

URGE REGLAMENTAR EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Jesús CANTÚ*

Aunque fue uno de los objetivos principales de la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre del 2007, y el artículo tercero transitorio de la misma obligaba al Congreso de la Unión a “realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto” (Decreto, 2007), después de más de tres años de vencido (dicho plazo) los legisladores no tienen siquiera una iniciativa de ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de reforma constitucional presentada ante la Comisión Permanente, el 31 de agosto de 2007, por el senador Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de legisladores de diversos grupos parlamentarios, señala que el “tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales” (Beltrones, 2007).

Y precisa:

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

...En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tiene legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones (Beltrones, 2007).

* Ex consejero electoral del IFE y profesor-investigador en el ITESM-Monterrey.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio y Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos del Senado de la República, hacía eco de dicha importancia, y señalaba:

En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre la política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral... Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política (Comisiones Unidas Senado, 2007).

Todas las nuevas disposiciones constitucionales vinculadas al tema de la propaganda político-electoral en radio y televisión, así como, las referentes a la prohibición de las denominadas campañas negativas, son de aplicación complicada, porque afectan los ámbitos federal y estatal; pero ésta lo es todavía más porque además de tener este ingrediente agrega tres aspectos centrales: no son exclusivas del ámbito electoral; es el único caso en el que en ninguna ley ordinaria hay explícitamente sanciones establecidas para los servidores públicos que violen la disposición constitucional, y, finalmente, porque no se refiere exclusivamente a la propaganda electoral, sino en general al uso que los servidores públicos dan a “los recursos públicos que están bajo su responsabilidad” (Decreto, 2007), que deben cuidar de aplicarlos con imparcialidad y “sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos” (Decreto 2007).

Los legisladores lo sabían y lo hicieron explícito en la misma reforma constitucional al establecer en el último párrafo: “Las leyes, en los respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar” (Decreto, 2007). Incluso en el dictamen que elaboraron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados hacen también referencia explícita a dicha necesidad, primero al señalar: “La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen” (Comisiones Unidas Diputados, 2007).

Y más adelante precisa:

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comen-

to. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores a estas normas (Comisiones Unidas Diputados, 2007).

El tema fue uno de los que ocupó a los senadores integrantes de las Comisiones Unidas, pues incluso modificaron la redacción propuesta en la iniciativa “a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias” (Comisiones Unidas Senado, 2007). Estos cambios fueron puntuales: respecto a la aplicación imparcial de los recursos públicos la iniciativa señalaba: “...los recursos públicos a su disposición, sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos”; el dictamen propuso y así se aprobó: “...los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos” (Comisiones Unidas Senado, 2007).

Respecto a la propaganda electoral, la iniciativa proponía “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, de acciones, programas, políticas públicas, obras, servicios y campañas de todo tipo que emprendan los poderes...”; el dictamen propuso y así se aprobó: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes...” (Comisiones Unidas Senado, 2007).

El tema se hizo presente en las sesiones de ambas cámaras cuando se aprobó la reforma constitucional. En el Senado, particularmente el senador perredista Pablo Gómez enfatizó:

El primer punto del proyecto que se consulta al Senado es el establecimiento de una norma para impedir que con recursos públicos los servidores del pueblo, los servidores públicos, los gobernantes realicen sus propias precampañas y campañas políticas.

Esta decisión plasmada en el Proyecto, expresa una autocrítica de parte de los partidos políticos de México y una condena de una práctica que mucho afecta no sólo a los partidos, sino que afecta la competencia política y afecta los procesos electorales (Cámara de Senadores, 2007).

Mientras tanto, en la Cámara de Diputados quien hizo referencia específica a este tema fue el diputado panista Carlos Alberto Navarro, quien puntualizó:

Por otra parte, la promoción personal en los cargos de gobierno ha pervertido también el ejercicio de la función pública. Ya nos gustó tratar de enamorar a la gente con nuestra voz o con nuestra cara o con nuestros argumentos. Lo

cierto es que debemos enamorarlas con nuestras acciones. ¿Y por qué no? También con nuestras omisiones.

Quedará prohibido de ahora en adelante, si así se decide en esta Cámara y así lo deciden los congresos locales, que los gobernantes utilicen el recurso público para promoverse a sí mismos.

