresiones, incluso aquellas que impliquen el posicionamiento político o la difusión de la imagen?

No cabe duda que nos encontramos ante una excepción que introduce una zona “gris”, al parecer ausente de regulación efectiva, por la que pueden discutir importantes excesos. A final de cuentas el número

de sujetos que pueden beneficiarse de ella es altísimo (baste recordar a un Presidente de la República, 31 gobernadores, un Jefe de Gobierno, 1,443 presidentes municipales, 500 diputados federales, 128 senadores, etc.) y 13 días de difusión de la imagen son muchos en un entorno donde los medios de comunicación gozan de una altísima capacidad de influencia.

A pesar de este tipo de consideraciones, la discusión en torno a este precepto debería comenzar desde el ámbito constitucional para dilucidar en qué medida la legislación ordinaria puede establecer excepciones a una regulación constitucional que no contempla dicha posibilidad, y que por el contrario, establece expresamente que la propaganda “en ningún caso” incluirá elementos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público. Además de ello, debería discutir cuál es el fundamento para señalar que una actividad no pertenece a una categoría sin señalar la nueva consideración que debe otorgársele y estipular las reglas a las que está sometida. Me parece, en definitiva, que el precepto del COFIPE es contrario a la Constitución porque vulnera flagrantemente el principio de jerarquía normativa, de certeza del derecho y porque lastima el principio de igualdad aplicado a los procesos electorales al permitir la exposición pública de unos (muchos, tantos como servidores públicos existan) en perjuicio de la paridad de oportunidades que es, como hemos visto, la piedra angular de la Reforma Electoral.

Claro que los informes de gestión o de gobierno constituyen una pieza clave dentro del derecho a la información; sin embargo, me parece que al sacarlos del ámbito de la comunicación institucional se pierde la oportunidad de incorporarlos a la propaganda institucionalizada, los deja justamente en el ámbito donde se encontraban, es decir, en el entorno de la propaganda personalizada.

¹¹⁹ Nada dice sobre el particular el Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos y recordemos que el artículo 108 constitucional contempla tanto a los titulares de los órganos como a cualquier funcionario o empleado público.

VII. La carencia de un auténtico proceso de racionalización política

A pesar de las virtudes que en abstracto ha traído la reforma, y de las cuales nos hemos ocupado en este trabajo, lejos estamos de poder conferirle a esta enmienda un valor más alto porque en realidad se quedaron en el tintero cuestiones de la mayor envergadura.

A nuestro juicio, el contexto político del país necesitaba urgentemente un verdadero "proceso de racionalización de la democracia" que no se alcanzó. El acuerdo político materializó únicamente una "reforma electoral" que atajó muchos excesos pero que dejó intocados otros más. El proceso de racionalización al que nos referimos requería la puntual intervención legislativa en dos ámbitos bien definidos: el de los medios de comunicación y el de la regulación electoral. Ambos polos se encuentran muy cercanos, son coincidentes, no excluyentes y para generar los efectos que se esperan de su relación requieren de un diseño que produzca su recíproca retroalimentación y que sea capaz de excluir las tensiones innecesarias que sólo conducen a un mutuo distanciamiento en perjuicio de la democracia.

La reforma electoral de 2007 se centró sobre uno de los polos de la relación y, consciente o no, entró a la regulación de fenómenos que en puridad debieron ser regulados en el polo contrario. Hoy, a casi un año de la reforma nos damos cuenta de que el proceso sigue incompleto y que mientras el legislador no ponga la atención en la normatividad faltante, las posibilidades de que las rígidas disposiciones contempladas en el nuevo sistema de comunicación política tiendan a modularse hasta quedar rebasadas irán en aumento, como ya comienza a notarse en algunos ámbitos. Las normas sobre los tiempos, modos de acceso, vías de difusión de la propaganda de los partidos ya quedaron reguladas. Igualmente, la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión. El capítulo relativo al acceso en términos cuantitativos puede considerarse cerrado. Pero el capítulo cualitativo de la información radiotelevisiva permanece abierto y sin una puntual definición luego del proceso de reforma a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, y la posterior intervención de la Suprema Corte para declarar la invalidez de algunos de sus preceptos.¹²⁰ Ni qué decir tiene que los medios de comunicación en la democracia juegan un papel de primer orden. Como se ha señalado, "se han convertido en actores políticos de gran relevancia, debido sobre todo a que nuestra comprensión de los asuntos públicos depende en alguna medida de la información que nos proporcionan". Por ello, es lógico "que los candidatos a puestos de representación popular y los partidos políticos intenten tener una relación privilegiada con los medios de comunicación y, sobre todo, con los medios electrónicos (radio y televisión)".¹²¹ Pero lo que no debe olvidarse es que si verdaderamente constituyen

¹²⁰ Las reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006. La sentencia de la Suprema Corte que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos se encuentra publicada en el mismo medio de difusión oficial el 20 de agosto de 2007. Paradójicamente, el artículo 79 A de la Ley de Radio y Televisión, contempla todavía la contratación de propaganda por parte de los partidos. vid. Ramírez, Ramírez, Agustín, "Acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez", *Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?*, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 159 y ss.

¹²¹ Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 19 del manuscrito original.

bienes de utilidad pública por ser el escenario privilegiado para el debate abierto y plural y para la formación de la opinión pública, su desempeño al interior de una democracia no puede dejarse sin una precisa regulación porque ello generaría, como de hecho ha acontecido en el país, que las comunicaciones de contenido político se conviertan, de una necesidad de orden público, en una exigencia basada en la lógica del mercado.¹²² Parece ser cada vez más evidente la necesidad de avanzar en una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de medios: la pluralidad.¹²³ No es posible que un entorno finalmente caracterizado por la pluralidad política y social no cuente con un abanico de medios que logren reflejar la multiplicidad de expresiones que se producen en el seno de la sociedad. La responsabilidad de los actores políticos en este ámbito es mayúscula pues a ellos corresponde la redefinición del “número” y la “calidad” de los medios a través de una disciplina extremadamente contraria a la concentración y a los monopolios,¹²⁴ ya que sólo en un contexto en el que esta premisa se encuentre efectivamente dada será posible aproximarnos a la *par condicio* en el tratamiento que los medios confieren a la información política electoral.¹²⁵ No dudamos que el ensanchamiento de los medios sea el mejor aliciente para promover que todas las voces encuentren vías de difusión adecuadas. A pesar de ello, es necesario discutir cuál de los modelos de regulación (el de la autorregulación o el de la heterorregulación) sería el más pertinente para garantizar una efectiva paridad

de condiciones en el acceso de los partidos y candidatos a la información radiotelevisiva (noticieros, programas especiales, entrevistas, programas de entretenimiento, debates, mesas redondas, etc). Por ejemplo, se reputan indispensables normas que subrayen que en la información político-electoral que difundan, los medios de comunicación se encuentran obligados a respetar los principios de objetividad, imparcialidad, equidad, completitud y pluralidad. Normas que garanticen la paridad de espacios informativos a las distintas fuerzas políticas (no necesariamente iguales pero sí razonablemente proporcionales), y que avalen una igualdad en el tratamiento informativo que se les confiere; incluso, es necesario que existan disposiciones que prohíban puntualmente a los comunicadores mostrar sus preferencias o inducir la preferencia de los demás.

Al no haber una respuesta definitiva sobre el particular, nos encontramos ante una fórmula mixta. Un germen de heterorregulación se encuentra en el artículo 49.7 del COFIPE que atribuye al consejo General del IFE la potestad para expedir lineamientos sobre el particular, a pesar de que la misma norma determina que serán simples “sugerencias”. En el Capítulo IX del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral (artículo 64), se encuentran algunos principios adicionales dictados por la propia autoridad electoral;¹²⁶ mismos que están en proceso de concreción mediante los Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la in-

¹²² Sobre la radio y la televisión como servicios públicos, Cienfuegos Salgado, David, Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Compromisos derivados de la calificación como servicio público de la televisión”, *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Jorge Fernández Ruiz, Javier Santiago Sánchez (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 81 y ss. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Notas sobre el servicio público y la radiodifusión”, Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, T. I, David Cienfuegos Salgado, María Carmen Macías Vázquez, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 341 y ss.

¹²³ Sobre el particular, de la mayor importancia son los trabajos de Bastida Freijedo, Carbonell y López Narváez en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al*

Maestro Mario de la Cueva, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 273 y ss.

¹²⁴ Significativas reflexiones en Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la Democracia, la Política y la Ética”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999, p. 750. Igualmente, Hubert, Rudolf, “El equilibrio entre el libertinaje y el intervencionismo del Estado en el mercado mediático”, *Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?*, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 1 y ss.

¹²⁵ En este punto existe pleno acuerdo con lo sostenido por Pedro Salazar en “Par conditio”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, p. 47 y ss.

¹²⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2008.

formación o difusión de las actividades de precampaña y campaña durante el próximo proceso electoral que se acaban de presentar ante la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.¹²⁷ Por paradójico que pueda parecer, en la presentación de dichos lineamientos el Presidente del Consejo General del IFE más que recalcar la importancia de su cumplimiento, se ocupó de subrayar en reiteradas ocasiones que esos lineamientos no son vinculantes y que no existe sanción alguna por su incumplimiento. Lo anterior viene a confirmar que las empresas radiotelevisivas no se encuentran vinculada a su respeto y que las reglas sobre la cobertura informativa en materia político-electoral permanecen, sobre todo, en el ámbito de la autorregulación. Por lo apenas expresado estoy convencido que el proceso de racionalización al que me he referido necesita urgentemente sentar una regulación vinculante al respecto. Necesario es reconocer que la libertad comunicativa de las empresas de radio y televisión puede ser regulada con el objeto de tutelar las ideas, opiniones o pensamientos de todas las corrientes políticas que conviven en el país.

Al efecto hay que tener presente el ejemplo Francés, cuyo *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* es, por ley, el garante de asegurar el pluralismo en los servicios de radio y televisión. El Inglés, que de un entorno caracterizado por la autorregulación ha comenzado a caminar en sentido contrario mediante la expedición de la *Political Parties Elections and Referendums Act* de 2000, cuyo artículo 144 obliga a cada autoridad del sector radiotelevisivo (la BBC, la *Independent Television Commission*, entre otras) a establecer un *Code of practice* para garantizar la presencia de los candidatos en la campaña electoral y cuya reglamentación se encuentra supervisada por la *Electoral Commission*. Incluso el ejemplo español es significativo, pues el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General señala que el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral será garantizada por la administración de dichos medios y por el control previsto en las leyes; y en cuyo ámbito, la Junta Electoral Central ha jugado un papel fundamental, sobre todo para ampliar el respeto de los postulados señalados a las emisoras privadas, nacionales y municipales, y además, porque ha sido un verdadero órgano rector y garante de la cobertura informativa de la radio y la televisión.¹²⁸

¹²⁷ Estos lineamientos tienen su antecedente en los emitidos por la Comisión de Radiodifusión del IFE en diciembre de 2005 para el proceso electoral federal de 2006.

¹²⁸ Al respecto se reenvía nuevamente al trabajo de Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, p. 63 y ss.; y al de Valastro, "Parita di acceso...", *op. cit.*, p. 127 y ss.

VII. Una única consideración conclusiva

El recorrido que se ha realizado en torno a las bases que racionalizan el nuevo sistema de comunicación política permitiría reflexiones conclusivas sobre cada uno de los elementos en que hemos dividido la exposición. Esto conduciría a abultar aún más una explicación que solamente ha tenido propósitos descriptivos.

Sin embargo, creo que la única consideración conclusiva que puede extraerse consiste en una obviedad: El nuevo sistema de comunicación deberá mostrar sus fortalezas, debilidades y omisiones en las elecciones intermedias de 2009, pero la prueba de fuego la tendrá de cara a las presidenciales de 2012.

Por lo mismo, serán los datos emanados de dichas contiendas los que confirmarán o negarán las opiniones y los análisis que hoy únicamente se sustentan en el abstracto diseño que reflejan las nuevas normas electorales y en la operación práctica que ya han empezado a tener por parte de la autoridad electoral.

Podrá considerarse que esta conclusión es irrelevante, obvia y por tanto innecesaria. Sin embargo, prefiero proceder de esta manera a aventurarme a un ejercicio de futurismo que después se arriesgue a ser contundentemente negado por la realidad efectiva. Recordemos que buena parte de las normas que se incorporaron a la Constitución con la Reforma ya se encontraban presentes en distintas fuentes de nuestro ordenamiento jurídico y que fueron las actitudes de los partidos políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales, las que propiciaron que el proceso electoral se desarrollara por cauces claramente contrarios al derecho establecido o, sencillamente, por senderos no regulados por él.

Espero que una vez pasadas las elecciones de 2012 podamos hacer un análisis retrospectivo y subrayar con contundencia. ¡Ahora sí, las reglas del juego fueron respetadas por todos!

