

## LA REFORMA TRASTOCADA: EL CASO DE LOS “INFORMES DE LABORES” DEL PVEM\*

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *La columna vertebral de la reforma electoral.* II. *¿Qué dice la Constitución?* III. *Glosa de la sentencia.* IV. *¿Pueden rendir informes los legisladores a la ciudadanía a través de la radio y la televisión?* V. *Las modalidades que deben tener los mensajes de los legisladores en radio o televisión para la difusión de sus actividades.* VI. *El análisis del spot de los legisladores del PVEM.* VII. *A guisa de conclusión.*

### I. LA COLUMNA VERTEBRAL DE LA REFORMA ELECTORAL

La reforma electoral de 2007-2008 supuso una revisión estructural y sistemática de las normas electorales. En ese sentido, las adecuaciones y novedades alcanzaron prácticamente todos los rincones del entramado institucional y procedimental electoral. Se trató, para decirlo en una palabra, de una reforma compleja, exhaustiva y sistemática.

Sin embargo, la gran innovación introducida por los cambios constitucionales y legales es, como lo ha señalado *Ciro Murayama* en su trabajo incluido en el presente volumen, la que se refiere al establecimiento de un modelo de comunicación político-electoral radicalmente distinto al antes existente. Este es el aspecto que, en buena medida, constituye el eje articulador, la columna vertebral de la reforma.

Las grandes líneas del nuevo modelo pueden resumirse en los siguientes ejes rectores:

\* En este trabajo se retoman algunas de las ideas planteadas en mi artículo “Justicia miope” publicado en la revista *Voz y Voto*, núm. 196, junio de 2009, pp. 38-41

- a) La prohibición terminante para partidos, candidatos y particulares para contratar propaganda en radio y televisión que tenga como fin influir en las preferencias electorales (en el caso de los partidos la prohibición de compra de publicidad es absoluta y vale en todo momento y circunstancia).
- b) El uso permanente de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para que los partidos y las autoridades electorales del país tengan acceso a esos medios electrónicos en espacios que son administrados por el IFE. Además, durante los procesos electorales (desde el inicio de las precampañas y hasta el fin de la jornada electoral) la totalidad de esos tiempos del Estado, que ascienden a 48 minutos diarios en cada estación y canal, son destinados a fines electorales.
- c) El acceso de los partidos políticos a los tiempos del Estado es administrado por el IFE que distribuye esos tiempos atendiendo a criterios de igualdad (el 30% de los tiempos a disposición de los partidos se distribuye entre todos ellos de igual manera) y de proporcionalidad (el 70% restante se asigna conforme a su índice de votación).
- d) El IFE es la autoridad encargada de vigilar que todos los sujetos obligados en esta materia (partidos políticos, candidatos, concesionarios y permisionarios, así como funcionarios públicos y particulares) cumplan con las obligaciones y respeten las prohibiciones establecidas en la Constitución y en la ley y, en caso contrario, imponer las sanciones correspondientes.
- e) La propaganda pública debe tener un carácter institucional y no puede ser personalizada (es decir, beneficiar la promoción personal de un servidor público). La única excepción a esta regla general es la que permite que siete días antes del informe de labores o de gestión de un servidor público y cinco días después del mismo puedan transmitirse mensajes para dar a conocer dicho informe y no son considerados propaganda siempre y cuando no tenga fines electorales, se acote al ámbito geográfico donde el servidor público tiene su responsabilidad, ni se difunda durante los periodos de campaña electoral.

En síntesis, la reforma electoral tuvo el objeto de resolver el complicado dilema que implica la tensa y disruptiva relación dinero-medios-política que en 2006 había alcanzado niveles preocupantes y peligrosos, proscribiendo al dinero como vía de acceso de la política a la radio y la televisión.<sup>1</sup>

Una lectura integral y sistemática de las nuevas reglas que rigen el modelo de comunicación permite evidenciar de modo claro y obvio esa intención; pero eso sólo puede lograrse si se parte de una perspectiva completa y no parcial de las normas renovadas.

Parte de la complejidad de la reforma resulta del hecho de que las nuevas normas permiten interpretaciones por parte de las autoridades electorales que pueden llegar a distorsionar, por exceso o por defecto, el sentido original de la reforma. Lo anterior es más delicado si se piensa que el legislador federal no terminó su tarea al dejar pendiente la modificación de algunas leyes y la creación de otras que resultaban necesarias para tener un marco normativo completo.

Primordialmente por esa razón la tarea de instrumentación de la reforma por parte del IFE y del Tribunal Electoral ha sido complicada y no exenta de controversia. En efecto, a lo largo de más de un año hemos visto decisiones que en no pocas ocasiones han pecado, en mayor o menor medida, de sobrelectura o de lectura precaria e inconsistente en la aplicación de las normas a los casos concretos.

La pretensión del IFE de regular directamente el contenido del artículo 134 de la Constitución (que establece las modalidades y prohibiciones de la propaganda gubernamental) o la decisión de no sancionar la interrupción de programas para transmitir en paquete los *spots* pautados por el IFE antecedidos por cortinillas por parte de Televisa y TV Azteca, son sólo un par de casos que evidencian cómo el sentido de la reforma puede alterarse por una sobre o sub interpretación de sus normas por parte de los órganos encargados de aplicarlas.

<sup>1</sup> Para profundizar en este punto, resultan de lectura obligada varios de los textos compilados en el volumen coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, en particular, los siguientes: “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008” de Lorenzo Córdova; “La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa” de Pedro Salazar; “El nuevo sistema de comunicación política de la reforma electoral de 2007” de César Astudillo; “La reforma de la democracia” de Ricardo Becerra; “El sistema de partidos en la reforma de 2007” de Jorge Alcoer, y “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” de Ciro Murayama.

No es una exageración decir que la mala o equivocada lectura que tanto el IFE como el Tribunal Electoral hagan de las normas puede terminar por desvirtuar o incluso hacer nugatoria la intención que inspiró a la reforma electoral. De ahí lo delicado y trascendente de su actuación al aplicar las disposiciones legales a los casos concretos que eventualmente conocen.

