

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL MEXICANA  
DE 2007 Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.  
EL CONTROL DE UN PODER PRIVADO DESDE EL PODER  
PÚBLICO<sup>1</sup>

Pedro SALAZAR UGARTE

*Para Diego Valadés, con agradecimiento*

I

En este breve ensayo, en primera instancia, me propongo reconstruir el contexto político en el que tuvo lugar la reforma constitucional en materia electoral mexicana de 2007, haciendo hincapié en uno de los temas que más polémica suscitó: las nuevas reglas para el acceso de los partidos políticos y de los ciudadanos a los medios electrónicos de comunicación (radio y TV). Para ello intentaré ofrecer un marco contextual de la reforma y recuperaré algunas citas emblemáticas de objeciones expuestas por los representantes de los grandes concesionarios de la radio y la televisión durante los días previos a la misma. Y, aunque adelanto que en lo personal celebro el sentido de las modificaciones constitucionales en el tema, evitaré editorializar más allá de lo indispensable ese apartado de mi texto. Ello en aras de la objetividad, y debido a que en la parte final de este trabajo recuperaré con afanes descriptivos el contenido específico de las modificaciones constitucionales en la materia. De esta forma dejaré a los lectores la posibilidad de valorar y juzgar sin inducciones de mi parte los méritos y deméritos de los cambios constitucionales.

Pero antes de comenzar conviene subrayar la relevancia indiscutible del tema que nos ocupa. En las últimas décadas, en todas las demo-

<sup>1</sup> Parte modificada de este trabajo será publicada en un ensayo más extenso sobre la reforma electoral mexicana en un libro coordinado por el suscrito y por Lorenzo Córdova y editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano.

cracias, la relación de la política con los medios de comunicación (o, desde otra perspectiva, la incidencia de los medios en la vida pública) se ha convertido en una cuestión crucial. Una regulación adecuada en esta materia puede ser determinante para la consolidación o el quiebre de un sistema democrático en formación. Pero lograr una reglamentación óptima no es nada fácil. Y no lo es porque son muchas las cuestiones importantes en juego que, para colmo, se encuentran cruzadas por inevitables tensiones: por una parte gravita la libertad de expresión, pero, por la otra, está la equidad en la competencia partidista; por un lado tenemos que garantizar el derecho a la información, pero, por el otro, necesitamos elevar el nivel del debate político, y así sucesivamente. Cada uno de estos dilemas conduce a decisiones polémicas y difíciles, porque implica privilegiar un polo de la ecuación sobre el otro.

De ahí que los diferentes países, atendiendo a su historia y circunstancias, decidan optar por diseños normativos distintos que respondan a sus necesidades concretas y, en potencia, contribuyan a fortalecer sus democracias. Pero, al regular la materia, siempre, de manera inevitable, estará en juego un conflicto de poderes: el Estado —el poder público— deberá normar a los medios de comunicación —el poder privado e ideológico— y, en esa medida, controlará el poder de uno de sus principales controladores. La reforma electoral mexicana de 2007 es un excelente botón de muestra de esa paradójica y conflictiva operación. Por ello su reconstrucción en este volumen de homenaje para Diego Valadés —al menos eso espero— puede resultar atractiva para todos los interesados en la difícil relación de la política con el derecho, aunque no necesariamente conozcan las particularidades del sistema electoral mexicano.

## II

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

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

Las reglas y autoridades que sortearon con éxito las elecciones de 1997, de 2000 y de 2003 ya no habían sido suficientes para sortear los desafíos que las nuevas prácticas, estrategias y pretensiones de los actores políticos y sociales impusieron tres años después. Por lo mismo, una nueva reforma electoral profunda era un imperativo que no podía posponerse. Sin embargo, en ese contexto político, después de la elección y el prolongado conflicto postelectoral, parecía muy difícil alcanzar un amplio consenso entre las fuerzas políticas. A nivel federal, los nuevos representantes populares y los gobernantes del país debían sus cargos a esa polarizada elección federal, por lo que deambulaban malos presagios para el acuerdo. El eco de las descalificaciones mutuas durante la campaña y del desacuerdo sobre el apretado resultado en la elección presidencial (apenas el 0.57% de los votos de diferencia entre el primer y el segundo lugar) retumbaba con fuerza en todos los recintos, plazas, palacios y

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

asambleas. Por fortuna, contra lo que muchos esperaban, los principales partidos políticos nacionales se sentaron a negociar las nuevas reglas electorales. Y, en un lapso razonable de tiempo, alcanzaron un acuerdo.