**2007:
LA REFORMA
DE LA DEMOCRACIA**

7

El objetivo fundamental es la constitución de métodos de debate, discusión y persuasión, cada vez más éticos y racionales.
Allí se encierra el problema central de lo público.

John Dewey (The Public and its Problems).

Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política.

Adam Przeworski (Democracia y Mercado)

I. Reforma y discreción

En el subsuelo de la exacerbada disputa electoral mexicana del año 2006, se escenificó, simultáneamente, otra pugna, más sorda pero acaso tan grave, como aquella que testimoniamos a diario en los feroces mensajes de radio y televisión: la severa afirmación del poder de los medios de comunicación sobre campañas, candidatos y partidos.¹ Si la pugna protagonizada entre el Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos parecía determinar y agotar las contradicciones del país, abajo, con más discreción y eficacia, las empresas de los *mass media* ejercían con plenitud su poder de hecho, perfectamente conscientes de que sólo ellos podían dispensar la promesa de la visibilidad a los políticos, multiplicar la presencia de un candidato, exponer ante el gran público electoral a una figura, vetar a la otra o cancelar, por invisibilidad, las aspiraciones de otros tantos en la campaña electoral.

La enorme saña inyectada en las campañas por los propios partidos, creó la nube que impidió reconocer en toda su dimensión aquel conflicto subyacente. La tumultuaria e “indebida” asistencia al pleito electoral de organizaciones privadas como el Consejo Coordinador Empresarial, empresas como Bimbo, Jumex, Wal-Mart o la inopinada y cuidadosamente planeada intervención del Presidente Fox y otras tantas asociaciones religiosas, dispersaron el polvo que hizo casi irreconocible la rendición de los partidos ante los señores de las telecomunicaciones en esos meses difíciles.² No fue sino hasta la presentación del dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se exhibió con crudeza la gravedad de esos hechos, casi todos ilegales. Dice el Dictamen en su famosa página 222:

“La divulgación de estos spots sin duda generan efectos negativos, que atentan en contra del principio de la libertad y equidad del voto”

¹ Un hecho que por lo demás no es nuevo y que ha sido estudiado por la ciencia política al menos desde los años ochenta, por ejemplo Orren, Gary R y Polsby, Nelson W., *Media and momentum: The New Hampshire Primary and Nomination Politics*, Chatman House, 1987. Thompson, John B., *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001. Popper R. Karl y John Condry, *La televisión es mala maestra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Sartori, Giovanni, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998. Y Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, U. del Externado, Colombia, 2000.

² Son conocidas las visitas dispensadas, previo al proceso electoral, por los principales candidatos a la Presidencia de México, Felipe Calderón, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo, en la casa de campo del principal dueño de la televisión mexicana. Y son conocidas las anécdotas de otros tantos candidatos y dirigentes de partidos que, tratando de catapultar y persuadir de sus propuestas refrescantes a los jefes noticiosos de los medios, recibieron como respuesta sistemática el “pase usted primero, a la caja”, a la compra de publicidad y spots, que de ese tamaño será la dimensión de cobertura en los noticieros.

Ricardo Becerra Laguna

Obtuvo el Premio Nacional de Periodismo 2004, por el guión de la serie “México: historia de su democracia”. Fue consultor de la CEPAL y del PNUD. Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Actualmente es coordinador de asesores del Secretario Ejecutivo del IFE. Coautor del libro *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. (Cal y Arena, México, 2005, 3ª ed.).

Y agrega:

“Esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinadas detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas decisivas para el resultado final...”.

Esta descripción de evidencias y datos, con su carga de polarización y enfrentamiento, muchas veces reseñadas por abogados y politólogos,³ nos echan en cara una conclusión que debería ser evidente: demuestran por sí mismas que el viejo formato de campaña electoral era ya impracticable. Los preceptos que le sostenían eran continuamente violados, la autoridad aparecía atada, pasmada o impotente ante el continuo arrebató ilegal de los partidos y de otros actores que nada tendrían que hacer en el escenario electoral, un modelo cada vez más despilfarrador, incapaz de modular o atenuar la polarización y al final, permisivo caldo de cultivo de rencores que, como zombis, sobreviven mucho más allá de las campañas electorales donde fueron creados.⁴

Fue esta complejísima trama pública la que impidió ventilar con claridad un problema crítico de la democracia mexicana: hasta qué punto se habían invertido los papeles entre los representantes y poderes constitucionales frente a los poderes fácticos. Y es esta la situación que está en el fondo de la enorme reforma política y electoral ocurrida en el año 2007.

Resulta asombroso la meticulosidad con que fue concebido y construido el cambio legal y constitucional. Cuentan sus autores,⁵ que la idea de la reforma, en sus puntos esenciales –sacar a los partidos de las infinitas campañas mediáticas, de la carrera imparabable por conseguir de donde fuera, fondos frescos para financiar sus espasmódicas pautas y proteger a los candidatos y políticos de la compulsión mediática– fue planteada sobre una mesa de negociación desde diciembre del 2006. Los tres grandes partidos políticos de México (PAN, PRD y PRI) que provenían de un porfiado conflicto electoral y que todavía entonces alargaba su sombra hacia el futuro, no obstante, pudieron mantener durante meses la discreción, una conversación provechosa y un compromiso para cambiar el *status quo* de la política nacional.

Asombra, digo, que durante el interregno negociador, no hubiera fuga, quebrantos o deserciones. Aunque esas fuerzas políticas vivían agraviadas entre sí y desarrollaban su negociación bajo la permanente tentación de abjurar del acuerdo y presentarse ante los propios medios, como fieles defensores del modelo libérrimo y dispendioso de campaña electoral. El dato sorprendente es, precisamente, que no lo hicieron.

¿Cuál fue el cemento que llevó a un acuerdo tan resistente? Quizás la obstinación frente a un poder impuesto; quizás el hartazgo, el hecho de que esos partidos y esos políticos profesionales repararon por fin de su propia captura sistémica que los hacía simultáneamente transferir más y más dinero a las empresas electrónicas en el transcurso de sus campañas, abandonar la agenda de la reforma de los medios de comunicación e incluso, aprobar leyes o decretos al gusto de los grandes consorcios aunque no se correspondiese en absoluto con los programas de sus parti-

³ Véase por ejemplo Peschard, Jacqueline, *2 de julio: reflexiones y alternativas*, UNAM, México, 2007; Salazar, Pedro, “Un dictamen controvertido, pero convincente” en *Nexos*, Núm. 346, Noviembre 2006.

⁴ El propio ex presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde expuso las frecuentes tensiones a las que se enfrentó la autoridad electoral en el 2006 como producto del “modelo liberal” de campañas, “Los dilemas del árbitro”, *Nexos*, Núm. 347, noviembre 2006.

⁵ Revista *Voz y Voto*, núm. 180, abril de 2008.

dos ni con sus convicciones. En otras palabras: la intuición de que en ese formato de campaña, los partidos políticos habían dejado de ser los protagonistas para convertirse en pieza subordinada a los poderes de hecho.

Hasta bien entrado el año 2007, pocos creían posible una reforma en esa dirección y con esa profundidad. Se hablaba de transparencia en los partidos, de la reelección legislativa, del calendario electoral, del cambio entre los Consejeros del IFE, de mayores atribuciones para la fiscalización, temas todos importantes pero que no aludían ni lejanamente al meollo de la principal deformación de la democracia en México, es decir, la absoluta gravitación de los medios de comunicación sobre la formación de la representación política, las campañas electorales y su encarecimiento concomitante e imparable. Pero resulta que la reforma se produjo y llegó a corregir una agenda electoral y gubernativa que parecía estancada en su propio derroche y sus propios agravios.

Es asombroso también el parangón histórico. Cuenta John K. Galbraith que la más importante reforma estructural estadounidense del siglo XX (en los años 30), ocurrió más o menos así, en medio de la discreción: “La elección de Franklin D. Roosevelt en su primer periodo presidencial, sucedió merced a lo que podíamos llamar, un ejercicio de circunspección política... con abundantes garantías previas de que en la práctica no iban a cambiar mucho las cosas... Pero el programa del *New Deal* significaba una afectación importante para los intereses y los prejuicios de los acaudalados: restarles posibilidades para determinar las condiciones de la política económica y su influencia en las elecciones”.⁶

Para salir de la Gran Depresión, Roosevelt, el Congreso estadounidense y varios valerosos economistas y políticos emprendieron una operación mayor para construir el estado de Bienestar. La idea era resquebrajar las clientelas dependientes de las dádivas de las corporaciones (y de las mafias) y universalizar los derechos económicos, mediante una reforma fiscal y una vasta creación de protección social.

La moraleja es inequívoca: en ocasiones críticas, el Estado y sus órganos constitucionales deben aislarse de los intereses más crudos para, simplemente, salvar a la democracia del apetito de sus principales beneficiarios. Así comenzó el periodo de mayor prosperidad de E.U.A. y así comienza –quizás– una nueva edad de la democracia mexicana. Justo porque por primera vez, los poderes constitucionales han intentado una contención legítima y legal, a los poderes de hecho.

⁶ J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Ariel, 2000, p. 17.

II. *Non vidi, ergo non est*

Pero revisamos los antecedentes. La última gran reforma electoral había ocurrido en el año de 1996 y había solucionado los problemas más importantes de la financiación, la competitividad y la equidad entre los partidos políticos; reconoció la debilidad con la que enfrentaban a la descomunal maquinaria del partido entonces hegemónico y, aumentando radicalmente los recursos públicos, contribuyó a la consolidación del sistema de partidos.⁷ Por primera vez, desde la Constitución, se instruyó una pauta general que dibujó un “modelo de financiamiento”⁸ a los partidos con tres objetivos centrales:

1. Plena supremacía del financiamiento público sobre el financiamiento privado;
2. equilibrar la competencia durante las campañas merced a una distribución equitativa de los recursos públicos, y
3. posibilitar un examen más incisivo y profundo de las estructuras contables (gracias a ellas, México vivió los episodios de rendición de cuentas y sanción documentada más importantes en la historia de las elecciones en el mundo: Pemexgate y Amigos de Fox).⁹

Si medimos la pertinencia o el éxito de la reforma por lo que ella se propuso y por lo que logró, la de 1996 debe ser juzgada positivamente, pues casi todos sus objetivos fueron claramente resueltos, colocando al sistema electoral y al sistema de partidos en un carril radicalmente nuevo, abierto y competitivo. Sin embargo “toda solución viene preñada de nuevos problemas” y al cabo de muy poco tiempo emergieron demonios imprevistos y procesos que de plano, no podían prever sus creadores.

La competencia democrática de México se adulteró a unos años de nacida porque se trasladó y se hizo completamente dependiente de los grandes medios de comunicación electrónica, lo que a su vez desató un buen número de patologías políticas:

1. El encarecimiento imparable de las campañas;
2. un debate político enanizado bajo la forma de mensajes con escaso contenido y cada vez más agresivos;
3. una pendiente que obliga a los partidos y candidatos a lanzarse cada tres años en busca de más y más dinero —no importa a quien se solicite o quien lo otorgue— para costear sus largas contiendas, lo que parapeta los incentivos para una evasión sistémica de la ley;
4. el condicionamiento de los actores a una compra masiva de tiempos y pautas en radio o televisión, para garantizar la aparición en espacios noticiosos, es decir, para “existir” ante el electorado, y lo peor;
5. la rendición del Estado a los intereses de los consorcios de los medios, subordinación que llegó al extremo de la emisión de normas a modo,

⁷ La lógica de esa decisión partía de reconocer que el PRI, como maquinaria cuasiestatal, se sostenía merced a un monto financiero mucho mayor que el del resto de los partidos. El aumento de recursos públicos, que en 1996 multiplicó por cinco la bolsa de distribución, tenía la doble intención de que el PRI ya no recibiese recursos bajo cuerda desde el propio Estado, sino mediante una fórmula legal predeterminada y conocida; al mismo tiempo el resto de organizaciones recibía una cantidad mucho mayor para equilibrar la competencia general en el sistema de partidos.

⁸ Véase, Becerra, Salazar, Woldenberg, “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”, en *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1999.

⁹ Véase, Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.