El 8 de mayo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación votó por unanimidad dos sentencias en las que se resolvieron una serie de recursos de apelación que habían sido interpuestos por el Partido Verde Ecologista de México y por diputados de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados en contra de dos resoluciones del IFE en las que se confirmaba la violación de las normas electorales por parte de ese partido y sus legisladores.

Los casos se referían a un par de *spots* televisivos que habían sido contratados directamente por un conjunto de diputados de dicho partido en el que se presentaban presuntos informes de su tarea legislativa, uno de ellos destacando la presentación de una iniciativa para introducir la pena de muerte para asesinos y secuestradores, y el otro en relación con una serie de iniciativas y logros respecto de algunos temas ecológicos.

Esos *spots*, que habían sido transmitidos en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, fueron hechos pasar ante la autoridad electoral como anuncios en los que los diputados adscritos al grupo parlamentario del PVEM presentaban un informe de labores a los ciudadanos al amparo de la excepción que establece el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).<sup>2</sup>

El IFE, sin embargo, había considerado que dichos *spots* (un total de 208 promocionales emitidos en el caso de la iniciativa en torno a la pena de muerte, y de 242 ocasiones en el caso de los varios temas ecológicos) violaban la ley electoral porque al ser difundidos sin que mediara contratación, adquisición ni orden directa o indirecta de la Cámara de Diputados para transmitirlos y dado que hubo una adquisición directa por los legisladores no podían ser considerados propaganda gubernamental

<sup>2</sup> Dicho precepto establece que los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer, no serán considerados como propaganda siempre y cuando no tengan un contenido electoral, no se realicen dentro del periodo de campaña electoral y que su difusión no exceda de los siete días previos y los cinco días posteriores a la fecha de presentación del informe.

respecto de la cual opera la excepción prevista por el referido artículo 228, párrafo 5, del Cofipe.

Además, a juicio del IFE tanto la identidad de los temas a los que se referían los presuntos informes (pena de muerte y algunos temas ecológicos) que coincidían con la propaganda del PVEM, así como el uso del logotipo del partido en los *spots* impugnados, permitían concluir que se trataba de propaganda política ya que tenían la clara intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, la Sala Superior consideró fundados los recursos interpuestos por el PVEM y por sus diputados y revocó las resoluciones del IFE, y con ello las multas que se le habían impuesto a dicho partido.

Se trató de dos resoluciones sumamente controvertidas por sus efectos que, *de facto*, vienen a trastocar el sentido de la reforma electoral<sup>3</sup> vulnerando uno de sus principios basilares: que el dinero privado no influya en la equidad de la contienda política mediante la compra de espacios publicitarios en la radio y la televisión.

En este trabajo me enfocaré a analizar la sentencia con la que se resuelven las impugnaciones presentadas en relación con el *spot* relativo a la iniciativa de la pena de muerte cuyo proyecto fue presentado a la consideración de la Sala Superior por la magistrada presidenta María del Carmen Alanís identificada con el número de expediente SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados. Resulta inútil detenerse a analizar la otra sentencia (SUP-RAP-87/2009 y acumulado), cuyo proyecto es del magistrado José Alejandro Luna Ramos, puesto que se trata de una copia al carbón de la primera (con los ajustes relativos al diferente número de expediente, diversos actores y contenidos del caso), lo cual, por cierto, al tratarse de asuntos de enorme trascendencia por sus efectos interpretativos de las normas electorales, habla de un lamentable descuido, falta de atención y seriedad de la Sala Superior que optó por realizar una simple operación de “cortar y pegar”, en vez de desarrollar en sus méritos el razonamiento y la motivación de cada una de las sentencias.

<sup>3</sup> Así lo reconoció expresamente el magistrado Salvador O. Nava Gomar en su artículo “Razones de una sentencia” publicado en el suplemento “Enfoque” del diario *Reforma* el 31 de mayo de 2009, tal como lo subraya acertadamente Ciro Murayama en “Crítica a las razones de una sentencia”, *La Crónica de hoy*, 5 de julio de 2009.

## II. ¿QUÉ DICE LA CONSTITUCIÓN?

Una revisión puntual de las previsiones constitucionales en materia de radio y televisión nos sirve para contextualizar los razonamientos que realiza el Tribunal Electoral en su sentencia. El artículo 41, base III, apartado A, establece en su inciso g que: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

Lo anterior supone una previsión general que establece que no puede contratarse, *en ningún tiempo*, publicidad en radio y televisión por parte de partidos políticos o cualquier otra persona que funja como intermediario (directo o indirecto) entre un partido y algún concesionario o permisionario de radio o televisión.

Esta previsión se refiere, obviamente, a la publicidad directa de un partido político, es decir, de publicidad en la que se promocionen de alguna manera la imagen de un partido político, sus principios, sus valoraciones o posicionamiento respecto de algún problema nacional o internacional, etcétera. Ello, en virtud de que para eso se están utilizando los tiempos del Estado, administrados por el IFE, y puestos a disposición de manera permanente de los partidos políticos mediante el mecanismo de asignación que establece el propio artículo 41 constitucional.<sup>4</sup>

Más adelante, el citado precepto dispone:

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

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución 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 de programación que va de las seis a las veinticuatro horas.

Del tiempo total que corresponde administrar al IFE, los partidos recibirán en conjunto 18 minutos diarios durante el periodo de precampañas, mientras que durante las campañas ese tiempo corresponderá al 85% del total de los tiempos que administra el IFE (es decir, 41 minutos diarios).

Ese paquete de tiempo, se distribuye entre los partidos con el mismo criterio utilizado para el financiamiento público para actividades ordinarias, es decir, el 30% se reparte de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro y el 70% restante se le otorga a los partidos con base en el porcentaje de votación que hubieran obtenido en la última elección federal de diputados. Los partidos de nuevo registro que, por ende no hubieran participado en esa elección, reciben sólo el tiempo que les corresponde por la asignación igualitaria del 30% referido.

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.

Lo anterior, que ratifica y actualiza la prohibición que había sido establecida en la ley electoral desde 1996, y que implica el impedimento absoluto para que cualquier particular, sin excepción alguna, pueda contratar publicidad política que suponga una injerencia “en las preferencias electorales de los ciudadanos”. Lo anterior no supone —esa es la clara intención del legislador constitucional— que la compra de publicidad política está impedida, sino sólo aquella que tiene el propósito de incidir en sentido positivo o negativo respecto de algún partido o candidato de cara a la emisión del voto.