...Queremos que los tres niveles de gobierno saquen las manos de los procesos electorales de una vez por todas. Queremos que se acaben las cochinas dentro de nuestros procesos electorales. Queremos que sean los ciudadanos quienes calladamente decidan, y no nosotros quienes ruidosamente invitamos a la abstención (Cámara de Diputados, 2007).

La relevancia y las dificultades del tema eran evidentes para los propios legisladores. Sin embargo, es un hecho que hoy, en los hechos, el objetivo de la reforma constitucional en esta materia no se ha logrado; la ausencia de una ley reglamentaria y la aplicación errática de las disposiciones vigentes en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por parte de las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) ha hecho nugatoria la disposición constitucional, pues los servidores públicos utilizan los recursos del erario para incidir en las contiendas electorales o para construir sus propias candidaturas.

En lo referente al tema de la propaganda gubernamental, que es donde centraremos la atención por la relevancia que ha cobrado la televisión en los procesos electorales, lo hacen básicamente por tres vías: 1) el aprovechamiento de la excepción establecida en el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe; 2) la invasión de la pantallas televisivas de infomerciales (segmentos informativos claramente identificables por el televidente agudo como promoción personal del gobernante, pero no identificados como tales por los concesionarios) en los más diversos espacios, pues ya no se limitan a los noticiosos, sino que incluyen programas deportivos, de revista, etcétera, y 3) la ausencia de una definición precisa de lo que significa que la propaganda institucional tenga “fines informativos, educativos o de orientación social”.

Además, en el peor de los casos, que las autoridades electorales coincidan y decidan que la propaganda efectivamente viola el principio establecido en el artículo 134 constitucional, los servidores públicos saben que no recibirán sanción alguna, pues en este caso el artículo 354 del Cofipe, que establece las sanciones que se aplicarán a los actores que violan las disposiciones electorales no incluyen a los servidores públicos; así aunque el artículo 347 establece las infracciones en que pueden incurrir los servidores públicos y la autoridad electoral puede integrar el expediente y definir que sí hubo violaciones a dichas disposiciones no puede imponer ninguna san-

ción, pues no está especificada en el artículo 353, y tiene que remitirse al numeral 355, que indica que en el caso de las autoridades federales, estatales o municipales

se estará a lo siguiente:

a) Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;

b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso; y

c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables (Cofipe, 2010).

En la práctica lo que sucede es que el superior jerárquico no lo considere responsable de ninguna infracción. En el caso del presidente de la República, porque de acuerdo en la sentencia SUP-RAP-0119-2010 del TEPJF, aunque sí es imputable en la comisión de actos contrarios a las normas constituciones y legales en materia electoral, no puede ser sancionado, porque ni la ley ni la Constitución establecen sanción alguna; en el de los secretarios de Estado o funcionarios federales, porque sus superiores jerárquicos normalmente optan por eximirlos de responsabilidad o aplicarles una sanción ligera, como una amonestación pública o privada; en el caso de los gobernadores, porque el responsable de sancionarlos sería el Congreso de su estado, y normalmente cuentan con los votos suficientes para evitar cualquier sanción; y en el de los alcaldes, porque en algunas entidades el responsable es el cabildo, y el alcalde tiene suficiente control de los votos en el mismo.

Así, en realidad los servidores públicos, aun en el caso de ser encontrados culpables de violar la Constitución y el Cofipe, por las autoridades electorales, no reciben sanción alguna o ésta es menor.

Respecto a la excepción establecida en el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe, que a la letra dice:

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, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha

en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (Cofipe, 2010).

El problema surge inicialmente, porque al no ser considerados propaganda, tanto los servidores públicos como las autoridades electorales consideraron que en ese caso sí permitía la inclusión de nombres, imágenes, voces y símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público que la difunde. Así, lo único que había que cuidar era que se transmitiera en “estaciones y canales con cobertura regional”, que no excediera el tiempo previo y posterior establecido y que no tuviera fines electorales.

Aunque la disposición no permite en sí misma la promoción personalizada, así se interpretó, y hasta que el Partido Acción Nacional interpuso una queja en contra del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, porque en la promoción de su quinto informe de gobierno, en septiembre de 2010, nadie lo cuestionaba. En un primer momento el Consejo General del IFE lo desechó; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó el desechamiento y le ordenó analizar el fondo del asunto; en enero de 2011 el Consejo General lo volvió a discutir y consideró que sí había violaciones.

Pero si podía considerarse que esta norma no era clara, en lo que sí había claridad era en que dichos promocionales debían difundirse únicamente en emisoras “con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público”, y en la práctica tampoco se había respetado, pues todos los gobernadores difundían sus promocionales a través de las cadenas televisivas nacionales.