¹⁰ Para una rigurosa reconstrucción de estos hechos, véase: Trejo, Raúl, *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México, 2004.

ajustadas a los planes de expansión y negocio de los corporativos; la anuencia de actos ilegales promovidos por los dueños de las cadenas televisivas e incluso; la emisión de decretos inopinados, que hicieron retroceder la propia posición estatal en el espacio mediático.¹⁰

Para los primeros años del siglo XXI, el escenario democrático mexicano ya había aterrizado en el planeta que tanto preocupa a Giovanni Sartori: “La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a vencer al vencedor. Además, la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente al gobierno, es decir, las decisiones de gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer”.¹¹

Así, los partidos se transmutaron en ingentes proveedores de recursos públicos a las empresas de televisión y radio (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución del gasto de Partidos en medios de comunicación durante las campañas políticas en radio y televisión (millones de pesos de 2002)



Desde 1997, el año 2000, 2003 y 2006, el flujo de dinero del erario, vía partidos políticos, a las grandes compañías de los medios de comunicación no cesó de crecer, hasta representar ganancias equiparables a las de una transmisión local del mundial de fútbol o de las Olimpiadas,¹² con la diferencia que las competencias deportivas ocurren cada cuatro años –las campañas electorales, cada tres–. Así las cosas, el viejo “modelo de campaña” acabó poniendo en el centro a los medios de comunicación porque ellos eran los beneficiarios monetarios absolutos y porque los convirtió en demiurgos o verdugos de candidatos, de partidos incluso, y por esa vía, les fue dado un enorme poder más allá del económico, para concentrar un nuevo tipo de poder político.

¹¹ Sartori, Giovanni, *Homo videns; la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 66 y 67.

¹² Una nota de la página financiera de *Reforma*, debida a la periodista Gabriela Cabrera (09/agosto/08) recoge los siguientes datos: “Mientras que en el último campeonato mundial de fútbol, Alemania 2006, los ingresos de TV Azteca y Televisa juntas, fueron alrededor de 131 millones de dólares, los Juegos Olímpicos de China dejarán poco más de 40 millones de dólares”... “Para analistas de medios, el fútbol es el único negocio rentable que les queda a las televisoras, después de perder el correspondiente a las campañas electorales. ‘No hay como el fútbol y las campañas políticas, aunque esto último ya no lo tienen; con la reforma, fue un golpe’, afirmó Raúl Ochoa, analista de Scotiabank”. El consultor tiene razón: los gastos reportados por el conjunto de partidos políticos en la elección federal del 2006 asciende a \$1,973 millones 972,536 pesos, es decir, 186 millones 223,824.15 dólares (al tipo de cambio de 2006). Y aunque no todo este dinero fue facturado por Televisa y TV Azteca, es muy probable que sus ingresos por la campaña electoral hayan superado los 130 millones que les reportó el mundial de fútbol. Lo que es más: según las revisiones del gasto de campaña de 2006, las tres principales fuerzas políticas de México pagaron efectivamente 1,278.6 millones de pesos para promover a sus candidatos sólo en televisión. Un dato curioso y paradójico: según la revisión de la Comisión de Fiscalización del IFE, las fuerzas políticas que más tiempo estuvieron al aire fueron justamente las que quedaron en segundo y tercer lugar.

Por eso, tiene tanta importancia la Reforma Electoral ocurrida en el año 2007. Constituye una auténtica reforma del Estado, no solamente porque representa un gran acuerdo de las principales fuerzas políticas de México en el Congreso de la Unión (y que resultó tanto más saludable luego del periodo de aguda confrontación postelectoral); no sólo porque corrige las deformidades principales de la democracia moderna, sino también y sobre todo, porque más allá de partidos y de políticos, constituye un esfuerzo por emancipar a la política –a secas– del ceñido formato impuesto por la “mediocracia”. No es equivocado decir entonces, que la Reforma Electoral resultó mucho más que electoral, pues constituye un acomodo completamente nuevo entre los poderes del Estado y los poderes de hecho, y en esa medida se erige como una auténtica reforma de la democracia en México.

III. Del veneno y sus consecuencias

Nos está haciendo falta un estudio riguroso sobre la cultura política que se incubó en las placentas de la competencia mediática; pero ya Ronald Dworkin nos ha recordado que también en las campañas electorales, es inseparable el medio del mensaje y que con frecuencia el mensaje es determinado por el medio: “Si la justicia de una elección depende de la naturaleza del debate que precede al voto, las personas deben poder elegir, asimismo la forma del debate del cuál extraen sus conclusiones y su preferencia electoral”.¹³ Para Dworkin, “El Congreso debería crear y financiar dos canales públicos de retransmisiones especiales para ofrecer una cobertura electoral permanente... Estas cadenas deberían someterse a severas limitaciones de igualdad de tiempo y equidad de las coberturas, pero libres para desarrollar sus propios programas de noticias, boletines, *talk shows* y análisis”. Es muy notable que uno de los principales teóricos del derecho contemporáneo haga sugerencias como ésta en el corazón de la democracia menos regulada del planeta: “El gasto total en radio y televisión por parte de un candidato o en su nombre debería limitarse estrictamente, con independencia del origen de sus fondos” y remata, como medida imprescindible: “La publicidad política en la forma en que la conocemos debería prohibirse en todas las cadenas a no ser que esté sujeta a las siguientes regulaciones: el anuncio debe durar cuando menos tres minutos, de los cuáles, al menos dos minutos deben consistir en que un candidato a ocupar un cargo... hable directamente a la cámara” (pp. 190, 191 y 193).

Desde su “Virtud Soberana”, Dworkin ha insistido que en buena medida, la forma que asume la campaña electoral determina su contenido, posibilita ciertas estrategias y cancela otras, fomenta un tipo de discurso político o inhibe posturas alternativas. A mi modo de ver, en el año 2006 presenciamos la contienda electoral más negativa de toda nuestra corta historia democrática (incluyendo la campaña de 1988),¹⁴ pero la frenética

¹³ Dworkin, Ronald, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, 2008, p. 193.

¹⁴ El Consejero Arturo Sánchez del IFE, calcula que de los millones de spots propalados entonces por partidos, entre el 24% y el 15% fueron ideados expresamente para vilipendiar al adversario. Y aunque el repertorio de insultos está aún lejos de las proporciones que alcanza en los EU (75%-60%), el ejemplo federal fue rápida y ferozmente remedado en las campañas locales de nuestro país, donde el nivel de “negatividad” llegó al extremo.

adquisición de spots tuvo mucho que ver en el crecimiento imparable de su inquina y brusquedad.

Desde el año 2003 ya era un hecho reconocido, incluso por las autoridades electorales, el bajo nivel de las campañas, pero aquello no era más que un tímido prolegómeno del porvenir, mucho más amargo y de peores consecuencias. Los ataques personales y las denigraciones sumarias dominaron la pantalla, la radio y la “recordación de la audiencia” en aquel año y fueron emitidas por todos los partidos. Y si bien es cierto que tales spots no supusieron ninguna novedad para México, lo relevante consiste en que antes eran periféricos, patrimonio de algunos políticos o publicistas, o emisiones puntuales para una coyuntura localizada. Lo relevante en 2006, insisto, es que se convirtieron en norma teóricamente legítima, utilizable desde el inicio y hasta el fin de la campaña, como estrategia pensada explícitamente para inyectar miedos, odios, fobias y convulsionar a la opinión pública.¹⁵

Los primeros análisis publicados, escudriñaron lo ocurrido en los E.U. En un estudio dirigido por Pierre Rosanvallon, en 2004, y auspiciado por el Centro de Investigaciones Políticas, Raymond Aron se asegura que: “A principios de los años ochenta, los mensajes negativos constituían el 20% del conjunto. En 1988 se franqueó este umbral con motivo de la elección de George Bush padre, alcanzándose un índice del 50%. Una simple vista panorámica de las cadenas de televisión muestra que ahora (es decir, en 2004) está muy por encima de esta cifra: al menos dos tercios de los anuncios se basan en el descrédito del adversario”.

En E.U. el 80% de los gastos de las asociaciones “independientes” están dedicados a denigrar al adversario. Es más: son grupos que se crean con ese puro fin, “hacer el trabajo sucio” del candidato afín, lo que protege a su partido y le permite desplegar mensajes

especialmente virulentos. El mismo estilo se reproduce y tropicaliza en España, Italia, Brasil, Perú y México.

Así, podemos evaluar los efectos reales y duraderos de ese tipo de campañas (y que fueron estudiados sistemáticamente en el Instituto Raymond Aron, por Pierre Rosanvallon):¹⁶

1. Las campañas negativas condensan la opinión y reducen el razonamiento del elector, pues el adversario resume lo peor de la política. Lo más importante es impedir el avance del contrincante político.
2. La denigración tiene efectos asimétricos. Llevan las de perder el o los candidatos opositores, pues si las opciones son tan malas o riesgosas, desde el punto de vista del receptor del mensaje, siempre será mejor refugiarse en el malo conocido.
3. Lo peor es la conclusión masiva del electorado, pues frente al espectáculo poco edificante de vilipendios que estallan en todas direcciones, el elector concluye que “la política es una porquería”, lo que decepciona y desmoviliza a una gran cantidad de ciudadanos. No es casualidad, dice Rosanvallon, que la era de las campañas negativas coincida con el periodo de la menor participación electoral de los estadounidenses.
4. Y finalmente, apuntamos nosotros, las heridas y la descomposición que dejan. Si las campañas no son otra cosa que lapsos alborozados por injurias, al terminar, la posibilidad de recomposición se desvanece; el o los derrotados difícilmente aceptan diálogo, colaboración o acuerdo con quienes trabaron un largo episodio de escarnios mutuos y públicos. Una vez que se conoce el resultado electoral, los partidos y los candidatos,

¹⁵ El fenómeno es tan serio, se haya tan difuminado en las democracias modernas —Estados Unidos, Inglaterra, España, Perú o Brasil— que la ciencia política lo estudia ya como un objeto de estudio en sí mismo y le ha dadoun nombre: negative politics, o mejor, poison politics (política del veneno). Un interesante análisis acerca de la teorización y generalización de las campañas negativas se encuentra en Jan Reid, Lou Dubose and Cannon, Carl, *Boy Genius: Karl Rove, the Brains*

Behind the Remarkable Political Triumph of George W. Bush, Paperback 2003, 256 pp. La literatura es muy abundante pero sobresale el profesor John Geer, *In Defense of Negativity*, University of Chicago Press, 2007. Un punto de vista distinto y no tan lejano para México ha sido expuesto recientemente por José María Maravall, “Las estrategias de crispación bajo Felipe González y Zapatero”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 184, Madrid, julio-agosto de 2008.

¹⁶ *El País*, Madrid, 5 de octubre de 2004.

vencedores o derrotados (bañados por la deyección de la propaganda negra), no se sentarán a tomar el té con su adversario y es difícil que vuelvan a una vida política “normal”. Las palabras pesan, los insultos dejan heridas o incluso destruyen personalidades y ponen en movimiento una mecánica de desquite que no se queda en el círculo elitista de los políticos profesionales. Más abajo, en las bases de militantes, entre los líderes menos rutilantes, entre opinadores y votantes, el odio se larva, se nutre a sí mismo, y se vuelve un elemento permanente de la vida pública.

El fenómeno se vuelve todavía más insidioso en nuestro caso, pues el poder y la representación nacional están distribuidos entre tres (al menos) en las condiciones inflamables del presidencialismo; en tal escenario el acuerdo no sólo es una buena práctica democrática, sino una urgencia vital para poder gobernar. De tal suerte, la apuesta mefítica por ganar mediante la campaña negativa se vuelve contra sus beneficiarios, pues refuerza la conducta de los enemigos sistemáticos, ennegrece su propia gestión y en esa atmósfera, se complican todos los días a su gobierno. En cierta medida, el clima y el talante del debate público de México de los últimos años, tiene su origen en el derroche tóxico vertido en las campañas mediáticas.¹⁷ Por eso –entre otras buenas razones– resulta pertinente la nueva disposición de la Constitución para el modelo de campaña electoral que quiere erigir en México: colocar una mojonera al concono, como un intento de recomponer las relaciones y el debate político.

IV. El antídoto constitucional: un nuevo modelo de campaña electoral

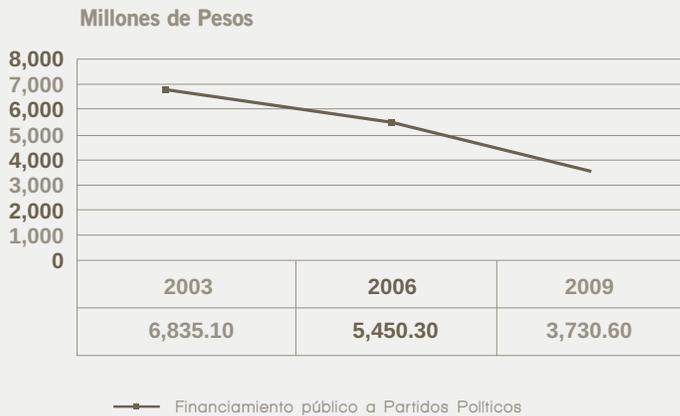
En la exposición de motivos del dictamen que modificó la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2007, se establecen tres ejes maestros que vertebran toda la obra reformista:

- a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales;
- b) Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, y
- c) Diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos.