De hecho, la iniciativa de reforma constitucional fue presentada el 31 de agosto de 2007 por un grupo de senadores y diputados de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. Cuatro partidos detrás de una sola iniciativa. Así las cosas, cuando las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía —ambas de la Cámara de Diputados— entraron al estudio y dictamen de la propuesta, en los hechos el acuerdo político ya se había alcanzado. Por lo mismo, el proceso legislativo, en su dinámica parlamentaria, fue terso y productivo. Este dato constituye el principal rasgo positivo de la reforma: la misma es el producto de un “compromiso democrático” al más puro estilo kelseniano.<sup>3</sup>

Pero el acuerdo político en las cámaras no gozó con el mismo respaldo por parte de la opinión pública. Al menos no con el de una parte significativa de quienes la hacen, la recrean y la moldean. A pesar del *signum prognosticum* que suponía el acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país —sobre todo, repito, después de la tensión del año 2006—, importantes personajes del mundo empresarial e intelectual alzaron sus voces en contra de algunos aspectos sustantivos de la propuesta de reforma constitucional. Y el efecto de esta reacción contestataria no dejaría de ser interesante: los titulares de los cargos de poder político que salieron radicalmente enfrentados de la elección se verían obligados a cerrar filas antes los embates de los detentadores del poder económico y de algunos personajes representativos de lo que hoy representa al poder ideológico —los grandes medios de comunicación masiva—, para usar la terminología weberiana.

Paradojas de la vida nacional: los poderes privados, al oponerse a la reforma constitucional electoral, provocaron (al menos durante un tiempo) una fuerte cohesión de la clase política. Dicha cohesión, irónicamente, era una demanda que los primeros habían exigido de forma insistente durante el conflicto postelectoral, pero que ahora lamentaban. Lo que sucedió fue que la unión entre los actores políticos ahora se orientaba en contra de las convicciones y/o intereses de algunos actores sociales y

<sup>3</sup> Kelsen, H., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 178 y ss.

económicos relevantes. De ahí que, durante largas semanas, la opinión pública mexicana asistiera a un enfrentamiento inusual y, en cierto sentido, sin precedentes: la tensión dejó de estar entre los partidos políticos y se materializó entre éstos y un grupo de actores privados poderosos.

Tal vez por ello, al consenso que en otro contexto habría sido celebrado como un logro democrático, ahora —no sin simplificaciones y excesos—, desde los medios electrónicos e impresos de comunicación, se descalificó y se le llamó “partidocracia”. Un término sumamente impreciso, importado del debate político italiano —principalmente de la década de los ochenta del siglo XX—, y que había sido acuñado para un fenómeno político muy distinto al que se vivía en el México de 2008. No es este el espacio para abordar a detalle los desvaríos de esta importación conceptual, pero me parece oportuno indicar que ese término —que, como ya advertí, está infectado por el virus de la imprecisión— sólo tendría algún sentido en un contexto en el que los partidos políticos pactaran, de espaldas a la ciudadanía, las decisiones fundamentales de la política y, dentro de ellas, la decisión —permítaseme la expresión— fundamentalísima: la transmisión del poder político. En México, después de lo que vivimos y padecemos en 2006 sólo un despistado (o un malintencionado) podría acusar a los partidos políticos de un acuerdo similar. Y no sólo ello: las propuestas de reforma electoral que finalmente fueron aprobadas eran producto de un prolongado debate público en el que también había participado la academia y los expertos en la materia.<sup>4</sup>

De ahí que, desde mi perspectiva, existe una lectura más convencional para explicar el acuerdo político detrás de la reforma de 2006: los partidos políticos nacionales, como venían haciendo desde 1977, reno-