Aun cuando no sea explícito el texto constitucional respecto de un periodo temporal (es decir, no se dice expresamente que esa prohibición aplica durante los procesos electorales, o durante las campañas, o en algún otro tiempo) es evidente que debe darse en un contexto político particular: aquél en que el ciudadano tiene que decidir su preferencia electoral respecto de un partido o candidato determinado, y si bien los partidos políticos tienen una existencia permanente, el status de candidato puede existir sólo en un contexto electoral determinado.

Apartado C... 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.

La intención de esa disposición es evidente: garantizar el principio de equidad en la competencia electoral que puede distorsionarse a partir del empleo político de la publicidad gubernamental para favorecer a algún partido o candidato, de ahí que la suspensión de dicha propaganda se circunscriba al periodo de campaña electoral.

Finalmente, las disposiciones anteriores se complementan con la prohibición del uso de la propaganda gubernamental para promover la figura de un servidor público mediante la personalización de la misma.

Artículo 134...

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.

Esta última disposición constitucional, como anticipábamos, encuentra una excepción en el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe que permite que en el contexto de un informe de labores se exceptúe esa prohibición durante siete días previos y cinco posteriores a la celebración del mismo.

### III. GLOSA DE LA SENTENCIA

La sentencia del Tribunal Electoral parte de una premisa que predetermina el entero sentido de la resolución y difiere radicalmente de la lógica que había inspirado la resolución del IFE con base en la cual ese órgano consideró que los diputados del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y por ende dicho partido en cuanto tal había violado la legislación electoral y se habían hecho merecedores de una sanción.

Esa premisa distinta consiste en la apreciación de que la publicidad contratada por los legisladores del PVEM no puede ser considerada como propaganda electoral. El Tribunal, desde las primeras páginas de su valoración en su sentencia no deja lugar a dudas:

Los razonamientos expuestos por la responsable en la resolución reclamada, en concepto de esta Sala Superior resultan contrarios a derecho, dado que opuestamente a lo sostenido en la resolución impugnada, los promotionales contratados por los legisladores, no constituyen propaganda político electoral.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sentencia recaída a los recursos de apelación SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, aprobada por unanimidad de votos el 8 de mayo de 2009, p. 23.



En primera instancia, llama la atención el extraño método argumentativo seguido por el Tribunal, pues al afirmar lo anterior antes de cualquier tipo de justificación, anticipa su conclusión al razonamiento que la debería sostener, convirtiéndola en una declaración *a priori* y no como el resultado de una operación racional previamente explicada.

Pero, evidentemente, el problema no es la falta de método que evidencia el Tribunal, sino la precariedad del razonamiento expuesto posteriormente a la cita mencionada como veremos en seguida.

Para entender los argumentos que utiliza el Tribunal para llegar a la conclusión anticipada que mencionábamos debemos distinguir tres tipos de razonamientos. El primero tiene que ver con la posibilidad de que los legisladores rindan informes a la ciudadanía y si ello es posible a través de la contratación de publicidad en la radio y la televisión; el segundo se refiere a las modalidades que se deben cumplir en la contratación de la publicidad en radio y televisión para difundir esos informes, y el tercero es que específicamente tiene que ver con los *spots* contratados por legisladores del PVEM que originaron la resolución sancionatoria del IFE que revoca la sentencia del Tribunal.

#### IV. ¿PUEDEN RENDIR INFORMES LOS LEGISLADORES A LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN?

Como lo señala en su resolución, para el Tribunal Electoral el informar a la ciudadanía de las actividades y resultados obtenidos por los representantes populares en el desempeño de sus actividades es algo inherente a los cargos electivos, y de manera particular de los cargos legislativos. Es más, el Tribunal considera que dicha comunicación entre los elegidos y sus electores es consustancial a la lógica de funcionamiento del sistema democrático. Así lo dice expresamente la Sala Superior en su sentencia:

Ahora bien, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera

auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.<sup>6</sup>

No obstante, a diferencia de lo que ocurre con otros cargos de elección popular, en los que la propia ley señala los mecanismos y modalidades para que se realice esa comunicación con los ciudadanos (como es el caso de los informes que los titulares de los poderes ejecutivos deben rendir públicamente ante los congresos), el Tribunal Electoral reconoce que en el caso de los legisladores ni la Constitución federal, ni la legislación ordinaria establece algún mecanismo en el que ese ejercicio comunicativo pueda hacerse.<sup>7</sup>

De lo anterior podría desprenderse que, si se asume que los legisladores son servidores públicos, y que uno de los principios de la democracia constitucional es el principio de legalidad entendido en el sentido de que las autoridades pueden hacer sólo aquello que les está expresamente permitido, una conclusión posible —y casi natural— de ese hecho habría sido que los legisladores no tienen la posibilidad formal de rendir informes a la ciudadanía y que, en todo caso el principio democrático de rendición de cuentas de la función parlamentaria opera mediante la obtención de información que sobre las actividades parlamentarias de los legisladores pueden hacer los ciudadanos a través de los mecanismos de transparencia y de su derecho a la información.

Sin embargo, la conclusión del Tribunal Electoral sobre este punto es radicalmente distinta. En efecto, para los magistrados, el que las normas no prevean expresamente algún mecanismo para que los legisladores comuniquen a los ciudadanos de sus actividades, supone que:

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 29 y 30.

<sup>7</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, p. 30.

<sup>8</sup> *Idem*.

Es decir, el Tribunal supone que, ante la falta de mecanismos para que los legisladores informen de su labor, se puede contratar publicidad en la radio y la televisión (como lo puede hacer cualquier particular).

Con todo, hasta aquí no parecería haber mayor problema: aun cuando no existan mecanismos legalmente establecidos para que los legisladores informen de sus actividades a la ciudadanía, podría suponerse que los principios democráticos que implican un nexo entre representantes populares y electores ampararían que encuentren canales informales para que los primeros informen a los segundos. Sin embargo, lo anterior trae consigo un problema no menor, y es que los legisladores fueron elegidos a través de un partido político y se organizan en el Congreso a través de grupos parlamentarios que se articulan en razón de partidos políticos.