¹⁷ Un estudio preliminar sobre los efectos de las campañas negativas sobre la gobernabilidad democrática se encuentra en *Derrota pero no fracaso: la estrategia de la crispación*, Informe sobre la democracia en España 2008, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

En el cuadro 2 es posible mensurar el impacto que la reforma supone en el costo de las campañas electorales mexicanas y en el financiamiento de los partidos políticos: de casi 7 mil millones de financiamiento público otorgado en el 2003 se transita a 3 mil 730, un 45 por ciento menor para campañas intermedias. (véase el cuadro 2)

Cuadro 2
El presupuesto de los Partidos Políticos desciende gracias a la reforma electoral



Además, la nueva base constitucional (III del artículo 41), establece las obligaciones del Instituto Federal Electoral para diseñar un complejo entramado de medidas reglamentarias, organizativas y tecnológicas que en conjunto y de manera coherente conforman un “Modelo de administración y verificación de los tiempos oficiales de radio y televisión”.¹⁸ El mandato constitucional puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Se eleva a nivel constitucional (artículo sexto) el derecho de réplica.
2. El IFE se convierte en el administrador del 12 por ciento de los tiempos del Estado para la comunicación política en todo momento (electoral y no electoral).
3. Toda propaganda o promoción electoral en radio y televisión debe cursar por los tiempos del Estado y por lo tanto, queda prohibido contratar o adquirir espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
4. Se establecen las reglas de asignación del tiempo en medios electrónicos para que el IFE, en su nueva calidad de autoridad nacional, administre esos tiempos para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales y sobre todo, para atender el derecho de los partidos políticos al acceso de la radio y la televisión.
5. Se regulan por primera vez los procesos de precampañas; se establecen nuevas reglas para las precampañas y campañas electorales federales y locales en cada una de las 32 entidades federativas.
6. Se reducen de modo significativo los tiempos de campañas electorales.
7. Se suspende la propaganda gubernamental durante periodos de campaña.

¹⁸ Dictamen de la Cámara de Senadores, septiembre, 2007.

8. Se prohíbe la difusión de propaganda electoral, en la cual los partidos políticos echen mano de expresiones denigratorias o difamatorias a candidatos o partidos.
9. Se mandata al IFE a realizar una verificación a las señales de radio y televisión, durante las campañas, para comprobar el cumplimiento de la efectiva emisión de pautas en los términos de ley.
10. Se prohíbe que actores ajenos al proceso electoral (personas físicas o morales) incidan en las campañas electorales y sus resultados.
11. Se ordena el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos para verificar su apego a los principios de libertad, equidad y responsabilidad social.

Los resultados de esta evaluación quincenal serán publicitados en los mismos canales electrónicos que son monitoreados.

Todo lo cual constituye un reto de "implementación" de grandes dimensiones y de una complejidad inédita para la historia electoral de México. Y todo ello debe ser construido y puesto en marcha para el proceso electoral federal del año 2009.

La complejidad parte de la multiplicación de nuevos "sujetos regulados" que deben establecer coordinación y acatar las disposiciones de IFE. Si antes, el propio IFE se erigía en plena autoridad para los partidos políticos nacionales, para las agrupaciones políticas nacionales y para los observadores electorales, a partir de la reforma su universo de regulación se amplía a:

- Aspirantes, candidatos y precandidatos a cargos de elección popular.
- Concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos.
- Las autoridades electorales locales (Institutos, Comisiones, Tribunales, incluyendo el federal).
- Los gobiernos y las instituciones públicas del país que realizan incursiones en los medios masivos.
- Los particulares o los grupos que intervengan (o quieran intervenir) en la contienda política mediática.
- Los notarios públicos del país.

Pero la complejidad deriva, también, de las tareas estrictamente técnicas que señala la Constitución y

que imprimen a su tarea, un alto grado de dificultad:

- Recibir las propuestas, determinar, gestionar y otorgar, directamente, los espacios y tiempos electrónicos a los partidos políticos nacionales durante todo el año (ocho en los comicios de 2009), sea en tiempos electorales o en tiempos no electorales.
- Entregar las pautas de transmisión a miles de concesionarios y permisionarios de medios de comunicación electrónica (estaciones y frecuencias) a nivel nacional y a nivel estatal.
- Verificar que dichos concesionarios y permisionarios cumplan puntualmente con su obligación, o sea, realizar un seguimiento estratégico de las miles de frecuencias que se transmiten en México.
- Recibir las propuestas, determinar, gestionar y otorgar, directamente, los espacios y tiempos electrónicos que deban emitir las autoridades electorales locales del país en tiempos regulares o durante las campañas que ellas implementen.
- Vigilar que los gobiernos (del ámbito federal, estatal y municipal) respeten los "periodos de veda" de propaganda de su administración.
- Vigilar mediante monitoreos, que nadie más que los partidos emitan mensajes electrónicos, políticos y electorales, durante las campañas, en todo el territorio nacional.
- Adicionalmente: proponer a los noticieros de radio y televisión una serie de lineamientos para el tratamiento equitativo y objetivo de los contendientes electorales.
- Publicar de modo periódico, los comportamientos efectivos de esos espacios de noticias.

Y siguiendo la pauta constitucional, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en su Título tercero, desde el artículo 48 hasta el 92), obliga a que el IFE asuma trabajos que constituyen novedades absolutamente desconocidas en su historia y que por eso, a riesgo de ser reiterativo, vale la pena subrayar:

1. El IFE "toma" la octava parte del tiempo que por ley le corresponde al Estado, para que por su cauce, se desarrolle la comunicación política y electoral nacional, permanentemente.

2. Así, el IFE se transforma en un “surtidor universal” de programas y promocionales para toda estación de radio y televisión que opere en México.
3. Se expande y multiplica el ámbito del monitoreo: no sólo se trata de verificar el comportamiento de noticieros electrónicos (cosa que ya hacía la autoridad electoral), sino del cumplimiento de las pautas por parte de los medios (a qué hora debe difundirse el promocional, qué horarios de transmisión deben reservar miles de estaciones) y además, identificar el respeto al periodo de veda por parte de los gobiernos y por si fuera poco, impedir la intromisión de terceros en las campañas electorales.
4. Se abre un nuevo campo obligatorio de colaboración y asistencia con 32 autoridades electorales locales, respetando las mutua autonomía para la vigilancia de la ley, la determinación de pautas, la comunicación en caso de detectar infracción, etcétera.
5. Se inaugura un nuevo procedimiento, extraordinariamente perentorio, para desahogar en plazos muy cortos, las denuncias que los partidos políticos o las instituciones electorales interpongan en materia de radio y televisión.
6. Se obliga al IFE a organizar y propiciar obligatoriamente los debates entre candidatos registrados para las elecciones federales.

Esta suma de nuevos “sujetos regulados”, de decenas de medidas normativas y de un despliegue tecnológico sin precedente constituyen un “nuevo modelo de competencia política” en México. Las consecuencias más ostensibles que cambiarán de modo duradero el rostro de la disputa por el poder en México, son cuatro:

1. Se abarata el costo de las campañas políticas para hacerlo calculable y previsible desde el comienzo. Las campañas políticas ya no pueden transferir recursos a los consorcios privados o públicos de radio y televisión y quedan depositadas completamente en los tiempos del Estado.
2. En definitiva coloca un marco de acceso a medios electrónicos sin posibilidad de alteración. La Constitución ha construido un formato rígido, predeterminado, de competencia mediática. La equidad, tal y como se define en la ley, queda así garantizada.
3. Cierra las posibilidades para que organismos o individuos que no forman parte de un partido, asistan a la contienda electoral, sólo durante las semanas que dura la contienda. La definición es palmaria: las elecciones en México, son protagonizadas por los partidos políticos.
4. La celebración de los debates (que han sido momentos definitivos en varias elecciones federales) dejan de ser opcionales, parte de la estrategia de un partido, y se vuelven un expediente obligatorio, un episodio ineludible para cualquier candidato.

Como es fácil de ver, todos estos aspectos atienden al núcleo del litigio postelectoral en México en el año 2006. Puede decirse, incluso, que

¹⁹ Los mandatos constitucionales reseñados hasta aquí, se doblan en un buen número de actividades particulares que el IFE debe cumplir. Una lista exhaustiva es: 1) garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; 2) constituir el Comité de Radio y TV del IFE; 3) establecer las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales como fuera de ellos; 4) enviar materiales de audio y video a los concesionarios de radio y televisión; 5) elaborar el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo, incorporando la información de la población comprendida por la cobertura en la entidad federativa de que se trate, con la colaboración de las autoridades federales; 6) aprobar el tiempo de radio y televisión que requiera el Tribunal Electoral en periodos de precampaña y campaña; 7) verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe el propio Instituto, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión; 8) supervisar que en ningún momento los partidos políticos puedan contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; 9) poner a disposición de los partidos políticos nacionales en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y TV; 10) supervisar que los dirigentes y afiliados a un partido político, o algún ciudadano puedan contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para su promoción personal con fines electorales; 11) vigilar que ninguna persona física o moral, ni a título propio ni por cuenta de terceros, pueda contratar propaganda en radio y/o 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; 12) ordenar la suspensión inmediata de propaganda política o electoral en radio y televisión si resulta violatoria a la ley electoral; 13) atender las quejas y denuncias por la violación a las normas y en su caso, determinar las sanciones; 14) monitorear los contenidos de programas de radio y televisión que difundan información de precampañas y campañas electorales. 15) hacer públicos los resultados, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del propio Instituto y en los medios informativos que determine el IFE; 16) hacer del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales; 17) recibir de las autoridades electorales locales los materiales con los mensajes que les correspondan a ellas y a los partidos políticos en radio y TV; 18) determinar el tiempo en radio y televisión que se asignará a las autoridades electorales locales, conforme a su solicitud; 19) destinar para las campañas locales de los partidos políticos quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV de cobertura local, en caso de que coincidan con la elección federal; 20) poner a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (jornada federal y local distintas); 21) asignar 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV de cobertura local de acuerdo con las pautas propuestas por las autoridades electorales competentes; 22) determinar, en elecciones extraordinarias, la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos, atendiendo a los criterios establecidos en el capítulo primero, título tercero del Libro segundo del COFIPE; 23) coordinar la realización de dos debates entre los candidatos registrados para Presidente, conforme a lo que determine el Consejo General; 24) difundir los debates. Las señales de radio y TV que el IFE genere podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y TV.

en materia de medios de comunicación, se encuentra el núcleo más esencial del cambio electoral, legal y constitucional, de los años 2007 y 2008.¹⁹

Además, el nuevo libro séptimo introducido al Código Federal Electoral (artículos 340 al 355), define las conductas sancionables y desarrolla pormenorizadamente los castigos y multas para cada sujeto caso. En materia de comunicación electrónica se sanciona a:

- Los partidos políticos (el incumplimiento a sus obligaciones como entidad de interés público; la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa; la compra de espacios en radio y televisión, etcétera).
- Los aspirantes, precandidatos y candidatos (realizar actos anticipados de campaña; la compra de espacios electrónicos).
- Los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos o cualquier persona física o moral (contratar propaganda en radio y TV dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos o de candidatos a cargos de elección popular).
- Las autoridades o servidores públicos (difusión de propaganda gubernamental durante las campañas; incumplimiento del artículo 134 constitucional, que evita la promoción político-electoral de servidores públicos mediante los recursos públicos).
- Concesionarios y permisionarios de radio y TV (la venta de tiempo en sus frecuencias y estaciones para desplegar campañas políticas; difusión de propaganda, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE; el incumplimiento en la transmisión de los partidos y autoridades electorales).

La intención constitucional es pues, absoluta y tajante: los verbos comprar y vender espacios electrónicos han sido expulsados de la competencia electoral en México y queda prohibido desarrollar, desde el servicio público, una campaña encubierta con el dinero de todos.

**LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN
Y LOS LÍMITES IMPUESTOS
POR LA REFORMA
DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.
ASPECTOS PROBLEMÁTICOS**

8

Introducción

En la tradición liberal el papel de la libertad de expresión y particularmente la libertad de expresión política ha sido central para entender los logros del liberalismo y de la democracia.

La exigencia de respetar al individuo pasa por respetar su libertad de conciencia y de expresión. En un sistema democrático-representativo las libertades de participación política que incluyen la libertad de asociación, de expresión, de prensa, de información, de voto y de acceso a los cargos públicos son esenciales para garantizar que los ciudadanos se conviertan en actores activos en la formación y elección del gobierno que represente los intereses de la mayoría y donde las minorías sean respetadas y logren participar como oposición en las instancias legislativas, o incluso en el gobierno.