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se celebró el Seminario *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y el autor de este ensayo, del 12 al 16 de febrero de 2007. De los trabajos realizados en ese seminario se editó el libro: Córdova Vianello, L. y Salazar Ugarte, P., *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, IJ, UNAM-International IDEA, 2007. Otras aportaciones de cara a la reforma pueden consultarse en Corral Jurado, Javier, “Medios y democracia”, sección de Opinión de *El Universal*, 13 de febrero de 2007; Torres, Alejandro, “La falta de ética frena la democracia”, *El Universal*, 25 de abril de 2005; Arvizu, Juan, “Expertos ven campañas como carrera de anuncios”, *El Universal*, 13 de febrero de 2006; Herrera, Jorge, “Urgen a regular compra de ‘spots’ en campañas”, *El Universal*, 23 de octubre de 2006; “Necesaria, una reforma para las elecciones intermedias”, *El Universal*, 23 de octubre de 2006; Raphael, Ricardo, “Entre radicales te veas”, *El Universal*, 8 de diciembre de 2006.

varon de nueva cuenta su compromiso con la vía institucional para luchar por el poder, y lo hicieron a través de una revisión y adecuación de las reglas de la competencia electoral. Por eso me parece que el acuerdo —más allá de los tinos o desatinos de su resultado normativo— merece celebrarse. Después de todo, desde el poder político, fue posible encontrar acuerdos para controlar la competencia para el poder y, como veremos, para acotar el peso del dinero y de los factores reales de poder en las contiendas democráticas.

### III

Los temas que generaron la reacción en contra de la reforma electoral por parte de algunos actores privados fueron, principalmente, los siguientes: a) las nuevas reglas constitucionales (que analizaremos puntualmente más adelante) para regular el acceso durante las campañas electorales a los medios electrónicos de comunicación (en particular la radio y la televisión); b) la remoción anticipada y escalonada de cinco miembros —consejeros electorales— del Instituto Federal Electoral y de su consejero presidente.<sup>5</sup> Si bien algunos críticos también reclamaron que la reforma no incluyera algunos temas como el reconocimiento constitucional de figuras como las llamadas “candidaturas independientes” o la reelección legislativa, lo cierto es que el corazón de la disputa se centró en el tema del Consejo General del IFE y de la regulación del acceso a los medios (que, conviene advertirlo desde ahora, supondría una afectación económica importante para los concesionarios de los mismos).

Si revisamos las discusiones de aquellos días constataremos un dato previsible: muchos de los impugnadores de la reforma constitucional, en particular las grandes empresas de radio y televisión a través de sus voceros, mezclaban ambos asuntos (la renovación de los consejeros con la regulación de los medios), por lo que no es fácil distinguir las preocupaciones genuinas de las críticas interesadas. También es verdad que otros críticos de la reforma sólo objetaban las propuestas de modificación constitucional en uno de los temas (por ejemplo, la sustitución anticipada

<sup>5</sup> Conviene recordar que, en México, la autoridad electoral federal tiene una enorme relevancia, porque ha sido una institución clave en el tránsito del país hacia la democracia. Cfr. Becerra, R., Salazar, P., Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

de los árbitros electorales), pero no en el otro (ya que apoyaban las nuevas normas para regular el papel de los medios en las campañas políticas), o viceversa. Pero lo cierto es que, de cara a la opinión pública, el rechazo a las nuevas reglas constitucionales giraba en torno a estos dos expedientes y, a pesar de ser política y jurídicamente distintos, en la discusión aparecieron íntimamente imbricados.

En los siguientes párrafos me limitaré a recoger algunas de las posiciones críticas a la reforma sólo en el tema de los medios de comunicación. Para hacerlo centraré mi atención en posicionamientos colectivos (desplegados o manifiestos), y sólo haré referencia a los dichos de un par de personas físicas, en virtud de que su postura, en el contexto en el que fue expuesta, resulta emblemática de los tonos y términos en los que tuvo lugar la discusión. Mi objetivo es ofrecer a los lectores un vistazo panorámico —y, en la medida de lo posible, imparcial— de los principales argumentos esgrimidos en contra de la propuesta de reforma constitucional en esta materia, que, al final, sería aprobada. Los méritos y deméritos de cada objeción, espero, emergerán por sí solos.