El problema todavía se agravó, porque en abril de 2009 los diputados plurinominales del Partido Verde Ecologista de México decidieron promocionar vía televisión nacional la difusión de sus informes de labor legislativa, precisamente en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y antes del inicio de las campañas electorales.

Dicha acción fue impugnada por varios partidos políticos, y el IFE consideró que sí constituía una infracción a la normativa electoral; sin embargo, nuevamente el Tribunal revocó su decisión, y estableció que

...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.

Sin embargo, a diferencia de otro tipo de funcionarios, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en que los legisladores deban comunicar a la ciudadanía sus gestiones.

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.

Lo anterior es explicable, desde el punto de vista de que, al ser la radio y la televisión los medios de información más consultados por la población, la difusión de tales promocionales, constituye un mecanismo eficaz para presentar en una misma oportunidad a la mayor cantidad de ciudadanos, los resultados de su gestión como legisladores (TEPJF 2009:29-30).

Y en consecuencia, señaló que los legisladores pueden contratar publicidad en radio y televisión siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Contratar por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
2. Dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de su actividad legislativa.
3. No se debe realizar durante precampañas o campañas
4. No deben incluir contenido electoral.

Todavía se desconocen las consecuencias de dicha resolución, pero como señala el investigador Lorenzo Córdova Vianello:

...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 pública 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 (2009:84).

Así, el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe abrió una vía para burlar la disposición constitucional.

Respecto a los infomerciales, el asunto es más preocupante, pues hay dos obstáculos que vencer: una jurisprudencia del Tribunal y los criterios específicos para considerarlos propaganda, y no información.

El primero de los problemas se suscitó precisamente por la falta de una ley reglamentaria, lo que llevó a que el IFE decidiera elaborar un reglamento al respecto. El 7 de abril de 2008, unos meses después de que entraran en vigor las reformas al Cofipe, se publicó dicho reglamento en el *Diario Oficial de la Federación*. Tan pronto como entró en vigor el reglamento, el secretario ejecutivo del IFE instruyó a las juntas locales y distritales que verificaran que todos los servidores públicos de sus ámbitos geográficos cumplieran la nueva normativa. Muchos servidores se aprovecharon de los vacíos legales, por un lado que las legislaciones estatales todavía no habían sido reformadas, así como la ausencia de una ley reglamentaria del citado artículo.

Para octubre de 2008 el IFE ya había iniciado más de dos centenares de procedimientos por la promoción personal de servidores públicos, de todos los órdenes de gobierno, algunos producto de quejas interpuestas por particulares o partidos políticos, pero muchos se instruyeron de oficio a partir de la instrucción ya comentada.

Esto permitió que en octubre la Sala Superior del Tribunal resolviera tres recursos de apelación en el mismo sentido, y el 20 de noviembre de ese mismo año la misma sala aprobó por unanimidad de votos una jurisprudencia que establece que antes de iniciar el procedimiento sancionatorio y emplazar al servidor público el IFE debe atender los siguientes criterios:

- a) Estar en presencia de propaganda política o electoral;
- b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público
- d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y
- e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular (TEPJF, 2008).

Con esto prácticamente cerró la puerta para que el IFE inicie procedimientos y menos sancione dichas infracciones, pues los requisitos que esta-

bleció son imposibles de cumplir, si no es precisamente a partir del inicio del procedimiento sancionatorio y de la información que en su momento proporcione el presunto responsable de la irregularidad.

Como puede percibirse, estas dificultades adicionales para la aplicación del artículo 134 constitucional a partir de la aplicación de la legislación vigente por parte de las autoridades electorales parten de dos disposiciones cuya constitucionalidad es muy cuestionable.

En el primer caso, el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe, la responsabilidad es del mismo Congreso de la Unión, que meses después de que aprobó la reforma constitucional estaba abriendo posibilidades para sacarle la vuelta a las disposiciones de la primera. Sin embargo, es en contra del mismo Estado de derecho el que una ley ordinaria vaya más allá de una norma constitucional, y en este sentido la disposición legal lo hace, por lo mismo debe declararse su inconstitucionalidad.

Su constitucionalidad no fue impugnada en el tiempo establecido para ello por la vía de una acción de inconstitucionalidad y, por lo mismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció al respecto; pero en la misma reforma constitucional se abrió la puerta para que el Tribunal pueda juzgar la constitucionalidad de la norma en los casos concretos, pues el artículo 99 de la Constitución señala:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos (Constitución, 2010).