Ha sido un lugar común en la tradición liberal asumir que la libertad es un valor intrínseco que tiene que protegerse y que toda restricción es, *prima facie*, ilegítima, es decir, que cualquier restricción que quiera hacerse a la libertad tiene que justificarse por medio de razones poderosas. Sin embargo, esta idea choca con nuestra intuición de que algunas libertades son más importantes que otras, y que incluso algunas libertades son de poca importancia. Esta intuición nos conduce a pensar que lo que puede contar como una restricción a la libertad o como negación de la libertad dependerá de qué libertad se esté afectando, puesto que no cualquier afectación de la libertad se convierte en algo grave, o al menos que no todas las afectaciones tendrían la misma importancia. Algunas cuestiones filosóficas que se asoman y trataremos de revisarlas aunque no podremos hacerlo con la profundidad que merecen. Los ataques, objeciones y polémicas que ha originado la reforma en materia de medios de comunicación presuponen una serie de razones e ideas bajo las cuales se justifica la libertad de expresión política y que sirven para determinar qué se entiende por una restricción (legítima) y qué por una violación de dicha libertad. Revisaremos algunas de estas ideas para considerar si tal justificación existe o no y si los argumentos que se esgrimen en contra de la reforma, en este punto, son fundados.

Recordemos antes de continuar que la Reforma constitucional del artículo 41 establece en su fracción III nuevas reglas para que los partidos políticos accedan a los medios de comunicación. Entre estas reglas se establece el control del IFE del tiempo que se contrate por parte de los partidos políticos en radio y televisión. Las nuevas reglas sujetan a estos medios de comunicación a transmitir 48 minutos diarios desde el inicio de las precampañas y hasta el inicio de la campaña en un horario que va de las 6 de la mañana hasta la medianoche. Los partidos tendrán derecho a usar de ese tiempo conforme a un criterio proporcional que se calcula sobre una base igualitaria del 30% del tiempo disponible y el resto se

Juan Antonio Cruz Parcero

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, profesor del Posgrado de Derecho y en la Facultad de Filosofía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Director adjunto de la revista *Isonomía*. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Autor de *El lenguaje de los derechos* y *El concepto de derecho subjetivo*.

asigna calculando el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales. Para los partidos políticos queda prohibido contratar por sí o a través de terceros tiempo en radio y televisión. También queda prohibido para cualquier tercero, persona física o moral, adquirir tiempo en tales medios para propaganda política y queda prohibida la transmisión en territorio nacional de mensajes electorales contratados en el extranjero. Otra limitación que establece la nueva reforma se encuentra en el apartado C del referido artículo 41. Ahí se establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos se deberán abstener de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Por lo que a este trabajo concierne nos ocuparemos únicamente de la prohibición de contratar propaganda política y de la prohibición de usar expresiones que denigren o que resulten calumniosas.

Algunos partidos políticos, asociaciones empresariales e "intelectuales" han protestado públicamente porque aducen que esta reforma del artículo 41 constitucional es violatoria de los artículos 6º y 7º constitucionales que consagran la libertad de expresión y de prensa. Algunos han interpuesto recursos de inconstitucionalidad o amparos contra la reforma. La Suprema Corte resolvió ya una acción de inconstitucionalidad presentada por dos partidos políticos (Convergencia y Nueva Alianza).¹ En su fallo sostuvo que no procede recurso alguno en contra del procedimiento de Refor-

ma constitucional que consagra el artículo 135 constitucional debido a que la misma Constitución no faculta a la Suprema Corte ni a ningún otro poder para revisar dicho proceso. La Suprema Corte, por tanto, ni siquiera entró a evaluar los argumentos sustanciales en contra de la reforma por considerarse incompetente.

Algunos de los argumentos que se esgrimieron en contra de la reforma tienen que ver con los criterios bajo los cuales se distribuyen los tiempos de radio y televisión por considerarlos inequitativos, pues a los partidos mayoritarios se les asignará mayor tiempo en los medios; otro argumento en contra afirma que los partidos no podrán disponer de manera directa de los tiempos en radio y TV sino a través del IFE, al darle a esta autoridad un poder que no debería tener. Se han hecho observaciones críticas respecto a la prohibición de que un partido postule a un candidato de otro partido. Las objeciones que nos interesa ver con detenimiento son aquellas que apuntan a la existencia de una violación de la libertad de expresión en asuntos políticos que afecta tanto a los ciudadanos como a las personas morales.

Por razón de espacio sólo me referiré de manera breve y concisa a algunas de las críticas, usaré para tal efecto el amparo que un grupo de intelectuales presentó en contra la reforma constitucional.² Entre las críticas que ahí se mencionan se sostiene que "el Órgano Revisor de la Constitución trastocó y modificó los valores en que se apoya el régimen democrático deliberativo, pues limitó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión", que "limita a los hoy quejosos el ejercicio de su autonomía para expresarse, informar y generar la discusión pública... desde el momento mismo en que el citado artículo 41 reformado impone a los quejosos la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en los medios de comunicación masiva, radio y televisión...". También se sostiene que la referida reforma, "modifica el valor supremo de la igualdad..." reconocida en el artículo 13 de la Constitución.

En los siguientes apartados trataré de sostener que estas razones contrarias a la reforma fracasan en su intento de demostrar que existe una violación a la libertad de expresión política o a algún otro precepto constitucional. Sostendré que la reforma es legítima porque existen buenas razones para establecer una

¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y acumulada 169/2007 promovidas por los Partidos Convergencia y Nueva Alianza. Dicha acción de inconstitucionalidad se sobreseyó porque se consideró en resumidas cuentas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni ningún otro organismo del Poder Judicial es competente para revisar el proceso de reforma constitucional del artículo 135 constitucional. Dicho en términos llanos una reforma constitucional no puede ser objeto de revisión por el Poder Judicial. La suerte que posiblemente tenga el amparo que presentó el llamado grupo de intelectuales seguramente tendrá un resultado similar.

² Entre los firmantes se encontraban Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, Isabel Turrent, Ángeles Mastreta, Federico Reyes Heróles, Leo Zuckerman, Luis Rubio, Luis de la Barreda, Sergio Sarmiento, Gerardo Estrada, José Roldán Xopa, Ramón Xirau, entre otros. Puede consultarse el amparo en la página web: <http://www.amparointelectuales.org.mx/> consultada el 3 de septiembre de 2008.

restricción en ese sentido. En el siguiente apartado, comenzaremos por mirar hacia el origen o causa de la reforma, me refiero a lo sucedido durante la elección presidencial del 2006; analizaremos brevemente algunas de las irregularidades que se presentaron en torno a la difusión de propaganda electoral por actores distintos de los partidos políticos y lo que en su momento sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el apartado 3 presentaremos una interpretación del nuevo orden constitucional en materia de libertad de expresión, para lo cual tendremos que mirar no sólo la relación del artículo 41 reformado con los artículos 6º y 7º, sino entender las relaciones con otras disposiciones constitucionales que restringen la libertad de expresión. En el apartado 4 haremos una valoración de carácter ético-político sobre la legitimidad de las restricciones que se impusieron con la reforma, que a nuestro modo de ver no afectan de manera importante la libertad de expresión de los ciudadanos. Finalmente, en el apartado 5, veremos de manera específica el problema de la limitación que establece el artículo 41 cuando prohíbe que la propaganda política denigre a las instituciones o a los partidos, o calumnie a las personas.

I. El origen de la reforma

Es sabido que la elección presidencial del 2006 fue quizá la elección más competida que hemos tenido en México, desafortunadamente también una elección muy sucia. En el dictamen de la elección realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ se reconocieron graves irregularidades, que, aun cuando se consideró que no eran determinantes para el resultado, sí se consideraron ilegales y graves. Uno de los casos analizados fueron los spots o promocionales que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) contrató para transmitir en radio y televisión. Varios de estos spots, según los indicios a que alude el dictamen, fueron transmitidos en la etapa final de la contienda electoral alrededor de 249 veces en los canales 2, 4, 5 y 9 de Televisa, considerado un soporte electrónico de alto impacto, según consta en el mismo dictamen. El contenido de estos spots fue calificado por la autoridad electoral como parte de una campaña negativa en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, y como mensajes de respaldo al Partido Acción Nacional. Se consideró que estas violaciones por parte del CCE constituyeron una "irregularidad que viola los principios constitucionales de igualdad en la contienda y de legalidad electoral".

Se analizaron también muchos otros casos de promocionales con mensajes negativos en contra del candidato de la Coalición pero se consideró que no había pruebas para acreditar su impacto o no se conocía al responsable de su realización. En otros casos, el de los spots de Jumex por ejemplo, se con-

³ Me refiero al "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente" emitido el 5 de septiembre de 2006.

sideró que no contenían mensajes políticos, aun cuando quizá para muchos que los vimos era evidente que sí. La prohibición de propaganda injuriosa o difamatoria ya estaba contemplada en el artículo 186 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su párrafo primero se refería a los límites que establece el artículo 6º constitucional (en caso de ataques a la moral, derechos de terceros, alteración del orden público), y en su párrafo segundo se decía que la propaganda debe evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, prohibición que se contenía también en el artículo 38, primer párrafo, inciso p). La Sala Superior consideró en el dictamen que:

“con la difusión sistemática y continua de propaganda negativa se afectan las bases fundamentales sobre las cuales se debe sustentar un proceso electoral democrático, ya que en lugar de permitir que su desarrollo sea limpio, en cuanto a la presentación que se hace al electorado de los programas, acciones y propuestas de los partidos políticos y candidatos, se daña la pulcritud que debe caracterizarlos, al demeritar la imagen de las opciones políticas que tienen los ciudadanos, lo que a su vez atenta contra la libertad del voto, la cual no debe estar afectada.”

También consideró que no toda expresión o juicio de valor negativo implica una violación a la prohibición legal, sino que

“existirá dicha violación cuando el mensaje implica el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición, de sus candidatos... como consecuencia de la utilización de diatriba, calumnia, injuria o difamación, por la expresión de calificativos o frases intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, que, apreciadas en su significado usual y en su contexto, **nada aportan a la formación de la opinión libre**, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática... sino que el contenido del mensaje es la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales, subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.”⁴

La conclusión de la Sala Superior fue que hubo excesos en la campaña electoral del 2006, que grupos empresariales como el CCE se involucraron en hacer proselitismo de manera ilegal y en difamar a uno de los candidatos. Se mostró que el poder de los medios de comunicación masiva es poderoso, pero se consideró que no se pudo probar en qué medida influyó en el resultado de la elección presidencial.⁵

Después del trago amargo que significó el proceso electoral del 2006, se hizo evidente para todos que no se podía volver a repetir una

⁴ Véase el considerando cuarto, fracción II, 1, del Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente. Las negrillas pertenecen al texto original.

⁵ Al margen de esto he sostenido que dicha prueba era imposible, que la Sala Superior aplicó de manera incorrecta el criterio cuantitativo de la determinancia, que debió haber evaluado las irregularidades a partir de su naturaleza y no esperar que alguien probara algo que es imposible, a saber, en qué medida o sobre cuántos electores influyeron los spots calificados de ilegales. Véase el análisis que hice del dictamen de la elección presidencial del 2006 en Juan Antonio Cruz Parceró, “Los errores y las omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen relativo al cómputo final y declaración de validez de la elección presidencial”, *Isonomía*, No. 26, abril 2007.

experiencia como esta, que se debería evitar que en los futuros procesos electorales los medios de comunicación masiva —que jugaron un papel fundamental en el desaseo de la elección— vuelvan a ser usados para difamar y calumniar. Esto fue sin duda lo que motivó que las limitaciones que ya existían en la ley se elevaran a rango constitucional y que fuera la autoridad electoral la que contratara la publicidad de los partidos políticos en la radio y la televisión. Este antecedente no justifica por sí misma la reforma, pero ayuda a entender la necesidad que existía de poner un freno a las actividades de grupos empresariales que intervinieron en la disputa electoral de manera ilegal. El hecho de que se califique de una intervención ilegal es sencillamente un juicio descriptivo a partir del marco legal que imperó en las pasadas elecciones. Faltaría ver todavía si este juicio es justificado en términos ético-políticos y en términos constitucionales.

II. La libertad de expresión en la Constitución

No nos sería posible entender el alcance de la reforma constitucional si no partimos del hecho de que el reformado artículo 41 viene a integrarse a una serie de disposiciones que establecen el marco jurídico de la libertad de expresión. Los preceptos constitucionales que de entrada cualquiera aludiría son los artículos 6º y 7º de nuestra Carta Magna. Pero no son los únicos como en seguida veremos.