#### IV

Las principales críticas a la regulación en materia de medios de comunicación que implicaba la reforma en materia electoral provinieron de los propios concesionarios de la radio y la televisión. Esto es comprensible, porque sus intereses económicos serían sensiblemente afectados. No obstante ello, una vez aprobada la reforma, ésta también fue combatida por un grupo de periodistas e intelectuales que incluso promovieron un amparo contra la misma (a pesar de que se trataba de una modificación constitucional). En el fondo, los argumentos esgrimidos eran básicamente los mismos: una presunta violación de la libertad de expresión (reconocida en el artículo 60. constitucional) por prohibir la contratación de espacios en la radio y la televisión para hacer pronunciamientos a favor o en contra de partidos políticos y/o candidatos y en, paralelo, una supuesta violación al derecho de información de los ciudadanos.

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) fijó su postura a través de un desplegado, en el que, básicamente, argumentaba que la reforma era un retroceso, porque atentaba contra las libertades mencionadas. Sus posiciones fueron consistentemente críticas a la refor-

ma y, con los días, fueron subiendo de todo. En efecto, en la víspera de la aprobación de la reforma, un renombrado periodista, a nombre de la misma Cámara, remató el rechazo a la reforma con una solicitud poco usual por parte de los concesionarios y sus voceros:

...exigimos un referendo, una consulta popular, para que los mexicanos se expresen de manera directa y sin participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos dirigentes de partidos políticos.<sup>6</sup>

Ese referendo nunca tuvo lugar, por lo que la reforma tuvo que ser combatida jurídicamente una vez que se aprobó (también, en este caso, intentando la vía del amparo), pero no deja de ser interesante el trasfondo del planteamiento: desde el punto de vista de los medios de comunicación, la representación legislativa había sido suplantada por la “partidocracia”, por lo que se debía consultar directamente a la sociedad sin importar el procedimiento legislativo establecido por el artículo 135 constitucional.<sup>7</sup> Para ese entonces la tensión entre los legisladores y los grandes medios de comunicación había alcanzado una intensidad importante y preocupante. La siguiente aseveración de otro periodista, en una reunión pública del 12 de septiembre de 2007, donde un grupo de senadores de la República recibieron a los representantes de la propia CNIRT para discutir el tema, es elocuente:

Y, ¿saben qué?

...sí tenemos una base democrática los dos, ustedes (los legisladores democráticamente electos) y nosotros (los voceros de los medios), nos regimos del pueblo (*sic*), pero si hacemos un sondeo hoy, para ver quién está más harto de ustedes o nosotros por parte del pueblo, no tengo la menor duda del resultado.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Se trataba de Sergio Sarmiento, comentarista en Televisión Azteca y editorialista del periódico *Reforma*. La declaración se encuentra recogida en diversos diarios de esa fecha.

<sup>7</sup> El artículo 135 constitucional establece el procedimiento para reformar la Constitución mexicana en los siguientes términos: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados...”.

<sup>8</sup> Reproduzco la cita del dicho de Pedro Ferriz de Con, tal como lo hizo Ciro Murayama en la revista *Nexos* (“En defensa propia”, 359, noviembre de 2007, p. 4).

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

De hecho, aprovechando la perspectiva que nos ofrece la mirada retrospectiva, podemos entender que los legisladores —a pesar de sus diferencias partidarias— cerraran filas ante el embate de los medios de comunicación. Aunque también es cierto que el rechazo a este aspecto de la reforma trascendía a los concesionarios de los medios electrónicos. Con otros tonos, pero con similar firmeza, por ejemplo, también mediante un despliegado del mismo día, otra organización de empresarios, el Consejo Coordinador Empresarial —que durante la campaña electoral de 2006 había causado mucha polémica por su irrupción en la contienda mediante algunos *spots* televisivos a favor de un candidato en particular—, se sumó a las voces que criticaban las modificaciones constitucionales. Y, como ya he adelantado, una vez aprobada la reforma, también un grupo de reconocidos intelectuales intentaron impugnar la reforma ante el Poder Judicial.<sup>9</sup> De ahí que no resulte exagerado describir ese desencuentro como el primer enfrentamiento del siglo XXI entre el poder político y el poder económico e ideológico mexicanos. Un duelo en el que, al menos en el asalto de 2007, resistió y se impuso el Estado democrático.