Así que el Tribunal tendría la posibilidad de declarar su inconstitucionalidad, si algún quejoso lo invoca.

En el caso del reglamento del IFE, la situación es distinta, pues explícitamente el artículo 134 señala que corresponderá al Congreso federal y a

los congresos estatales regularlo en las leyes secundarias; sin embargo, en su ausencia el IFE se apresuró a llenar el vacío argumentando que en realidad regulaba la aplicación de diversos artículos del Cofipe y no el 134 constitucional.

Dicho reglamento sí fue impugnado ante el Tribunal, y la Sala Superior validó su legalidad, por lo que el reglamento es aplicable, y en este caso es todavía más difícil que la Sala Superior tome una decisión en contrario, pues implicaría revisar sus propios antecedentes.

Finalmente, respecto a la tercera vía, hasta hoy el carácter institucional de la propaganda gubernamental simplemente se limita a no incluir “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público”, sin embargo, como no existe una definición clara de lo que implica el que deba cumplir con “fines informativos, educativos o de orientación social”, en realidad se destina a promover y difundir la acción de gobierno, con fines claramente publicitarios y muy alejado de los objetivos señalados.

Como señala César Astudillo:

...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 (2008:169-170).

El mismo autor refiere algunas de las características que establece la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de España, y señala, entre otras, la distinción que la norma hace entre “las campañas de publicidad y las de comunicación”, así como la precisión de que la difusión únicamente procederá “...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” (Astudillo, 2008: 170).

Para intentar sintetizar lo que hoy, a más de tres años de la reforma constitucional está claro, es que los servidores públicos deben aplicar, en todo momento, no únicamente durante los procesos electorales, los recursos públicos con imparcialidad; que las normas contenidas en el artículo 134 constitucional rebasan el ámbito electoral, pues la violación a dichas normas por parte de los servidores públicos no siempre será sancionada en dicho ámbito (el ejemplo más claro de esto puede ser un funcionario que difunde propaganda donde promociona su persona; sin embargo, posteriormente nunca contiene para un puesto de elección popular; dicho fun-

cionario está incurriendo en peculado, pues está desviando los recursos públicos para beneficio personal, también puede incurrir en violaciones a las disposiciones administrativas, pero no incurrirá en responsabilidades dentro de la legislación electoral, pues no influirá “en la equidad de la competencia entre partidos políticos”, al hacerlo fuera de los tiempos electorales, ni incurrir en actos anticipados de campaña, ya que nunca se registra para competir en elecciones internas o constitucionales); que en momentos electorales y en propaganda electoral difundida a través de radio y televisión, el IFE es la autoridad en la materia, y que la propaganda no debe incluir “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Lo que no está claro son los límites temporales y de competencia del IFE y de las autoridades estatales electorales; las autoridades responsables de aplicar las normas y las sanciones aplicables; las definiciones de lo que significan “carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”; los alcances de la excepción establecida en el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe, y las responsabilidades y eventuales sanciones a los concesionarios que se prestan a la simulación, mediante la inclusión de propaganda gubernamental y electoral en espacios no comerciales.

De estos puntos resulta lógico establecer la tarea pendiente de los legisladores, en el periodo legislativo de febrero a abril de 2011 o en un extraordinario antes de que concluya junio del mismo año para asegurarse de que dichas normas rigen para el proceso electoral de 2012.

Lo primero es eliminar la excepción establecida en el párrafo 5 del artículo 228 del Cofipe, pues además de ser inconstitucional ha incrementado las dificultades para aplicar el artículo constitucional. Es previsible que exista oposición de diversos partidos a esta eliminación, algunos por instrucciones de los gobernadores de sus respectivas entidades de origen que buscan mantener dicho espacio para la promoción personalizada, y otros, como los del PVEM, porque por esta vía encontraron la vía para darle cauce a uno de sus reclamos durante la discusión de esta reforma.

En la discusión en el Senado, los senadores Arturo Escobar y Jorge Legorreta, de dicho partido, se manifestaron al respecto. Legorreta señaló:

Por qué no, compañeros legisladores, establecer reglas de equidad para todos. Por qué no jugar parejo. Por qué no establecer dentro de los tiempos oficiales del Estado, la posibilidad de tener igualdad, equidad dentro de los spots de todos los partidos en los medios de comunicación. Por qué no dejar crecer a los partidos jóvenes.