El artículo 6º constitucional reconoce y protege la libertad de expresión:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Aquí se establece una inmunidad de las personas frente a los poderes ejecutivo y judicial. La doctrina considera que a pesar de omitirse al poder legislativo de manera implícita debe entenderse que esta inmunidad opera también frente a dicho poder.⁶ La inmunidad de la persona frente al Estado no es otra cosa que la prohibición de censura. No sólo la expresión política queda amparada por el artículo 6º, sino que también se protege a la expresión artística, científica, religiosa, comercial, de entretenimiento, etc. Las formas de censura son variadas, por ejemplo, cuando se impone la obligación de contar con autorización del gobierno para publicar o imprimir determinados documentos; cuando el gobierno controla o interviene en

⁶ Véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, CNDH-UNAM, México 2004, p. 371. Recomendando el capítulo dedicado en este libro a la libertad de expresión a quien quiera ampliar la información y análisis de estos temas.

los medios impresos como la prensa; cuando secuestra (o “compra”) publicaciones; cuando interrumpe comunicaciones (radio y TV); cuando prohíbe difundir ciertas ideas o impone la difusión de ciertos contenidos; cuando prohíbe crear otros medios de comunicación,⁷ etc. El que toda persona pueda expresarse con libertad es algo sin duda valioso, pero el valor también está en que no se abuse de esta libertad, de modo que el texto constitucional añade algunos límites a esta libertad como son que no se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público. Los límites son también un ingrediente básico del valor que tiene la libertad, de otro modo reinaría la anarquía. Si, por ejemplo, asistimos a un concierto en un auditorio público esperamos que, mientras la orquesta ejecute la obra, todo el público asistente guarde silencio; en tal situación no existe una libertad (un derecho) de hablar y de expresar alguna idea o emoción, porque se alteraría un aspecto del orden público y sería imposible disfrutar un concierto si a algunos asistentes se les ocurriera charlar, ovacionar o atender sus llamadas telefónicas. La prohibición de censura previa, no es por tanto absoluta. Existen muchas circunstancias en que es admisible que el gobierno regule ciertas actividades e imponga restricciones y sanciones.

La doctrina ha señalado que las restricciones del artículo 6º adolecen de falta de precisión, lo que sea un “ataque a la moral”, lo que se entiende por “moral”, lo que sea “perturbar el orden público”, qué es el “orden público”, qué es “atacar derechos de terceros”, qué “derechos”, etc., no son cosas que la Constitución aclara y, por desgracia, tampoco lo aclaran las leyes secundarias que muchas veces se exceden e imponen limitaciones que la Constitución no contempla. La jurisprudencia tampoco ha ayudado mucho en esto, cier-

tas líneas jurisprudenciales dejan al juez la facultad de interpretar qué entiende como inmoral.⁸ Pero la vaguedad de los límites, como afirmaron dos ministros de la Suprema Corte hace poco, “no impide considerar que la libertad de expresión protege al individuo no solamente de la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho al disenso...”⁹

Esta opinión de los ministros —aunque no tiene autoridad como jurisprudencia y se distancia de opiniones que han hecho tribunales colegiados y la propia Suprema Corte— tiene el acierto de considerar que la libertad de expresión debe contar precisamente en casos donde lo expresado se considere impopular u ofensivo. No es pues el hecho de que una expresión ofenda o sea impopular lo que justifica su restricción o la imposición de una sanción. Es aquí donde surge el problema de cuándo delimitar la libertad de expresión.

La libertad de expresión puede ser de diversos tipos: política, artística, científica, comercial, religiosa, de entretenimiento y más. No todas, como veremos en el siguiente apartado, tienen el mismo valor. La expresión política suele considerarse la más importante y, por ello, la más protegida, aunque no necesariamente la más distribuida entre las personas. Las otras formas de expresión gozarán de una menor protección respecto de ésta, pero en ocasiones serán distribuidas de manera más amplia entre las personas. La expresión a su vez suele clasificarse también según su contenido como insultos (injurias, ofensas), opiniones (juicios de valor que incluyen la sátira, la burla), la información, la noticia (información con relevancia pública), y las falsedades (rumores, insidias que son información no veraz).¹⁰ Cabría añadir otras formas o ampliar estas clasificaciones, pero para efectos de este trabajo es innecesario. Lo que es importante es entender que una expresión se califica por la forma (escrita, verbal) y el contenido, las circunstancias (donde cuenta mucho el tipo de auditorio), el medio (prensa, radio, televisión) y el tiempo, también por la persona que la realiza. Los límites que se imponen pueden entonces venir justificados en atención a uno o varios de estos aspectos. Otro artículo importante es el 7º constitucional, éste

⁷ Sobre los medios de comunicación ver *ibid.*, p. 386-391.

⁸ *Ibid.*, pp. 381-2.

⁹ Cossío Díaz, José Ramón y Silva Meza, Juan N., Voto de minoría en el A.R. 2676/2003 en el caso de Sergio Hernán Witz Rodríguez, fallado por la Primera Sala de la SCJN el 5 de octubre de 2005. Citado de *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 24, abril de 2006., p. 203.

¹⁰ Retomo esta última clasificación de M. Carbonell, cit., p. 378.

establece que:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

La libertad de prensa que se consagra en este artículo no es sino una forma de expresión que tiene un reconocimiento explícito debido a la importancia histórica que ha tenido la reivindicación de este derecho en las luchas contra el autoritarismo.

Por su parte, los artículos 8º y 9º de la Constitución que protegen el derecho de petición y la libertad de asociación establecen una de las limitaciones más importantes a la libertad de expresión que hay en nuestra Carta Magna. El artículo 8º establece en su primer párrafo:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Por su parte el artículo 9º sostiene que:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En estos artículos, al restringirse el derecho de petición y la libertad de asociación para asuntos políticos, se está restringiendo la libertad de expresión política para los no-ciudadanos. Debería entenderse que la prohibición de participar en "asuntos políticos" del país se refiere a asuntos

de carácter electoral, como participar en campañas, apoyo a candidatos, etc. Sin embargo, algunas autoridades interpretan esta idea de manera excesivamente amplia para contemplar cualquier tipo de tema político que incomode al gobierno al punto que un académico extranjero en una conferencia en una universidad o en algún evento de esta naturaleza se cree —erróneamente, a mi parecer— no puede hablar en contra del gobierno de nuestro país.

Esta idea se genera porque existen restricciones como la del artículo 33 constitucional, segundo párrafo, que establece que:

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

“Asuntos políticos” en vez de interpretarse restrictivamente como asuntos electorales se interpreta como cualquier tema de política del país (temas económicos, temas de derechos humanos, de justicia social, de diseño institucional, de seguridad pública, etc.).

El artículo 130 constitucional, por su parte, establece también otras restricciones específicas para los ministros de culto. Sus derechos como ciudadanos, incluida su libertad de expresión política, se ven restringidos; en sus incisos d) y e) se especifican estas restricciones:

- d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.
- e) 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.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión

religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

En este caso los ministros de culto tienen algo así como una ciudadanía disminuida. Las razones de estas restricciones son también de carácter histórico y pretenden reforzar el carácter laico del Estado a través de proteger al ciudadano del poder de influencia que tienen los ministros de culto, cuya obediencia a su vez, en el caso de la fe católica, responde al jefe de un Estado diferente al nuestro (el Vaticano).

No estoy del todo seguro que no existan algunas restricciones más a la libertad de expresión contenida en la Constitución. No estoy olvidándome por supuesto del artículo 41 fracción III. Este precepto ya vimos añade una restricción más:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Más adelante en el apartado C del mismo precepto añade:

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Lo que muestra este breve análisis del texto constitucional es que si bien se protege la libertad de expresión y de prensa en los artículos 6º y 7º, en estas disposiciones se establecen algunas limitaciones, pero no son las únicas ya que las otras disposiciones analizadas contenidas en los artículos 8º, 9º, 33, 130 y 41

hacen subsiguientes restricciones que afectan la libertad de expresión de los individuos.

Lo que quiero sostener es que es incorrecto pensar que la reforma al artículo 41 constitucional por el hecho de añadir una restricción más a un aspecto concreto de la libertad de expresión, contradice los artículos 6º y 7º o contradice de alguna forma los valores consagrados en la Carta Magna. La Constitución es un documento ciertamente complejo y la libertad de expresión y de prensa son derechos que si bien están claramente consagrados y tienen un peso importante, están lejos de estar considerados como libertades o derechos absolutos. Las restricciones que hemos visto atienden a diversas circunstancias, a diverso tipo de contenido y a diverso tipo de personas. En el caso de las restricciones del artículo 41 afectan a los ciudadanos o a las asociaciones de ciudadanos mexicanos (incluidos los partidos políticos) que quieran contratar espacios publicitarios en radio y televisión. El amplio margen de libertad que tenemos los ciudadanos de expresarnos en asuntos políticos no es afectado de manera significativa en la medida en que nuestra libertad de prensa no se ve afectada; nuestro derecho de acceso a los medios masivos como la radio o la televisión tampoco es afectado de manera significativa. Nuestra libertad de contratar propaganda política en tiempos electorales es la que se ve mermada. Pero recuérdese que de hecho la prohibición que ahora establece el artículo 41, ya estaba presente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que el Legislador permanente hizo fue darle carácter de constitucional a dicha prohibición. No existía legalmente tal libertad.

Aunque creo que la Suprema Corte no entrará a resolver el fondo de las impugnaciones que algunos ciudadanos, entre ellos, algunos intelectuales, hicieron en contra de la reforma del 41, considero que si se entrara a analizar el fondo del asunto no les darían la razón, en parte porque sencillamente el hecho de establecer una restricción más a las ya contempladas por la Constitución no parece ser algo contrario al estilo (algunos dirían el espíritu) de la propia Constitución. Tampoco parece atentar contra los valores constitucionales pero esta idea trataré de argumentarla detenidamente en el siguiente apartado.

III. La libertad de expresión política y sus límites

Comenzamos este trabajo afirmando que la libertad de expresión política era un elemento esencial de la democracia y del respeto debido a los seres humanos; que la filosofía liberal sostiene que toda restricción a la libertad de expresión es, en principio, ilegítima. Cuando el principio de la libertad de expresión es aceptado dentro de un sistema político, ello supone que la expresión estará menos sujeta a restricciones que otras conductas. Bajo este principio las acciones del gobierno que pretendan alcanzar ciertas metas, necesitarán una mayor justificación cuando para el logro de dichas metas se requiera restringir la libertad de expresión. La libertad de expresión funciona entonces como una restricción a la acción gubernamental, pero no una restricción de carácter absoluto. Desde los primeros trabajos teóricos en defensa de la libertad se aceptaron restricciones legítimas, por ejemplo, cuando la libertad cause daño a otros (J. S. Mill), o cuando —tratando de especificar más este criterio se afirma— afecte los intereses de otros, interfiera con los derechos de otros (J. Feinberg), u obstaculice una meta colectiva.¹¹

La Constitución en el artículo 6º, como ya vimos, impone ciertos límites a la libertad de expresión cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Otras disposiciones constitucionales restringen también la libertad de expresión política, de modo que es imposible concebirla como una libertad o un derecho absoluto. Tenemos que aceptar que es posible teóricamente restringir de manera legítima esa libertad. El artículo 41 constitucional se dice que impone una restricción no justificada que atenta contra los valores constitucionales y pone en riesgo nuestras libertades y la democracia. Más allá del tema de si es posible tachar de inconstitucional esta reforma —ya adelantamos que posiblemente la SCJN vaya a decir que no— la pregunta en términos ético-políticos es si estos límites están o no justificados y en caso de no estarlo habría que considerarlos violaciones a la libertad de expresión política.

Convendría pues preguntarse si la meta que el legislador pretende alcanzar en este caso justifica que se imponga una restricción semejante a la libertad de expresión. ¿Es justificable que en aras de conseguir una competencia electoral más equitativa y que proteja la libertad del voto de los ciudadanos, a través de asegurar un voto informado y una contienda electoral propositiva, sin campañas negativas, se restrinja a los ciudadanos la libertad de contratar promocionales en la radio y televisión, para pronunciarse a favor o en contra de algún candidato?

Antes de dar respuesta a esta pregunta, sería conveniente hacer una serie de distinciones y de ocuparnos de algunos puntos para precisar qué entendemos por libertad de expresión.

¹¹ Me permito recomendarle al lector para un repaso de los antecedentes históricos el libro de Héctor Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, IJ-UNAM, México, 2004.

La libertad de expresión es uno de los principios o valores constitucionales de un régimen liberal. Esto no significa que sea el único ni el más importante —aunque algunos teóricos son partidarios de que es la libertad más importante en una democracia—, tan sólo que impone en algún grado alto restricciones a la acción estatal. La libertad de expresión puede coincidir con otras libertades y otros derechos en algunos casos, por ejemplo, cuando a alguien a través de actos de violencia se le impide expresarse; si se priva a alguien de su vida por algo que manifestó entonces no sólo se viola su libertad de expresión, sino que se violenta algo tan importante o más que esa libertad, su vida. Cuando se prohíbe profesar cierto credo se viola la libertad religiosa y con ello se vulnera también, hasta cierto punto, la libertad de expresar esas ideas religiosas. Pero el hecho de que el ejercicio o las violaciones a la libertad de expresión coincidan con otras libertades o derechos no implica que el principio de libertad de expresión haya de confundirse con los otros.

Determinar aunque sea sólo de manera aproximada a qué nos referimos con “expresión” y con “libertad de expresión” es importante. Frederick Schauer sostiene que habría que rechazar el significado que proviene del lenguaje ordinario, cuando “expresión” significa una manifestación externa de nuestros sentimientos o algo similar.¹² El problema con esta noción es que la libertad de expresión coincide con cualquier conducta voluntaria, como ondear una bandera, vestir una camiseta con algún símbolo (una hoz y un martillo, una estrella roja, una esvástica, por ejemplo) o exhibir una pintura; también coincidiría con algunos actos lingüísticos como hacer un contrato o realizar una promesa, una extorsión o amenaza verbal, o alquilar a alguien para que cometa un homicidio. Esta idea de la libertad de expresión ligada al significado ordinario sería sobreincluyente, es decir, contemplaría muchos más casos de los que podríamos considerar relevantes o protegidos por esa libertad. No hay pues una conexión necesaria entre lo que consideramos en la vida diaria una expresión y las conductas que darían lugar a considerarlas protegidas por el principio de libertad de expresión.¹³

Esta sugerencia de Schauer nos lleva a pensar que existe un sentido muy amplio bajo el cual cual-

quier tipo de expresión lo consideraríamos libre, pero que no es este el sentido en que se podría hacer una justificación adecuada del principio de libertad de expresión.

Joseph Raz presenta una idea que me parece oportuna, la idea de que no existe una sola justificación de la libertad de expresión sino que existen diferentes tipos de expresión que se justifican de maneras diferentes. La libertad de expresión política y la libertad de expresión comercial, científica o artística, no se justificarían por los mismos principios. Para este autor existen razones que sirven para justificar la libertad de expresión política que no sirven para justificar los otros tipos de libertad de expresión. Esta es una manera de entender las relaciones que puede haber entre derechos.¹⁴ Hay derechos que se derivan de otros; por ejemplo, el derecho de un candidato a ser incluido en un debate con otros candidatos al mismo cargo, podría derivarse de la libertad de expresión política equitativa en una contienda electoral; de forma tal que existiría una relación de justificación que va de la libertad de expresión política al derecho del candidato a ser incluido en un debate. Según Raz en estas relaciones de derivación de derechos sería incorrecto decir, como suele hacerse, que el derecho a la libertad de expresión política deriva de un derecho más general de libertad de expresión. Esta idea se produce de manera incorrecta al creer que siempre deberá existir un derecho más general que incluya a los demás, pero lo cierto es que esta idea muestra el fracaso de las teorías que intentan proponer una justificación de la libertad de expresión, en general, que después logre servir para los distintos tipos de libertades de expresión.

¹² En el *Diccionario de la Lengua Española* (21ª edición, Madrid, 1992), se define “expresar” como “manifestar con palabras, miradas o gestos, lo que uno quiere dar a entender”, o “darse a entender por medio de palabras”. El término “expresión” se define, entre otras muchas maneras, como “Especificación, declaración de una cosa para darla a entender”, “palabra o locución”, “efecto de expresar algo sin palabras”, etc.

¹³ Schauer, Frederick, *Free speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, p. 13.

¹⁴ Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 169-170.

Estas ideas de Schauer y Raz nos llevan a dos cuestiones importantes referidas a nuestro análisis de la reforma, la primera consistiría en preguntarse si el acto de contratar publicidad en medios como la radio y la televisión para hacer proselitismo político puede verse como una conducta central que entra dentro del concepto de libertad de expresión política o es otra forma de expresión diferente que puede conectar con la expresión de tipo comercial. Si aceptáramos que se trata de una expresión de tipo político, la segunda cuestión sería la de cómo se podría justificar a la luz del principio de la libertad de expresión política.

Raz retoma una idea de Thomas Scanlon quien distingue tres tipos de interés sobre los cuales la libertad de expresión se justifica: a) los intereses del hablante, b) los intereses de la audiencia, c) los intereses de terceras personas. Sólo el primer tipo de interés corresponde a intereses de quien se expresa, de quien se dirige a otros, los otros dos son intereses de personas diferentes del hablante. Los derechos de los periodistas, por ejemplo, se justifican no sólo por el derecho individual (el interés) que cada uno de ellos tendría en informar al público sobre algo, o en hacerle saber a una determinada audiencia sus opiniones; la fuerza que solemos darle a la libertad de expresión de los periodistas se debe en buena medida a que consideramos útil su trabajo para los miembros del público en general, porque a través de su trabajo se garantiza que exista información sobre las acciones del gobierno, de algunos particulares, y esa libre circulación de información contribuye a que la sociedad pueda valorar a sus funcionarios, pueda formar mejor su opinión en asuntos públicos y pueda tomar decisiones en un sistema democrático. Algunos aspectos de la libertad de expresión no podrían explicarse sino porque protegen bienes colectivos, tal es el caso de preservar el carácter de una comunidad como una sociedad abierta. La libertad de prensa, concretamente ciertas libertades y privilegios que suelen gozar los periodistas (protección contra la difamación, el acceso a la información y el acceso a sesiones del parlamento y del gobierno, el derecho de no revelar fuentes, etc.), no podrían justificarse como libertades individuales, sino sólo a través de la función social que cumplen, por el servicio que prestan a la comunidad.

Pero esto valdría sólo para cierto tipo de periodistas, imaginemos el caso de la llamada "prensa del corazón", donde los reportajes y la información giran en torno a noticias sobre personajes del espectáculo. En estos casos los privilegios de los periodistas que antes aludimos difícilmente se podrían justificar, sencillamente porque no prestan un servicio útil a la comunidad (al menos no un servicio a la democracia; alguien podría decir que sirven para entretener a la comunidad, pero más allá de eso dudo que tenga otra utilidad). Nadie diría que en un país donde se sancionara la difamación y la calumnia en este tipo de casos, las libertades de la ciudadanía y sus derechos estarían en riesgo. Si una autoridad judicial exige a un periodista de espectáculos que indemnice a un actriz por haber revelado información que daña su honor, nadie diría que se comete un atentado contra la libertad de prensa. De manera similar, si se restringe la circula-

ción de revistas y material pornográfico difícilmente se vería esto como una violación a la libertad de expresión y de prensa (me refiero a restringir su comercialización imponiendo algunas restricciones en atención a los intereses de los niños). La defensa que podría hacerse de este tipo de expresión (material pornográfico) tendría que ser más acotada, ya que no hay un interés colectivo en que este tipo de material circule de manera totalmente libre; tendríamos que apelar a un principio de tolerancia y de ponderar los intereses de los menores para ajustar las condiciones en que es aceptable la difusión de este tipo de material.

Si bien no es sencillo determinar los contornos de la libertad de expresión, lo que sí podemos afirmar es que en el centro de su justificación se encuentra la libertad de expresión política y el libre intercambio de información que es de interés público.¹⁵ En términos generales, la libre circulación de información y opiniones políticas beneficia en general a todos los miembros de un sistema político (esto es compatible con afirmar que algunos miembros suelen ser perjudicados en ocasiones, por ejemplo, cuando se revela información que involucra a un funcionario en actividades ilícitas), porque sirve para controlar el ejercicio del poder político y a otros poderes fácticos.

La conclusión que de aquí extraemos es que si bien existen valores del individuo que están protegidos por la idea de la libertad de expresión, esta idea que resulta no sirve para determinar el peso que tienen las distintas libertades y derechos en un sistema político, ni ayuda a determinar por sí sola por qué consideramos algunos tipos de expresión más importantes que otros, incluso, por qué algunas formas de expresión son consideradas disvaliosas y suelen ser prohibidas en ocasiones. La idea de Raz es que cuando justificamos la libertad de expresión (en abstracto) solemos incluir razones que sólo se aplican a un tipo de expresión, la expresión política y ésta se justifica no sólo en términos de intereses o valores del individuo (autonomía), sino por el servicio que prestan a la sociedad en general; de ahí que suelen recibir un mayor grado de consideración y que su restricción suela verse como un tema más delicado que cuando se afecta la libertad de expresión de alguien que comenta chismes de la farándula o de una revista que distribuye publicidad comercial. En este último caso quizá alguien defende-

ría el caso no como un tema de libertad de expresión sino como de libertad de empresa.

Volviendo ahora al texto de la reforma electoral, al artículo 41, fracción III de la Constitución, la restricción que ahí se impone a las personas físicas y morales es sólo para efectos de contratar propaganda electoral en radio y televisión. En principio es difícil imaginar que alguno de los intelectuales que presentaron el amparo tuviera un interés personal de contratar spots en televisión o en radio para difundir sus opiniones políticas (más allá de que tuviera la capacidad económica de hacerlo), pero seguramente, como hemos visto antes en el apartado 2 de este trabajo, grupos empresariales tienen no sólo la capacidad económica, sino interés en difundir opiniones a favor o en contra de partidos y candidatos. Este interés individual (tanto de algunos ciudadanos como de corporaciones) serviría para justificar una parte del pretendido derecho que se alega, pero faltaría ver qué servicio o qué utilidad pública tendría este tipo de acceso a contratar publicidad. Pienso que es aquí donde es difícil comprender cómo el uso de mensajes promocionales podría ser útil a la discusión de ideas, cómo serviría esto a la democracia, cómo se podría justificar un acceso totalmente inequitativo a este tipo de medios, ya que sólo aquellos que tienen un poder económico grande pueden de hecho afrontar gastos de esta naturaleza; por qué pensar que este tipo de promocionales —cuando suelen estar diseñados bajo criterios de eficiencia de la mercadotecnia— contribuyen a un debate democrático libre de manipulación.

Además, la prohibición de contratar publicidad en radio y televisión no priva a ningún ciudadano facultado para participar en las discusiones de orden político de ejercer su libertad de expresión política y de prensa. Los ciudadanos podremos seguir participando en debates y discusiones, podremos opinar y podremos publicar en la prensa escrita, en medios electrónicos como internet, podremos hablar en plazas y eventos públicos, aun cuando no seamos miembros de ningún partido político. Lo que no podremos

¹⁵ Sobre este punto ver a J. Raz, *op. cit.*, p. 253; pienso que en este punto habría una amplia coincidencia entre los teóricos.

hacer es contratar publicidad en radio y televisión —que por lo demás es algo que muy pocos pueden realmente hacer y que muchos de los que pudieron hacerlo en las pasadas elecciones cometieron abusos (al margen de cometer ilícitos).

Habría que preguntarse si la publicidad en los medios masivos es una forma en que los ciudadanos en una democracia contribuimos a elevar el debate público o si, por el contrario, como sostienen algunos analistas y teóricos de la democracia es una forma en que el ideal democrático ha venido a sucumbir al dejar que sean los mensajes publicitarios elaborados con estrategias de persuasión de índole comercial los que ahora determinan de alguna forma importante qué candidatos triunfan. Los comerciales o spots son un soporte mediático de alto impacto pero en ellos no caben sino mensajes breves, que suelen combinarse con otros medios de disuasión que mueven al espectador a una adhesión irracional al mensaje.

La conclusión de lo dicho hasta aquí sería precisamente que la prohibición constitucional de que los ciudadanos (personas físicas o asociados como personas morales) puedan contratar publicidad en radio y televisión no es injustificada a la luz del principio de libertad de expresión política, ni de principios como el de igualdad, equidad en la contienda electoral, el principio democrático y el de voto libre. Parece que el legislador permanente tuvo razones válidas para restringir esta libertad, y que al hacerlo no está afectando un interés general, y los intereses individuales sólo son objeto de una restricción —no de una violación— razonable, que deja a salvo los aspectos básicos de la libertad de expresión política.

IV. La denigración y la calumnia

En el apartado C del artículo 41, fracción III, se dice que

“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las personas.”

Denigrar y calumniar suelen aceptarse como casos de restricciones legítimas a la libertad de expresión. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 17, número 1, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 11, número 2, protegen la reputación de las personas, el honor y la intimidad. En distintas ocasiones y lugares se ha afirmado que la libertad de expresión no reconoce un pretendido derecho al insulto que es incompatible con la dignidad de la persona (Tribunal Constitucional Español),¹⁶ o que recurrir a epítetos abusivos para descalificar a una persona no puede considerarse como una forma de comunicación de información de opiniones garantizadas por la libertad de expresión (Suprema Corte de Justicia de los E.U.A.).¹⁷ Nuestra Constitución no recoge de manera expresa un derecho al honor o la reputación, pero estos tratados internacionales son leyes supremas según dispone el artículo 133 constitucional. En los últimos años México ha seguido una política de despenalizar figuras como la difamación, la calumnia y la injuria. A nivel federal y en el DF los códigos penales que antes contemplaban las figuras de difamación y calumnias derogaron dichos delitos, aunque se mantiene en muchas otras entidades federativas.