De hecho, el mismo día 12 de septiembre de 2007, a pesar de las críticas, desplegados y descalificaciones, la Cámara de Senadores continuó con el proceso legislativo. La reforma constitucional, entonces, estaba destinada a nacer con la abierta impugnación de una parte importante del

<sup>9</sup> Algunos de estos personajes eran Héctor Aguilar Camín, Federico Reyes Heróles, Fernández Menéndez, Isabel Turrent, Ángeles Mastreta, Leo Auckerman, Luis Rubio, Luis de la Barrera, Sergio Sarmiento y Gerardo Estrada.

empresariado mexicano. Ello, no está demás señalarlo, a pesar de que también se modificaron aspectos del sistema electoral mexicano que eran un viejo reclamo de ese poderoso sector: el régimen de financiamiento de los partidos políticos y la reducción de la duración de las campañas electorales, fundamentalmente. Pero esos temas quedaron opacados por la reforma en materia de medios. Para entender a plenitud las razones del desacuerdo, a continuación ofrezco al lector una descripción detallada de las nuevas normas constitucionales en la materia.

## V

En el dictamen de la Cámara de Diputados de la reforma constitucional puede leerse lo siguiente:

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

Como puede deducirse de esta cita, la reforma electoral de 2007 fue muy ambiciosa y, según los propios legisladores, permitió “dar paso a un nuevo modelo electoral” en el país. En este texto centraré mi atención únicamente en el último tema destacado por los legisladores: las reglas por las que se pretendió diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos.

Recordemos que, en 1994, cuando tuvo lugar la primera elección presidencial capitaneada por el Instituto Federal Electoral autónomo e integrado por consejeros (en ese entonces llamados “ciudadanos”) independientes a los partidos políticos y al gobierno,<sup>10</sup> en México, el gran reto fue llevar las campañas políticas —en plural— a los medios de comunicación electrónicos. La razón era simple: en ese entonces, todavía, la única campaña que tenía una amplia cobertura mediática era la del candidato del Partido Revolucionario Institucional. Dos lustros y medio después, en 2007, el gran desafío para el sistema electoral era el contrario: cómo “desmediatizar” las campañas políticas.

<sup>10</sup> Aunque el Consejo General seguía siendo presidido por el secretario de Gobernación.

En efecto, gracias al modelo de financiamiento aprobado en 1996, durante las campañas electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006, los partidos contaron con ingentes recursos para contratar espacios de tiempo en la radio y la televisión y, campaña tras campaña, invirtieron su dinero en estrategias propagandísticas mediatizadas. Eso tuvo, por lo menos, dos efectos perniciosos: a) una gran cantidad de recursos públicos terminaban trianualmente en las manos de los grandes concesionarios de los medios; b) el nivel del debate y de la discusión política era deplorable. Los propios legisladores, en el dictamen de la Cámara de Diputados que ofreció sustento a la reforma que comentamos, lo reconocieron con las siguientes palabras: es urgente “terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles —para la democracia— campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario”. Con la reforma constitucional de 2007 se dio un primer paso para corregir el rumbo al aprobarse, básicamente, las siguientes medidas:

a) En la base III del artículo 41 constitucional se confirmó lo siguiente: “Los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”. Solamente que ahora corresponderá al Instituto Federal Electoral ser “autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”.

Con la reforma se optó por dar un giro de 360° en el modelo de regulación en esta delicada materia. Antes —aunque el Estado aportaba gran parte de los recursos que los partidos gastaban en los medios— eran los propios partidos los que directamente negociaban su acceso a la radio y la televisión. De esta forma, las campañas se desplegaban, por decirlo así, en “tiempos privados” vendidos por los concesionarios a los partidos y sus candidatos. Ahora, a través del Instituto Federal Electoral, el Estado mexicano utilizará una parte de sus propios tiempos para que tengan lugar las campañas. Esto supondrá, entre otras cosas, una considerable reducción en el gasto electoral, porque los tiempos estatales en los medios ya existían, pero eran desaprovechados. Con esta decisión, además, se amplió la misión institucional de la autoridad electoral: ya no sólo organizará las elecciones, sino que será la entidad administradora de los tiempos estatales en la radio y la televisión. Un reto por demás complejo y relevante para el futuro de la democracia mexicana.

b) Lo anterior se llevará a cabo a partir de un conjunto de reglas que, en su dimensión constitucional, me limito a transcribir sin mayor comentario. Lo único que advierto es la sobrerreglamentación constitucional en la materia, ya que muchas de estas reglas deberían, en aras de una adecuada técnica jurídica, encontrarse en la ley secundaria:

i) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

ii) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

iii) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

iv) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

v) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

vi) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

vii) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario

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

c) Más adelante, para completar el sentido de la reforma, el nuevo artículo 41 constitucional señala lo siguiente: “Los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. La restricción es clara en todos sus elementos: vale en todo momento, para los partidos y sus representantes, y en todas las variantes posibles de espacios imaginables en la radio y la TV. Esta prohibición sería reforzada con prohibiciones y sanciones en la legislación secundaria (COFIPE) dirigidas a los propios partidos y, también, a los concesionarios de los medios.<sup>11</sup>

No es difícil imaginar que ésta es una de las disposiciones constitucionales que, por sus efectos, más irritó a los concesionarios de los medios de comunicación. La transferencia de recursos que, provenientes de las arcas del Estado, terminaban en sus manos, con la reforma, se había terminado. Sin embargo, el foco de las críticas y el objeto de sus litigios legales se ubicó en la disposición que se comenta a continuación (y que, al igual que la medida anterior, vale también en los estados y en el Distrito Federal).

d) Con la experiencia de la elección de 2006 en mente, mediante la reforma, también se elevó la siguiente prohibición —que ya se encontraba en la legislación secundaria—<sup>12</sup> al artículo 41 constitucional:

<sup>11</sup> Por excepción en este texto dedicado a la reforma constitucional, conviene citar algunas disposiciones de la legislación secundaria. En el COFIPE, en sintonía con la Constitución, se estableció que los partidos no pueden “...en forma directa o por terceras personas, (contratar) tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión (artículo 342, 1, j del COFIPE)”. Y los concesionarios tienen prohibida “La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (artículo 350, 1, a del COFIPE)”. Cfr. Salazar, P., “La libertad limitada”, *Nexos*, núm. 366, junio de 2008, pp. 8-10.

<sup>12</sup> En efecto, durante la elección de 2006 estaba vigente una norma legal en esta materia, que tenía una redacción menos clara y categórica: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales...”, que, como ya recordamos, fue burlada, entre otros, por el Consejo Coordinador Empresarial y que, por lo mismo, ahora fue reemplazada por la disposición constitucional comentada y apuntalada por otras normas en el código electoral.

Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Es claro que la limitación vale para cualquiera —de hecho la Constitución también prohíbe la transmisión en territorio mexicano de este tipo de mensajes cuando se contraten en el extranjero— pero no queda claro: a) si la prohibición vale en todo momento o sólo durante los procesos electorales, y b) si la limitación abarca cualquier tipo de posicionamiento político o sólo aquellos que directamente están orientados a incidir en los resultados de las elecciones. Esta *indefinición*, por la importancia que el tema reviste, merece algunas reflexiones en este ensayo. Existen, al menos, dos interpretaciones posibles sobre los alcances de la norma:

Queda claro que, durante las campañas electorales, la prohibición que nos ocupa tiene vigencia plena. Pero puede argumentarse que no vale fuera de esos tiempos electorales. Esta interpretación se refuerza si consideramos que el código electoral —desde antes de la reforma— ya establecía lo siguiente:

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que *durante la campaña electoral* producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (artículo 228, 3 del COFIPE).

A la luz de esta definición legal puede concluirse que la limitación que impone la Constitución, al usar el término “propaganda”, se refiere a este conjunto de medios y acciones de difusión que se realizan “durante la campaña electoral”. Sostener lo contrario —que la limitación constitucional vale en todo momento y para cualquier posicionamiento político—, supondría aceptar que nuestra Constitución impone una limitación muy gravosa a la libertad de expresión en una materia particularmente delicada como lo es *la política* (entendida en sentido amplio).