Además, como lo reconoce el mismo Tribunal:

... los legisladores, al haber sido postulados como candidatos a un cargo de elección popular por un partido político, es indudable que en su labor legislativa realizan las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan, por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, aunque también al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.<sup>9</sup>

De esa manera, los magistrados ya anticipan desde ese tramo de su sentencia que la coincidencia material entre la publicidad que pueda contratar un legislador o un grupo parlamentario con los postulados del partido al que pertenecen o que sirve de base para integrar ese grupo parlamentario es algo normal, razonable y consecuentemente lícito.

Lo anterior, no obstante la prohibición expresa, antes mencionada, que hace la Constitución en el artículo 41, base III, inciso g, en el sentido de que: *a)* nadie puede contratar a nombre de un partido político espacios en radio y televisión, y *b)* nadie puede contratar publicidad en esos medios electrónicos de comunicación para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

No se trata de un asunto menor porque el mismo Tribunal Electoral literalmente reconoce en los párrafos de su sentencia que antes citamos que puede haber coincidencia entre los actos parlamentarios realizados por algunos legisladores y la plataforma electoral (que tiene una finali-

<sup>9</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 30 y 31.

dad expresa de presentar a la ciudadanía las propuestas de un partido de cara a una elección) del partido al que pertenecen o alrededor del cual se articula un grupo parlamentario.

Que un legislador o un grupo parlamentario plantee una iniciativa (como la de introducir la pena de muerte, como es el caso) en el ejercicio de sus funciones y que el contenido de esa iniciativa coincida con una propuesta de campaña electoral de un partido evidentemente no puede ser considerado en cuanto tal como un acto de proselitismo de ese (o esos) legislador(es). Sería absurdo. Eso implicaría que las iniciativas que proponen los legisladores no podrían coincidir con lo que los partidos postulan durante las campañas electorales, o que la actividad parlamentaria debería suspenderse durante los procesos electorales, lo que es un sinsentido a todas luces. Al contrario, lógicamente uno supondría —y es natural que así ocurra— que un legislador hará en el parlamento lo que su partido (e incluso él mismo) ha planteado durante el proceso electoral del que resultó electo. Es obvio.

Lo que ya no es obvio ni natural, a diferencia de lo que concluyó el Tribunal Electoral, es que para hacer del conocimiento de los ciudadanos que se ha presentado alguna iniciativa se utilice publicidad contratada no por el órgano legislativo al que pertenecen (en el caso concreto la Cámara de Diputados), sino directamente por esos legisladores con recursos propios.

Si se acepta, como hizo el Tribunal, que existe (y es válido, insisto, que ello ocurra) un nexo y una continuidad entre lo que hacen los legisladores en ejercicio de sus funciones parlamentarias y los postulados de su partido y en particular con las propuestas que éstos y sus candidatos enarbolan durante un proceso electoral para obtener votos, entonces la conclusión no puede ser que en la difusión de su tarea parlamentaria puedan contratar publicidad en radio y televisión, porque en ese momento estaríamos claramente dentro de una de las hipótesis prohibidas por el artículo 41 de la Constitución.

En efecto, al darse por bueno el punto, estamos trastocando el que fue, como indicamos, uno de los ejes vertebrales de la reforma electoral de 2007, es decir, prohibir terminantemente la compra de publicidad electoral por parte de cualquier persona física o moral, con independencia de su carácter público o privado.

De lo anterior, se evidencia una inconsistencia en el razonamiento del Tribunal Electoral respecto de su planteamiento inicial del que depen-

de toda la lógica de su resolución. En efecto, por un lado se afirma que los *spots* contratados por los legisladores del PVEM en televisión no son propaganda electoral, pero por otra parte, como acabamos de ver, se acepta que las propuestas e iniciativas de los legisladores coinciden, en principio, con los postulados electorales de sus partidos y que para dar a conocer sus actividades a la ciudadanía (incluidas esas propuestas e iniciativas) pueden contratar publicidad en radio y televisión.

Ante ese hecho, resulta inevitable preguntarse si lo que hizo el Tribunal no fue abrir la puerta para que por la vía de presuntos informes legislativos, se burle la prohibición constitucional de contratar propaganda con fines electorales por parte de los particulares, en un claro y evidente fraude a la ley.

Por otra parte, si se acepta el nexo estructural que tienen los legisladores asociados a un grupo parlamentario, mismo que encuentra la razón de su existencia en virtud de la existencia de un partido político (los grupos como reconoce el Tribunal Electoral se articulan al amparo de un partido), resulta inevitable cuestionarse si la compra de publicidad para informar las actividades parlamentarias (íntimamente vinculadas con los principios y la plataforma electoral de un partido) no termina por ser una compra de publicidad del partido político a través de terceras personas, situación que, como vimos, también está expresamente prohibida por la Constitución.

Está claro que para el Tribunal Electoral ello no es así y que a pesar del nexo —reconocido y evidenciado en su propia sentencia— entre los legisladores, el grupo parlamentario al que pertenecen y las propuestas e iniciativas que presentan en ejercicio de sus funciones parlamentarias, por un lado, y su partido, principios y plataforma electoral, por el otro, inexplicablemente la compra de espacios de publicidad en radio y televisión por parte de los primeros no implica ningún tipo de vínculo con su partido.

Y es que, a diferencia de lo que sostuvo el IFE en la resolución impugnada en el sentido de que existían suficientes elementos de conexidad entre el *spot* de los legisladores articulados en el grupo parlamentario del PVEM y dicho partido, empezando por el uso del logotipo del partido, la Sala Superior argumenta la falta de vínculo a partir de la autonomía que implica para los legisladores el haber sido electos a un cargo de representación popular. El Tribunal descubre el agua tibia al sostener que a pesar

de haber sido electos a partir de las siglas de un partido político, los actos de los diputados federales, en virtud de ser representantes populares, no pueden atribuirse en automático al partido al que pertenecen; o bien que, a pesar de las coincidencias que puede tener su actuación legislativa con los principios y programas de su partido no suple su carácter de “... ser representantes de la Nación [que] deben buscar el bien de ésta”<sup>10</sup> y que por lo tanto los grupos parlamentarios no suponen una extensión del partido político en el Congreso de la Unión. Tres siglos de teoría de la representación respaldan esa obviedad. Pero otra cosa es que la autonomía tanto funcional como estructural que mantienen los legisladores y los grupos parlamentarios frente a sus partidos se traduzca en que sus actos no puedan ser vinculados a éstos e incluso generen responsabilidad para dichos partidos.<sup>11</sup> Más aún, esa autonomía e independencia no puede servir de pretexto para burlar las disposiciones constitucionales que prohíben la compra de publicidad política en un franco fraude a la ley, como ocurre en el caso que nos ocupa.