El problema con la difamación y la calumnia es que en ocasiones pensamos debe estar protegida por la libertad de expresión, en concreto por la libertad de expresión política. No fueron pocos los que en la elección del 2006 defendieron que a Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos se le tachara de ser un peligro para la nación y que se dijera contra él una gran cantidad de epítetos difamatorios. No fue el único que sufrió lo que se llamó campaña negativa, pero quizá fue el más afectado por ella.

Pero más daño hace en ocasiones que se sepa algo que es verdad a que se sepa algo que es mentira, por ello el problema con los límites en el caso de la difamación no es que se produzca un daño. El daño puede provenir de información precisa y verdadera que lesiona gravemente la reputación de una persona. Sin embargo —como sostiene Schauer— la falsedad consideramos no suele contribuir al debate público, sino que le resta valor.¹⁸ El honor o la reputación es un interés siempre valioso para la persona, pero por sí no se puede considerar suficiente para imponer una restricción a la libertad de expresión.

¹⁶ Sentencia 176/1995 del 11 de diciembre de 1995, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 1996, núm. 11 (suplemento). Citado por Héctor Fernández Ledesma, cit., p. 443.

¹⁷ Cfr., *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942). Citado por Héctor Fernández Ledesma, *idem*.

¹⁸ F. Schauer, *op. cit.*, p. 169.

En una democracia se persiguen otros valores que pueden hacernos ver el problema de la difamación de manera diferente. Por un lado, la democracia persigue la meta de que en la sociedad circule información precisa y verdadera (o al menos veraz), la información falsa distorsiona esta meta y nos afecta a todos a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, el riesgo de suprimir la información falsa puede ser alto ya que las medidas que se implementen para este fin pueden frustrar el fomento de la información precisa y verdadera. Por otro lado, la democracia pretende fomentar la circulación de opiniones y comentarios evaluativos de los cuales es difícil en muchas ocasiones caracterizarlos como verdaderos o falsos, no obstante contribuyen en gran medida a la discusión pública. Schauer advierte que establecer un sistema de control, por ejemplo uno judicial, para evitar que la información falsa contamine la discusión pública generaría un problema de que en este control alguna información verdadera se sacrificara en la medida en que los jueces suelen equivocarse. Dos tipos de error se cometerían: la prohibición errónea de expresiones valiosas y la errónea permisión de expresiones que deberían prohibirse.¹⁹ Los riesgos que existen en controlar la difamación y la calumnia llevan a los sistemas liberales a tener más deferencia con la libertad de expresión que con el honor o intimidad de las personas. Pero esto no significa que no se puedan imponer límites y que en ocasiones no esté justificado imponer restricciones para asegurar la circulación de información veraz. No hay por ello ningún sistema donde la libertad de expresión no tenga algunas restricciones en casos de difamación e injurias. Lo que sucede es que estas restricciones suelen acotarse mucho, protegen por principio en mayor medida a ciudadanos que no son personajes públicos, y aceptan menor nivel de protección en casos que los personajes sean figuras públicas.

En caso de figuras públicas, por ejemplo, se suelen establecer criterios como el que la información se haya publicado a sabiendas que era falsa o con la sospecha de que lo era; que se considere que la información poco contribuía al debate público (aun siendo verdadera), es decir, que era innecesaria como suele ser por lo regular la información sobre su vida privada de un político.

Respecto de la prohibición que establece el apartado C del artículo 41 constitucional, fracción III, tenemos que decir que en principio no hay nada que nos permita decir que es injustificada. No lo es precisamente porque las circunstancias político-sociales desde las cuales se elaboró

¹⁹ Cfr., Schauer, F. *op. cit.*, pp. 170-171.

la reforma nos hablan de un fuerte desapego de los actores políticos, incluidos candidatos, simpatizantes, partidos políticos, comunicadores, etc., hacia formas mínimas de respeto y compromiso hacia la verdad que hagan que la contienda político-electoral se acerque en algún grado aceptable al ideal de la discusión y debate democrático. Esto nos dice que el legislador juzgó de manera razonable y entendible que había necesidad de establecer en la Constitución la referida restricción que de hecho se encontraba ya en la ley. De modo que establecer una regla que prohíbe calumniar (acusación falsa hecha maliciosamente para causar daño) a las personas, no es una regla que por sí misma restrinja de modo injustificado la libertad de expresión política. Pero habrá que advertir del riesgo que implica una mala reglamentación o una mala aplicación y apreciación de hechos por parte de las autoridades (IFE, TEPJF). Esto podría sin duda poner en riesgo formas de expresión política legítima. Pero esto no significa que las autoridades responsables no puedan hacer un ejercicio responsable de sus atribuciones, habría que exigirles cierta tolerancia y moderación en este tipo de asuntos; sin embargo, eso no significa que no puedan ser firmes y oportunas cuando haya casos claros donde la propaganda sea calumniosa. Creo que en la elección del 2006 vimos muchos casos de este tipo.

Tengo algunas dudas respecto a la prohibición de denigrar a las instituciones o a los partidos políticos, ello es así porque la línea divisoria entre la crítica a las instituciones y la denigración no me parece más difícil de trazar que entre la crítica a una persona y la calumnia. Acepto que existirían algunos casos claros donde lo que privan son sólo insultos, pero los calificativos en ocasiones, por fuertes que fueran, podrían estar justificados dentro de un discurso político. Y si en el caso de la persona existe un honor que proteger y una imagen y reputación que se puede ver dañada, no alcanzo a comprender quién tiene que sentirse ofendido cuando se insulta o se adjetiva a las instituciones (incluidos los partidos políticos). Es por estas dudas que pienso que en el caso de la denigración a las instituciones se excede lo que legítimamente debería estar prohibido, pero a partir de que ya existe esta prohibición esperaré que las autoridades sean en este caso mucho más prudentes y más inclinadas a proteger la libertad de expresión que una supuesta dignidad u honor de las instituciones.



SECCIÓN



▪ **LA REGULACIÓN DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS** ▪

**EL SISTEMA DE PARTIDOS
EN LA REFORMA
DE 2007**

9

Antecedentes

El 13 de abril de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado, que en su artículo 12 estableció cinco temas de obligado pronunciamiento para los grupos parlamentarios y los partidos políticos; el segundo de ellos se denominó “Democracia y sistema electoral”.

Pocos días después, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, autor de la iniciativa original, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara Alta, y en esa calidad primer presidente de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), me comunicó la invitación formal para participar como uno de los consejeros de dicha Comisión. Una vez conocidos los alcances de la tarea que se me ofrecía, acepté la invitación.

En una reunión posterior, al iniciar mayo (2007) con la asistencia de los otros consejeros de la CENCA, el mismo senador Beltrones nos dio a conocer la propuesta de asignación de tareas específicas, conforme al temario establecido en la antes citada Ley. En mi caso, me correspondería asesorar el tema II “Democracia y sistema electoral”. Solicité entonces que, por la magnitud del tema y visto el modelo de asesorías institucionales que se estaba planteando, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. (CEPNA) del que desde 1990 he sido coordinador, fuese invitado como institución asesora. La propuesta fue aceptada, con la anuencia de los demás consejeros.

Los trabajos específicos en la materia iniciaron tomando como base las propuestas que cada partido presentó sobre el tema en sesión plenaria de la CENCA. De nuestra parte, formulamos líneas de diagnóstico sobre el estado del sistema electoral y de partidos, a la luz de la experiencia cursada en los comicios federales de 2006 y más de una década después de la anterior reforma integral en la materia (1996).

Lo primero fue establecer las fortalezas y debilidades del sistema electoral; luego identificamos los pronunciamientos y propuestas partidistas con amplia coincidencia, así como aquellos en los que, de manera evidente, predominaba la discrepancia. Fue un ejercicio para acercar posiciones, no para descartar, mucho menos excluir, propuesta alguna.

Visto que en la CENCA y sus órganos el tiempo se consumía en pugnas por el uso de recursos y asignación de cargos y plazas, los coordinadores de los tres grupos más importantes del Senado decidieron constituir un grupo informal para acercar posiciones y buscar acuerdos, tal propuesta fue aceptada por sus correspondientes en la Cámara de Diputados. Cada grupo/partido designó tres representantes, un legislador por cada cámara y un representante de su dirección nacional.

A propuesta de los propios coordinadores parlamentarios, el autor de este texto fue designado “moderador” del grupo de trabajo, con el auxilio

Jorge Alcocer V.

Director de la revista *Voz y Voto*. Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, institución asesora del Senado de la República y de la CENCA para la Reforma Electoral 2007. Ha sido participante y analista de sucesivas reformas electorales entre 1986 y 2005. Articulista del diario mexicano *Reforma*.

de los analistas del CEPNA. A su vez, cada grupo nombró a un asesor, especialista en asuntos electorales.

Los trabajos del grupo informal —que a la postre se conocería como “G-3”— consumieron reuniones casi a diario, sobre la base de una agenda presentada por el moderador, aprobada por consenso. Cada punto fue analizado con detalle, de manera exhaustiva.

Durante horas y más horas, cada integrante del G-3 manifestó posiciones, dudas, valoraciones y propuestas. El moderador, agotada la discusión sobre un punto específico, presentaba propuestas de solución, las que una vez aprobadas por consenso daban lugar a redacciones preliminares de texto legal, fuese constitucional o legal.

Para mediados de agosto (2007) el avance era apreciable, pero la presión de los otros grupos parlamentarios y las especulaciones en la opinión pública crecían. Se empezó a rumorar el inminente fracaso de la Reforma del Estado en el tema de mayor sensibilidad social y partidista, la Reforma Electoral.

Fue entonces que se tomó la decisión de acelerar el trabajo e impulsar los acuerdos, se comprometieron todos a dejar de lado las discrepancias no significativas y en flexibilizar posiciones. Por su significado, se decidió dejar pendientes las medidas en materia de acceso a televisión y radio. En cambio, se avanzó de inmediato en materia del sistema de partidos y de transformación de las dos instituciones electorales.

El 22 de agosto de 2007, en reunión plenaria del Grupo Redactor, presidido por el diputado Diódoro Carrasco, se dio a conocer el documento con las propuestas de reforma que, de manera formal, el CEPNA presentaba a consideración de la CENCA.

Las propuestas fueron agrupadas en cuatro apartados; en cada uno de ellos se explicitaron, con mayor o menor grado de detalle, las soluciones ideadas de común acuerdo en el G-3. Si el CEPNA firmó las propuestas, que asumió de manera explícita como de su exclusiva responsabilidad, fue no solamente por un respeto a las formas, lo que en sí mismo era importante, sino porque en ese momento algunas propuestas no habían alcanzado el grado de maduración necesario. La fórmula, aunque fue criticada, funcionó.

En materia del sistema de partidos, la propuesta dada a conocer fue precisa en muchos puntos, aunque, como repito, no contenía el modelo que finalmen-

te fue propuesto y aprobado, sino las opciones que se estaban analizando. No fue un escamoteo de información. Lo que se dio a conocer correspondía al estado que guardaban, en aquel momento, los debates sobre el asunto. Sin embargo, como un primer avance respecto del camino que habría de seguirse, se adelantaron propuestas de reducción drástica en materia de financiamiento público de campañas “sujetas a las decisiones que finalmente se adopten en materia de acceso a televisión y radio y a la duración de las campañas electorales”.

Los apartados en los que se hacía referencia, de manera indirecta o directa, al sistema de partidos, en el documento firmado por el CEPNA, se transcriben a continuación:

“I. Precampañas, campañas, acceso a medios y financiamiento de partidos políticos.

1. Precampañas electorales

Establecer en la legislación la definición y bases generales para su regulación en el Código de la materia, señalando que las precampañas quedarán comprendidas dentro del proceso electoral.

Desarrollar la definición y establecer el plazo para la celebración simultánea de las precampañas, diferenciando entre los años de elecciones para presidente, diputados y senadores (elecciones generales) de los años en los que se celebren sólo elecciones de diputados (elecciones intermedias). La simultaneidad será regulada entre los partidos y al interior de ellos. Se entiende por simultaneidad la celebración de las campañas o procesos internos para seleccionar candidatos a cargos de elección popular.

La simultaneidad comprenderá también otros procedimientos o métodos de selección de candidatos que no impliquen la realización de precampañas.

La ley establecerá, con precisión, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los partidos y de los precandidatos, distinguiendo con claridad los de unos y otros.