Por supuesto que pensamos que existe una inequidad terrible en esta situación. Por supuesto, ya también lo comentaba mi compañero Arturo Escobar,

que no se dé posibilidad a los grupos y a los partidos políticos, en este caso, a los senadores también de poder informar en tiempos no electorales las actividades que se vienen realizando y las acciones a la que nos debemos a la ciudadanía (Cámara de Senadores, 2007).

Y en la de Diputados, el mismo líder nacional de dicho partido adelantó, desde su curul:

Muchas gracias, señor diputado. A la hora de reservarse artículos un compañero diputado mío va a reservar el artículo 41, donde habla que los partidos políticos en ningún momento —tampoco en periodos no electorales— podrán contratar espacios en los medios de comunicación, ni siquiera para fines informativos, como sí lo van a poder hacer los señores gobernadores o presidentes municipales o el presidente de la república (Cámara de Diputados, 2007).

Sin embargo, lo que no pudieron conseguir en el proceso legislativo lo obtuvieron por la vía de los hechos y, desde luego, el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con una interpretación muy cuestionable de la Constitución y la ley. Así que es de esperar que haya oposición.

Dentro de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución hay que regular al menos los siguientes aspectos: las autoridades responsables de integrar, dictaminar y sancionar fuera de los tiempos electorales y con la propaganda que no se transmite por radio y televisión; es decir, la de medios impresos, espectaculares, Internet, entre otros; definir con precisión los términos “carácter institucional, fines informativos, educativos y orientación social”; las responsabilidades, sanciones y autoridades responsables de aplicarlas en el caso de los concesionarios que propician, permiten e, incluso, promueven la simulación a través de los infomerciales, y, desde luego, las definiciones necesarias para poder acabar con dichos infomerciales, es decir, establecer criterios para identificar cuándo la aparición de servidores públicos en espacios no comerciales, independientemente de si son noticiosos o de entretenimiento, musicales, deportivos o de revista televisiva, implica su promoción personal y, por lo mismo, incide en la equidad de la contienda electoral.

Van algunas propuestas respecto a los puntos señalados. En cuanto a las autoridades responsables, sería conveniente dejar claro que en los tiempos electorales y en lo correspondiente a la propaganda difundida en radio y televisión sí corresponde al IFE integrar los expedientes y dictaminar; sin embargo, la aplicación de las sanciones debe corresponder a los órganos

superiores de fiscalización; desde luego que ello implica también reformas a la legislación correspondiente tanto en el ámbito federal como en el estatal, particularmente para permitir que sea dicho órgano el que determine las sanciones administrativas y económicas, y en el caso de existir delitos penales pueda realizar labores de ministerio público y consignar directamente ante los jueces correspondientes.

Fuera de los tiempos electorales y en propaganda no difundida en radio y televisión la integración del expediente, dictaminación y aplicación de sanciones corresponde a dichos órganos de fiscalización; sin embargo, en este caso hay que dejar claro que hay dos tiempos claramente definidos y diferenciados, y, en ese sentido, al margen de cuál haya sido la resolución del órgano superior de fiscalización si el presunto infractor pretende inscribirse como precandidato o candidato a un puesto de elección popular, las autoridades electorales (federal y estatal, dependiendo del puesto por el que pretenda contender) tienen la obligación de revisar el asunto desde la óptica de la realización de actos anticipados de precampaña o campaña. De esta forma, un mismo acto realizado fuera de tiempos electorales puede ser sancionado o no en el momento de su comisión, y posteriormente la autoridad electoral correspondiente puede revisar si el presunto infractor violó la normativa electoral.

Para la definición de los términos basta revisar la amplia bibliografía al respecto, así como legislación comparada, pues hay mucho trabajo para ello. Uno de los casos más acabados es la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de España, pero no es la única.

En cuanto a los criterios para definir los infomerciales, un punto de partida puede ser la revisión de la resolución del Tribunal respecto al mensaje a la nación de Felipe Calderón, en la víspera de la jornada electoral de 2009, así como la conferencia de prensa a la que convocó para anunciar algunas medidas gubernamentales. Aunque en ese caso las violaciones tenían que ver con lo establecido en el apartado C de la base III artículo 41 constitucional, 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 (Constitución, 2010).

La resolución del Tribunal define criterios para determinar si se trata de propaganda o de un mensaje informativo, que es una parte central de la problemática que hay que abordar.