En ese sentido, se pronunció Salvador O. Nava Gomar, magistrado de la Sala Superior, al defender las razones de la sentencia en comento;<sup>12</sup> según él:

No hay miopía ni inocencia en la resolución, claro que hay política en todo lo dicho por los legisladores del Verde: una de las funciones parlamentarias es la de comunicar, y desde luego que ello tiene un alto contenido político, pero objeto del derecho parlamentario, no electoral, pues si bien los partidos y sus candidatos son sujetos del derecho electoral (competen-

<sup>10</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, p. 28.

<sup>11</sup> Piénsese, por ejemplo, en la reciente sentencia del Tribunal Electoral en la que confirmó la cuantiosa sanción a que se hizo acreedor el PRD por la “toma de tribunas” realizada por sus legisladores en el Congreso de la Unión.

<sup>12</sup> Según Nava: “El Tribunal revocó las resoluciones y las multas impuestas al partido básicamente por: a) la posibilidad de que los legisladores pueden agruparse, según su afiliación de partido, en grupos parlamentarios para el ejercicio de sus funciones representativas y a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas; b) la libertad de pensamiento, expresión y actuación de los legisladores puede estar legítimamente orientada e identificada con la ideología de los partidos que los postularon; de hecho, con su labor parlamentaria contribuyen a que el programa de acción y la plataforma electoral propuesta por el partido se cumplan, y c) al ser representantes de la nación, los legisladores deben ejercer responsablemente su función legislativa, a través de la expresión libre de su pensamiento, la cual se ve revestida con la garantía constitucional de inviolabilidad” (Nava Gomar, S. O., “Razones de una sentencia”, *cit.*).

cia del Tribunal), una vez que estos resultan electos para integrar alguna Cámara son regulados por el derecho parlamentario.

Se trata de una manera fácil y reduccionista de resolver el problema, pues lo que el magistrado Nava omite considerar es que hay muchos precedentes de casos en los que el Tribunal ha conocido de asuntos que, en primera instancia, corresponderían al derecho parlamentario y no al electoral. Así ocurre cuando el TEPJF conoce de las impugnaciones a los nombramientos de los titulares de los órganos electorales que son competencia de los diputados de los congresos estatales (y bajo su lógica, materia de derecho parlamentario), o bien cuando el mismo Tribunal (por cierto, ya durante la actual integración) ha conocido de impugnaciones relativas precisamente relativas a la integración de los grupos parlamentarios, bajo el argumento que se trataba de una de las derivaciones o consecuencias del derecho de ser votado.

Por otra parte, un problema adicional del que el Tribunal Electoral no se hizo cargo en esta resolución tiene que ver con el dinero con el que los legisladores pagaron los *spots* que motivaron el procedimiento a cargo del IFE, ya que atendiendo a la lógica de la resolución de la Sala Superior, si actúan como particulares, entonces, no existe ningún tipo de control sobre el origen del dinero que utilizan en la compra de esa publicidad. Las consecuencias que se suscitan del fallo son particularmente graves, porque una vez abierta esa puerta el problema puede extenderse a cualquier funcionario público electo que quiera informar de su actuación a los ciudadanos, sin importar el nivel de gobierno ni el poder al que pertenece.

#### V. LAS MODALIDADES QUE DEBEN TENER LOS MENSAJES DE LOS LEGISLADORES EN RADIO O TELEVISIÓN PARA LA DIFUSIÓN DE SUS ACTIVIDADES

Un dato curioso es que en toda su sentencia, el Tribunal Electoral no hace mención alguna al artículo 134 de la Constitución en correlación con el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, aun cuando esa fue una de las líneas argumentativas de la defensa del PVEM y de sus legisladores.

Seguramente ello es así porque el artículo 134 y la relativa excepción del artículo 228, párrafo 5, del código electoral se refieren a la propagan-

da gubernamental que, en cuanto tal, corre a cargo del erario público y no del dinero propio de los servidores públicos; una distinción no menor que con los argumentos del Tribunal Electoral antes mencionados se diluye por completo, permitiéndose desde ahora, en consecuencia, que actos relativos al desempeño público de un funcionario del Estado puedan promocionarse con dinero de origen privado.

En su sentencia el Tribunal Electoral construyó un razonamiento en el que se establecen las pautas para considerar como lícita la contratación de publicidad por parte de los diputados para difundir sus actividades públicas como representantes populares, que se concreta en la siguiente formulación:

... los mensajes que los legisladores contraten en radio y televisión para dar a conocer su actividad legislativa, no constituyen propaganda político electoral y en consecuencia su difusión es apegada a derecho, siempre que cumplan con lo siguiente:

1. SUJETOS. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.

2. CONTENIDO INFORMATIVO. Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.

3. TEMPORALIDAD. No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.

4. FINALIDAD. En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.<sup>13</sup>

Ese razonamiento de la Sala Superior adolece de varios problemas y crea otros más. En primer lugar, al aceptar que funcionarios públicos como son los diputados puedan contratar promocionales como cualquier otro particular para difundir el desempeño de su actividad legislativa implica, para decirlo en términos coloquiales, “confundir la gimnasia con la magnesita”. Los diputados (y en general cualquier servidor del Estado) en ejercicio de sus funciones públicas, como lo son, por ejemplo, las actividades legislativas, no pueden y no deben equipararse a cualquier particular. Que un individuo privado pueda contratar publicidad para promocionar su imagen es una cosa (y también está limitada, por cierto, por

<sup>13</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 35 y 36.



las normas electorales que regulan y prohíben los actos de proselitismo y los “actos anticipados de campaña”) y que un servidor del público pueda hacerlo es otra. En todo caso ambos son equiparables en circunstancias, cuando el servidor público actúa en su esfera privada, pero de ninguna manera puede hacerse esa equivalencia cuando éste actúa en su esfera de responsabilidad pública. Esa es justamente la razón por la que los funcionarios y no los particulares están sujetos a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Al permitir, como lo hizo el Tribunal Electoral, que un servidor público realice funciones que son connaturales a su encargo público, como en el caso de estudio, que un legislador le informe a sus electores lo que ha hecho en el desempeño de su encargo representativo con recursos privados se está desnaturalizando y corrompiendo el carácter público de ese acto, de esa función. Es más, tratándose de la compra de publicidad en radio y televisión que supone la contratación de un bien particularmente caro (como lo es el “tiempo aire”), legitimar que ello ocurra con dinero privado abre la posibilidad de que intereses particulares (de quien proporciona los recursos para que ello ocurra) graviten sobre la política. Precisamente, por cierto lo que las recientes reformas electorales procuraron evitar mediante el otorgamiento a los partidos políticos (que con todo y la diferencia y autonomía respecto de sus legisladores y grupos parlamentarios antes explicada, guardan una relación muy estrecha) de financiamiento público generoso y distribuido de manera equitativa, mediante el establecimiento de topes en las aportaciones que los particulares pueden hacer legítimamente a los partidos, mediante la prohibición para que algunas personas puedan hacer aportaciones en dinero y en especie, etcétera.

Peor aún, la lógica de la sentencia del Tribunal va en contra de uno de los objetivos primarios de la reforma electoral de 2007: romper el sojuzgamiento de la política, de los partidos políticos y de los legisladores frente a los intereses de los grandes grupos mediáticos que habían venido imponiendo descaradamente sus intereses sobre la clase política y gobernante del país.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Sobre el punto véase mi ensayo “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, cit.,

Adicionalmente, por lo que hace a la temporalidad, es decir, que los promocionales que pueden adquirir los legisladores tienen como restricción la de no poder ser transmitidos durante las precampañas ni durante las campañas electorales, surgen varias dudas. La primera de ellas, incluso aceptando la errónea interpretación que hace de todo el caso la Sala Superior, fue planteada en el cuerpo de la sentencia por la reserva planteada por el magistrado Flavio Galván Rivera, en el sentido de que la única restricción temporal que puede desprenderse de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es respecto de las campañas y no de las precampañas.

En toda la sentencia no se desprende ningún argumento válido respecto de por qué durante las precampañas y las campañas un diputado no podría contratar publicidad en radio y televisión para “informar” a los ciudadanos de sus actividades.

El único viso de justificación reside en considerar que durante las precampañas los precandidatos realizan actos de proselitismo al interior de los partidos políticos para contender por una candidatura a un cargo de elección popular, pero, en todo caso, eso no constituye razón suficiente —como lo argumenta el magistrado Galván— para suponer que en ese periodo pudiera haber alguna incidencia del tipo de publicidad que nos ocupa en los electores.

En todo caso, como veremos más adelante, el Tribunal no se ocupa de un hecho fundamental. Los legisladores, a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios públicos que ocupan cargos ejecutivos, no están obligados por ley a presentar informes de labores o de gestión, y mucho menos tienen fechas y periodos para que ello ocurra. En tal virtud la sentencia del Tribunal termina por permitir que cualquier legislador que tenga la capacidad económica propia o subsidiada por algún particular para publicitar su gestión en radio y televisión, pueda hacerlo de manera permanente.

## VI. EL ANÁLISIS DEL *SPOT* DE LOS LEGISLADORES DEL PVEM

Los elementos anteriores sirven al Tribunal Electoral para analizar el contenido específico del *spot* del Partido Verde objeto de la controversia para determinar su licitud. El promocional en cuestión, tal como fue descrito por el IFE en su momento es el siguiente:

*Voz Mujer:*

—Bueno (imagen mujer contesta el teléfono)

*Voz Hombre:*

—O consigues la lana o ya sabes que le espera a tu hija (imagen hombre con un cigarro)

*Voz Mujer:*

—Por... no le hagan nada (imagen hombre cierra teléfono celular)

*Voz Mujer:*

—Ten hija (imagen mujer entregando dinero a otra mujer)

*Voz Hombre:*

—Diles que ya saben lo que tienen que hacer con la chava (imagen hombre hablando por teléfono celular)

—¿Qué le habrán hecho a mi hija? ¿En dónde estará? (imagen de dos mujeres junto a un teléfono)

*Voz Mujer:*

—Tenemos que darle al país las armas necesarias para acabar con esta plaga por eso diputadas y diputados del Partido Verde presentamos una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y asesinatos (imagen mujer de pie dos hombres sentados a la izquierda y a la derecha, al fondo bandera nacional).

*Texto en pantalla:*

En la parte inferior a la última imagen descrita, aparece la siguiente leyenda: “Diputada Gloria Lavara

Informe de labores — Diputados plurinominales del Partido Verde”.

Segundos después, en la parte superior a la misma imagen, aparece un cintillo con diversos nombres identificados de Diputados del Partido Verde Ecologista de México.

La Sala Superior concluyó en su sentencia la legalidad del mencionado *spot* a la luz del criterio antes mencionado de la siguiente manera:

... este órgano jurisdiccional considera que, en el caso, se cumple con lo precisado con antelación para considerar que los legisladores contrataron los promocionales para comunicar a la ciudadanía su actividad legislativa, como se verá a continuación.

1. SUJETOS. Las personas físicas que realizaron las conductas son identificadas y se ostentaron con la calidad de diputados del Congreso de la Unión, pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y en el contexto del mensaje, se identifican a cada uno de los legisladores contratantes.

2. CONTENIDO INFORMATIVO. Del análisis del contenido del promocional denunciado y el contexto en el que se presenta a la ciudadanía, es dable concluir que los legisladores contrataron la difusión de los promocionales denunciados para hacer del conocimiento de los habitantes del país, una determinada posición política que fue llevada al seno de la legislatura mediante una iniciativa, respecto de la denominada pena de muerte, lo que constituye un acto estrictamente vinculado con las funciones legislativas que tienen encomendadas.

En efecto, en el promocional denunciado, expresamente se alude a que las diputadas y diputados del Partido Verde presentaron una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y asesinos, lo que hace evidente que el contenido guarda relación con su actividad legislativa.

En ese contexto, lo considerado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el sentido de que el mensaje transmitido se hizo con el fin de influir en los ciudadanos, para que éstos adoptaran una determinada conducta sobre un tema de interés social, como lo es el tema de “la pena de muerte”, no constituye una infracción a la normativa electoral, sino por el contrario, su difusión contribuye a la formación de una opinión pública bien informada y presenta resultados a la ciudadanía de las gestiones que una determinada corriente política lleva a cabo en el seno del Congreso de la Unión.

3. TEMPORALIDAD. En el caso, la difusión de los promocionales ocurrió del dieciocho al veinticinco de marzo del año que transcurre, esto es, fuera del periodo de precampañas o campañas electorales.

4. FINALIDAD. En su contexto, este órgano jurisdiccional no advierte la existencia de algún elemento que permita concluir que el promocional difundido por los legisladores tuviera contenido electoral.

En efecto, de ninguna de las aseveraciones contenidas en el promocional, ni del contexto visual que se presenta, se advierte que los legisladores inciten de manera directa o indirecta a la obtención del voto a favor del Partido Verde Ecologista de México o en contra de cualquier otra opción política.

Lo anterior, con independencia de que en la transmisión del promocional denunciado se utilice el emblema del Partido Verde Ecologista de México, pues como se anticipó, ello tiene su explicación en que el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario es el partido político que los propuso para ejercer el encargo, el cual sólo es identificable mediante su denominación y el emblema o logotipo que lo caracteriza.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 38-40.

Vale la pena hacer algunas observaciones puntuales a la valoración que hace el Tribunal:

- 1) La sentencia reconoce y valida la posibilidad de compra de publicidad para difundir la gestión de legisladores del PVEM, obviando todos los problemas que hemos señalado anteriormente y los peligros que conlleva para la autonomía de la política frente a los intereses privados la posibilidad de esa compra.
- 2) La mayor incongruencia de la sentencia del Tribunal es la que tiene que ver con la valoración del contenido del *spot* del PVEM y a partir de la cual concluye que no existe ningún contenido político electoral ni la intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

En efecto, el TEPJF da por bueno el planteamiento de que lo que pretenden los legisladores es informar de su gestión a la ciudadanía sin tomar en cuenta una serie de circunstancias sin las cuales el caso concreto no puede explicarse, a saber:

- a) Nunca se había presentado un caso de “informes de la actividad legislativa” mediante la compra de publicidad en televisión.
- b) De hecho, por la propia naturaleza del cargo legislativo, la idea misma del informe es inédita o, al menos inusitada, más en un contexto como el nuestro en donde está prohibida la reelección legislativa inmediata.
- c) Que resulta una casualidad demasiado forzada el que los legisladores informen sobre una iniciativa que han presentado en torno al establecimiento de la pena de muerte pero que, por azares del destino, constituye el eje central de la plataforma electoral con la que el PVEM compete electoralmente en la elección de diputados federales de 2009.
- d) Que otra casualidad forzada —y menospreciada por el análisis del Tribunal— es que desde meses antes de que se transmitieran los promocionales aludidos el PVEM (de hecho desde mucho tiempo atrás respecto del inicio de las precampañas) desplegó una agresiva e invasiva campaña publicitaria planteándose como el partido que abanderará la propuesta de aplicar la pena capital a asesinos y secuestradores a través de anuncios espectaculares en todo el país

con la evidente —quien no lo vea es simplemente porque no quiere verlo— intención de posicionarse ante la ciudadanía en términos de identidad con esa propuesta. Esa campaña, sobra decirlo, coincidió en tiempos con la difusión de los promocionales comprados por los legisladores y hoy constituye el eje vertebral de la campaña electoral de ese partido.

No sólo no se tomó en cuenta esa casualidad, sino que en la sentencia se señala a ese propósito que:

Tampoco resulta trascendente que el promocional denunciado esté vinculado a una campaña de anuncios espectaculares que el Partido Verde Ecologista de México ha desplegado, dado que precisamente la identidad ideológica con el partido, los conduce a que, en congruencia, sus acciones como representantes populares sean coincidentes con los postulados del partido que los propuso.

Luego entonces, lo determinado por la responsable en el sentido de que la difusión de los promocionales en cuestión constituía propaganda electoral ilegal, resulta contrario a derecho, dado que omite considerar la totalidad de las circunstancias del caso y, de manera trascendente, que los sujetos denunciados son legisladores que, para cumplir con su derecho y obligación de comunicar a la ciudadanía las actividades en el desempeño del encargo contrataron promocionales en televisión.<sup>16</sup>

Como puede verse, la del Tribunal es una visión completamente parcial y circunscrita del asunto que no toma en cuenta una valoración de conjunto, es decir omnicomprendiva y contextualizadora, del caso, y es sabido que en el ámbito del derecho sancionatorio electoral, para decirlo con Dieter Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.

- e) Que los legisladores del PVEM hayan presentado una iniciativa para establecer la pena de muerte en efecto ocurrió, pero eso no es lo que está en discusión, el punto, se insiste, es que unos legisladores compraron publicidad para hacer del conocimiento de la ciudadanía ese hecho de manera paralela a un despliegue publicitario importantísimo del PVEM que hace de la pena de muerte el elemento distintivo más obvio de ese partido. Ignorar el hecho, es simplemente abusivo.

<sup>16</sup> SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, pp. 41-42.

Lo peor es que el Tribunal Electoral no sólo pasa por alto ese hecho evidente e incuestionable, sino que además, elogia la vocación democrática de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México de informar a la ciudadanía, contribuyendo así a la formación de una “opinión pública bien informada”. ¡O sea que además, para decirlo de otro modo, la democracia mexicana les debe el favor!

- 3) Por lo que hace al análisis de la temporalidad, el Tribunal Electoral peca una vez más de una descontextualización inadmisibles. Más allá de la crítica antes hecha de sacarse de la manga sin explicación alguna que durante las precampañas no pueden realizarse informes de legisladores al igual que en el caso de las campañas, el caso es que en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas, sí se puede.

El razonamiento que sugiere el Tribunal es que durante un periodo (las precampañas) sí puede haber una incidencia indebida de esos informes en las intenciones electorales de quienes están convocados a designar a sus candidatos al interior de los partidos políticos, al igual que como ocurre más adelante (durante las campañas) en la que a los ciudadanos se le presentan las distintas ofertas políticas de partidos y candidatos, pero en el periodo que media entre ellas, el Tribunal supone que la política entra en un *impasse* en el que los electores se olvidan que están en medio proceso electoral, que se avecina la elección y que las maquinarias partidistas están aceitando sus mecanismos de proselitismo. En esa pausa, nos sugiere el Tribunal, nadie se acuerda que el PVEM existe —aterrizando el razonamiento al caso concreto— ni que desde meses atrás ese partido venía planteando como elemento distintivo de identidad (por no decir incluso que lo convirtió en su fetiche) la propuesta de hacer realidad la pena de muerte.

Pero hay otro elemento que el Tribunal omitió considerar o que deliberadamente dejó de lado: dando por bueno el argumento de la sentencia en el sentido de que él válido que los legisladores informen de su actuación a los ciudadanos a través de la compra de espacios en radio y televisión, y visto que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso establecen la obligación ni los tiempos para que esos informes se presenten, ¿por qué los integrantes del grupo

parlamentario del PVEM no presentaron sus “informes” al final de su mandato que concluye el 31 de agosto y luego de la elección que se verificaría el 5 de julio para evitar cualquier suspicacia de que sus “informes” son en realidad compra de publicidad electoral para favorecer a su partido político de cara a las elecciones? La respuesta es tan obvia que merecería no ser ni siquiera planteada: porque los legisladores del PVEM cometieron un fraude a la ley, buscaron torcer el sentido de las prohibiciones constitucionales en la materia y, eso es lo peor, lo lograron no sólo con el aval, sino con los plácemes y las felicitaciones de todos los integrantes de la Sala Superior del TEPJF.

El razonamiento del Tribunal abre la puerta a un absurdo adicional: dado que las campañas electorales deben terminar tres días antes de la jornada electoral, abriendo la puerta a lo que se conoce como el “periodo de silencio” o de “reflexión del voto”, en el que no puede haber ningún tipo de proselitismo electoral para permitir a los ciudadanos un último espacio de reflexión sobre el sentido de su sufragio, es legítimo, sin embargo —según lo resuelto por el TEPJF— que los funcionarios públicos puedan inundar la radio y la televisión con publicidad pagada con recursos propios en los que informen sus actividades, aun cuando entre ellas y las propuestas de campaña de los partidos a los que pertenecen no exista ninguna diferencia sustancial.

- 4) Por último, visto lo anterior, no queda mucho que decir respecto de la finalidad de los informes. A mi juicio, al contrario de lo que supone el Tribunal Electoral, existe una clara infracción a la Constitución, como lo estableció en su momento el IFE, que ameritaba una sanción ejemplar, pues la transgresión no era menor y no era respecto de una norma secundaria, sino de la norma fundamental.

## VII. A GUISA DE CONCLUSIÓN

Los insostenibles razonamientos que hizo la Sala Superior llevaron a revocar la sanción impuesta por el IFE.

Como hemos visto, la sentencia del Tribunal adolece de una miopía, de una falta de consistencia jurídica y de una cuasi nula motivación que son dignas de subrayarse. Es una sentencia que mira, para decirlo con



una metáfora, a los árboles y no al bosque, que interpreta a las normas en un limitado y arcaico sentido literal sin preocuparse por entender de manera sistemática, congruente y armónica el sentido que subyace a las normas que regulan el nuevo modelo de comunicación política al que hemos hecho referencia antes y que no se preocupa por justificar (motivar) adecuadamente su fallo.

En primer lugar, es grave que a pesar del reconocimiento de la identidad temática entre lo “informado” por los legisladores y la que es el eje programático de las campañas electorales del PVEM, los magistrados consideraron sin mayor argumentación que en la publicidad en cuestión no era posible identificar una intención de influir en el voto de los ciudadanos. Eso es simplemente no querer ver que desde hacía meses —casualmente previos a la elección— ese partido había pretendido posicionarse entre los ciudadanos como impulsor de la pena de muerte, había tapizado las ciudades con espectaculares que la promovían, prácticamente no había promocional de ese partido que no pusiera el tema en la pantalla y, por si fuera poco, en su plataforma electoral el punto ocupaba un lugar privilegiado. No ver eso es de una miopía imperdonable.

En segundo lugar, el Tribunal jamás ponderó el hecho de que, de repente, en un periodo en el que estaba prohibida la propaganda electoral (pues constituía actos anticipados de campaña) y que va entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas, casualmente, y por primera vez en la historia, un grupo de legisladores decidió —insisto, a unos meses de la elección— “informar” a los ciudadanos de su actuación, como si no fuera obvio que desde el arranque de las precampañas el país naturalmente vive una efervescencia electoral y que el momento usado para presentar esos informes tenía el propósito de posicionar favorablemente a su partido en ese contexto.

En tercer lugar, el Tribunal le dio mucho peso al hecho de que en su promocional los legisladores no llamen al voto, como si eso sólo pudiera hacerse de manera explícita y como si el contexto no importara para entender que con su promocional, los legisladores estaban colocando en la televisión un tema que constituía la bandera distintiva de un partido en plena competencia electoral. Tal vez hay que recordar algo elemental: para buscar influir en la intención del voto no es necesario invocar explícitamente el llamado al voto y las vías de la mercadotecnia política son muchas y muy diversas.

Por último, el Tribunal abrió la puerta por la que ahora es posible burlar uno de los objetivos principales que tenía la reforma electoral de 2007: que el dinero no pudiera usarse para influir políticamente a través de la compra de publicidad en radio y televisión. Hoy, de cara a 2012 ya sabemos que se pueden gastar recursos ilimitados para contratar publicidad en medios electrónicos, siempre y cuando sean privados (cosa teóricamente prohibida por la reforma), no se ejerzan durante las precampañas y campañas (pero antes y, extrañamente, en el *inter sí*), no se llame expresamente al voto y, por supuesto, se tenga la finalidad de “informar” a la ciudadanía de la gestión de un funcionario público. Ello es así porque eso que en otra ocasión podría haberse considerado como un vil fraude a la ley, ahora a juicio del Tribunal Electoral debe considerarse como un muy democrático y responsable servicio a la ciudadanía y, por ende, a la Nación.