Alguno podría objetar que la conclusión anterior es apresurada e imprecisa porque la limitación que impone la Constitución no restringe la libertad de expresión, sino la posibilidad de ejercerla a través de la radio y la televisión. Suena convincente, pero el problema es que, como lo advierten diversos documentos e instancias internacionales, la frontera

entre lo primero y lo segundo no es tan clara. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo, subraya la vinculación profunda, casi íntima, que existe entre esta libertad y su ejercicio a través de cualquier medio:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de *difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, reitera la idea, y remata, en su párrafo 3, con una disposición contundente:

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, *de frecuencias radioeléctricas*, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o *por cualesquiera otros medios* encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

De hecho, en sintonía con estas normas y con otras que nos dicen cuándo y en qué forma es legítimo imponer límites a la libertad de expresión, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, en 2000, aprobó una *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, de la que conviene rescatar dos párrafos:

5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida *a través de cualquier medio de comunicación oral*, escrito, artístico, visual o *electrónico*, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, *violan el derecho a la libertad de expresión.*

6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones *por cualquier medio* y forma...

Como puede observarse, a la luz de estas normas internacionales —que, vale la pena advertirlo, no están por encima de la Constitución

mexicana, sino que se encuentran en un grado de jerarquía inmediatamente inferior a la misma, pero sí sirven para orientar su interpretación— la lectura de la restricción impuesta por el artículo 41 constitucional, que parece compatible con la libertad de expresión, es aquella que limita su vigencia al tiempo de las campañas electorales y al ámbito específico de la política electoral, y no de la política en general.

No obstante ello, existe una segunda interpretación posible. Después del nefasto espectáculo mediático durante la elección de 2006 —en el que las descalificaciones y los insultos entre los candidatos y sus seguidores fueron la constante— y de la abusiva intervención de algunos grupos económicamente poderosos durante la campaña de ese año, el poder reformador de la Constitución optó por una decisión que colocó otros bienes fundamentales para la consolidación de nuestra democracia —como la equidad de las diferentes voces para participar en el debate público— por encima de una concepción irrestricta de la libertad de expresión.

De hecho, durante la elección de 2006 estaba vigente una norma legal en esta materia que tenía una redacción menos clara y categórica —“Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales...”— que fue burlada, entre otros, por el Consejo Coordinador Empresarial, y que, por lo mismo, ahora fue reemplazada por la disposición constitucional que conocemos y apuntalada por otras normas en el código electoral. Desde esta perspectiva, cabría interpretar que la nueva restricción es más amplia y ambiciosa: vale en todo momento y para cualquier propaganda política.

Una norma del Código Electoral reformado parece confirmar que, en efecto, los legisladores estaban pensando en una restricción a la contratación de propaganda en todo momento y para cualquier asunto de índole política. El nuevo artículo 345 del COFIPE (inciso b, párrafo primero) dice que es una infracción a la legislación electoral por parte de “los ciudadanos..., o en su caso de cualquier persona física o moral”:

Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con  *fines políticos o electorales*, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

La distinción que hacen los legisladores entre “fines políticos o electorales” es la que llama mi atención. Si bien se refiere a la propaganda orientada a la promoción personal, la redacción de la norma nos permite interpretar que la prohibición también vale fuera de los tiempos de campaña y no sólo para los asuntos electorales.

Quienes defienden esta interpretación sostienen que, en el contexto mexicano, después de 2006, una restricción de esta naturaleza a la libertad de expresión está justificada, porque de ésta depende la viabilidad de la forma democrática de gobierno. Esta tesis se basa en la legítima existencia de límites a la libertad de expresión. Los propios documentos internacionales a los que me he referido aceptan que la libertad de expresión puede limitarse legalmente cuando, entre otras cosas, estén en riesgo los derechos fundamentales, el orden público o las instituciones democráticas. También nuestra Constitución, en su artículo 6o., dice que la manifestación de las ideas puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa cuando se ataque a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito o se perturbe el orden público. No sólo en el artículo 41, apartado C, establece que en la propaganda que difundan los partidos deberán “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”.

Es decir, la Constitución mexicana acepta límites a la libertad de expresión, por lo que no sería del todo descabellado sostener que la restricción para contratar propaganda vale en todo momento y para cualquier asunto de naturaleza política.

En lo personal, siguiendo la lógica que ha inspirado a la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, en el sentido de que sólo es lícito imponer ciertos límites a libertad de expresión cuando existe un “peligro cierto y actual” (*clear and present danger*) de que ciertas expresiones pongan en riesgo un “interés fundamental” (*compelling interest*) del Estado (por ejemplo, a las instituciones democráticas o a otros derechos fundamentales), me inclino por la primera interpretación.

Pero, como debe ser en una democracia constitucional digna de ese nombre, la última palabra corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes. Sus interpretaciones de esta norma, como el lector puede imaginar, serán de la máxima relevancia para el futuro de la democracia mexicana.

Por lo pronto, sabemos que ésta fue la disposición que suscitó mayor polémica durante el proceso de aprobación de la reforma y, de hecho, fue

la causa primordial de los recursos de amparo que intentaron interponer algunos intelectuales y empresarios en contra de las modificaciones constitucionales. Seguramente por ello, en sus dictámenes, los senadores y diputados, se cuidaron de advertir lo siguiente:

...no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión.<sup>13</sup>

e) En paralelo a las polémicas disposiciones antes analizadas, también se modificó el artículo 6o. de la Constitución mexicana, para incorporar en el mismo la siguiente frase, cargada de significado y de potenciales implicaciones, pero que debe ser complementada por una legislación secundaria hasta ahora inexistente: "...el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". Sobre este derecho el Tribunal Constitucional español ha señalado lo siguiente:

... (el mismo) tiene un carácter meramente instrumental en cuanto que su finalidad se agota en la rectificación de informaciones publicadas por los medios de comunicación y que aquél que solicita la rectificación considere lesivas de derechos propios. Por su naturaleza y finalidad, el derecho de rectificación, que normalmente sólo puede ejercerse con referencia a datos de hecho (incluso juicios de valor atribuidos a terceras personas), pero no frente a opiniones cuya responsabilidad asume quien las difunde, debe ser regulado y ejercitado en términos que ni frustren su finalidad ni lesionen tampoco el derecho que también la Constitución garantiza a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (sentencia 35/1983).<sup>14</sup>

f) Otro cambio significativo desde la perspectiva de los alcances de las competencias (y responsabilidades) del Instituto Federal Electoral reside en que, a partir de 2007, también tendrá a su cargo la administración de los tiempos estatales en radio y televisión en las entidades federativas. Desde esta perspectiva, parece atinado sostener que, al menos en este tema, la au-

<sup>13</sup> La cita se encuentra en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados encargadas de dictaminar la reforma constitucional.

<sup>14</sup> Carbonell, M., voz "Derecho de rectificación", *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 667-670.

toridad electoral administrativa *federal* funge en realidad como una autoridad *nacional*. Las reglas que observará para cumplir con esta encomienda se encuentran en el apartado B del propio artículo 41, a saber:

i) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

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

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

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

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

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

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

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá sus-

penderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

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

De hecho, con la finalidad de reforzar estas normas, también se modificó el artículo 134 constitucional, para establecer lo siguiente: i) los servidores públicos deben aplicar “con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”; ii) toda la propaganda gubernamental (o pública en sentido amplio) “deberá tener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social (y, en ningún caso) incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”; iii) las leyes garantizarán el cumplimiento de estas normas, “incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

h) Sobre el tema de las sanciones, precisamente, versa el último párrafo de la nueva ‘base’ del artículo 41 constitucional, en la que se establece que las infracciones a la misma “serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.

## VI

Como puede observarse en los párrafos precedentes, la reforma electoral mexicana en materia de medios de comunicación de 2007 es sumamente compleja y ambiciosa. Su construcción política y jurídica fue difícil, y la reacción de los medios electrónicos a la misma anuncia resistencias a su

implementación. De ahí que el reto para las autoridades electorales mexicanas sea mayúsculo. Las herramientas jurídicas existen, ahora el reto reside en construir la infraestructura técnica para implementar las nuevas disposiciones y, sobre todo, en consolidar y afianzar la *auctoritas* y la *potestas* de los órganos del Estado responsables de ponerlas en marcha y, en su caso, de sancionar sin titubeos a los infractores de las mismas. Lo que está en juego no sólo es la viabilidad de las nuevas normas electorales, sino la capacidad del Estado mexicano para controlar a los poderes privados en clave democrática.