Un primer elemento que establece es que lo que determina el carácter de propaganda gubernamental o mensaje informativo es el contenido del mensaje, y no el mecanismo de difusión; es decir, no importa si se transmite en espacios informativos o de entretenimiento o comerciales, para determinarlo; ni siquiera si se convocó a una rueda de prensa para hacer la difusión del mismo, y el medio lo difundió porque lo consideró de interés, pues lo que importa es el contenido mismo del mensaje.

Y para diferenciar lo que se entenderá como propaganda gubernamental y mensaje informativo establece que todo mensaje que sea emitido por un servidor público o una entidad pública “mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones” con la finalidad de difundir “logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno” para “generar una aceptación ciudadana” será considerado propaganda gubernamental.

En cambio, para ser considerados como mensajes informativos, durante los periodos electorales, las comunicaciones oficiales serán considerados como tales si, y sólo si, reúnen los siguientes elementos: se justifican plenamente en el contexto de los hechos particulares que lo motivan (siniestro, emergencia o caso de fuerza mayor); se refieren específicamente a dichos hechos; “se trata de un mensaje inexcusable e incluso necesario, del gobernante hacia la población, para hacer del conocimiento público, la posición asumida por el gobierno ante esa situación particular”, y no difunde programas, acciones, obras o logros del gobierno.

No todo es aplicable, pero también es un buen punto partida, que bien puede complementarse con la consulta a expertos, la revisión bibliográfica y la legislación comparada.

En lo que se refiere a las autoridades responsables de aplicar las sanciones a los concesionarios que toleran, propician o promueven la simulación, la mejor vía es a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pero hay que establecer con claridad que la violación reiterada de dichas disposiciones será motivo de revocación de la concesión, pues es la única vía para lograr detener este tipo de prácticas.

Finalmente, todas estas disposiciones deben complementarse con una reforma al mismo artículo 134 de la Constitución para establecer que toda la propaganda gubernamental tiene que difundirse exclusivamente en los llamados tiempos de Estado; es decir, prohibir que las autoridades de los tres órdenes de gobierno compren espacio en radio y televisión adicional al que

tienen disponible por ley, así sea para difundir propaganda gubernamental con “carácter institucional y con fines informativos, educativos y de orientación social”, pues para ello precisamente se tiene acceso a dichos tiempos.

Esta disposición tiene dos objetivos específicos: uno, eficientar el uso de los recursos públicos al evitar que los tiempos de Estado se desperdicien, porque no se utilizan en su totalidad, además de evitar que se dilapiden en la compra de espacios en dichos medios; y segundo, serían otra vía para combatir las simulaciones, pues todo indica que el generoso tratamiento que algunos medios de difusión dispensan a algunos gobernantes en sus espacios informativos y de entretenimiento tiene que ver, en buena medida, con las jugosas cantidades de dinero que éstos les pagan en la compra de espacios comerciales.

Todos los temas abordados en este análisis están en torno al artículo 134 de la Constitución; sin embargo, no todos pueden abordarse exclusivamente a través de la ley reglamentaria de dicho artículo, como queda claro en la parte final del mismo.

Para concluir, simplemente vale la pena señalar que llegar al proceso electoral de 2012 sin la revisión de la legislación ordinaria vinculada a dicho artículo no únicamente hará nugatoria la reforma constitucional, sino que dificultará todavía más la labor de la autoridad electoral y, por ende, elevará la conflictividad del mismo proceso electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO, César (2008), “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, (2009), “La reforma trastocada: el caso de los ‘informes de labores’ del PVEM”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Una democracia sin garantías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Legislación

- BELTRONES, Manlio Fabio y legisladores (2007), Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cámara de Senadores (2007), versión estenográfica de la sesión del 12 de septiembre de 2007 donde discutieron el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos por el que se aprueba el Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

Cámara de Diputados (2007), versión estenográfica de la sesión del 14 de septiembre de 2007 donde discutieron el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación por el que se aprueba el proyecto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010).

Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (2010).

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos de la Cámara de Senadores (2007) Dictamen por el que se aprueba el Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación de la Cámara de Diputados (2007) por el que se aprueba el proyecto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2009), Resolución del recurso de apelación SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados promovidos por el Partido Verde Ecologista de México y otros en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

——— (2010), resolución del recurso de apelación SUP-RAP-0119-2010 promovido por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral.