

El modelo de comunicación política.
La propaganda electoral de los servidores públicos

Dr. Sergio López Ayllón¹

I. Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación convocó en noviembre de 2009 al II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral. Este Observatorio tiene por objeto crear un espacio deliberativo para examinar, de manera razonada y serena, algunas sentencias relevantes de este órgano jurisdiccional. Es un ejercicio necesario y útil que manifiesta la voluntad del Tribunal de rendir cuentas, situación por la cual debemos felicitarlos.

En efecto, el seminario obliga a los expositores externos a analizar, reflexionar y ponderar las razones del Tribunal, tanto desde la perspectiva del caso concreto como la de sus consecuencias en la configuración de las reglas y criterios de interpretación, aspectos que impactan el conjunto del sistema electoral mexicano. Por el otro, facilita un diálogo necesario entre la academia y los juzgadores (no sólo entre los magistrados, sino también de los secretarios que integran sus ponencias y cuya labor es poco reconocida pero fundamental en la construcción de las sentencias), y cuyo sentido más profundo es enriquecer la calidad argumentativa y las razones del tribunal.² En este sentido, creo necesario expresar mi convicción que la labor necesariamente crítica de los comentaristas no añade ni resta legitimidad a las sentencias del tribunal -ellas tienen su propia legitimidad institucional y son firmes y definitivas para todos los efectos- sino que contribuye a fortalecer el debate y la institucionalidad democrática.

En mi caso particular, recibí la solicitud de comentar cuatro sentencias del tribunal identificadas con los expedientes SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009 acumulados, SUP-RAP-145/2009 y SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados. En realidad se trata de tres grandes casos relacionados con la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda electoral. Dos de ellos se refieren a la difusión de mensajes políticos por grupos parlamentarios del Congreso. El tercer aborda el problema de la contratación de mensajes publicitarios –en el caso de una revista- en radio y televisión y que fueron considerados como propaganda electoral.³ Este último

¹ El autor agradece la asistencia de investigación de Ximena Santaolalla y Guadalupe Barrera. Ana Elena Fierro leyó el manuscrito e hizo valiosas sugerencias.

² Para ampliar sobre este tema véase Magaloni, Ana Laura. “Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre jueces y académicos” en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. XVII-XXIV.

³ Se trata de los expedientes SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados (SUP-RAP-226/2009, SUP-RAP-227/2009 y SUP-RAP-230/2009). El litigio versa sobre la difusión en radio y televisión de diversos promocionales de la revista Cambio en los que en realidad se hacía propaganda política al Partido Verde Ecologista de México. El 27 de junio y el 01 de julio de 2009 el IFE ordenó el inicio del

caso no será desarrollado en este ensayo, y dejaremos su análisis para otra ocasión.

Este comentario se concentra en el análisis de los problemas de la comunicación política de los legisladores que se derivan del régimen que establece la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe). En concreto se abordan las dos preguntas siguientes que se derivan de los casos: ¿pueden los legisladores en lo particular o los grupos parlamentarios en el Congreso contratar espacios en los medios de comunicación para informar a los ciudadanos de los resultados de su labor? en su caso ¿ encuadra esta hipótesis en el marco de las restricciones constitucionales a la difusión de propaganda política o de propaganda gubernamental en materia electoral? Para responderlas consideraremos en primer lugar el contexto de la reforma constitucional para entrar después en el análisis específico de los casos que se comentan. Posteriormente analizaremos con detalle el marco normativo y los argumentos del tribunal. Avanzamos desde ahora que en uno de los casos - la difusión de mensajes informativos en televisión del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México- discrepamos del sentido de la decisión del Tribunal por las razones que adelante expondremos con detalle.

II. Los informes de los legisladores del Partido Verde: los casos a examen.

A. El contexto de la reforma electoral.

En 2007 se modificaron las normas constitucionales en materia electoral. Se trató de una compleja reforma luego del controvertido proceso electoral de 2006. El resultado fue un “nuevo diseño electoral” sobre cuyas razones e implicaciones existen diversos análisis y un extenso debate.⁴ Lo que a ningún observador medianamente serio escapaba era la enorme dificultad que suponía la puesta en operación de la reforma. Así, “se trataba de un reto mayúsculo para las instituciones electorales...(que) conllevaría la implementación de un nuevo arreglo de normas, prácticas, decisiones y resoluciones que transformaría sensiblemente la manera de operar de nuestras autoridades electorales, su relación con los partidos políticos y

procedimiento administrativo especial sancionador contra el PVEM, Televisión Azteca, Televimex, Grupo Mac, Grupo Radiodifusoras Capital S.A de C.V, Prime Show Productora, Mac Ediciones Publicaciones y Radiodifusoras Capital. El 8 de julio de 2009 el IFE dictó resolución en la que se impusieron sendas sanciones económicas a las empresas de comunicación y al PVEM una reducción de sus ministraciones correspondiente al 1.70% del monto total de las prerrogativas que por actividades ordinarias permanentes recibiría ese año, equivalente a \$4'000,000.00. El PVEM y el resto de las empresas sancionadas impusieron recursos de apelación ante la Sala Superior del TEPJF. El Tribunal resolvió confirmar el sentido de las sanciones impuestas por el IFE, pero modificar su resolución en lo relativo al establecimiento de la responsabilidad del PVEM en la comisión de la infracción. Lo anterior, debido a que consideró que el PVEM no contrató directa ni indirectamente los promocionales, y realizó acciones preventivas que cumplían con diversos criterios establecidos por el propio tribunal.

⁴ Véanse por ejemplo los trabajos publicados por algunos de los más importantes especialistas en materia electoral mexicana en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

con otros actores poderosos (como los medios de comunicación electrónicos: en particular radio y televisión)".⁵

El cambio de las reglas electorales, enmarcado en el conflictivo y polarizado entorno post electoral de 2006, supuso una negociación de enorme complejidad. La consecuencia fue, como suele suceder en este tipo de negociaciones, una serie de "acuerdos" en que los partidos consensuaron prácticas y resultados, aunque subsistían diferencias importantes, o al menos incertidumbre, respecto de algunas cuestiones fundamentales.⁶ Este fue en particular el caso respecto del acceso de los partidos a los medios de comunicación y las limitaciones a la propaganda en materia electoral. Fue posible construir acuerdos sobre las prácticas a evitar y el resultado deseable, pero no necesariamente sobre las implicaciones que este tipo de regulación (incluso sobrerregulación) tenía sobre la libertad de expresión y su impacto en la formación de la opinión pública.

El resultado de los "acuerdos" y de la regulación que produjo, junto con el comportamiento por lo menos irresponsable de todos los partidos políticos que acordaron las reglas para violentarlas con sus prácticas inmediatamente después, fue un incremento en la litigiosidad electoral. Las instituciones juegan un papel especialmente delicado en estas situaciones pues deben interpretar y dar contenido concreto a las normas resultado de estos acuerdos incompletos, en medio de fuertes presiones de los actores políticos que desean evitar o lograr propósitos o sentidos no explícitos de esos acuerdos. Así, no es sorprendente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de instancia última de decisión, ha tenido que enfrentar situaciones de enorme complejidad. Algunas decisiones del Tribunal han recibido fuertes críticas desde diversos frentes,⁷ y el sistema en su conjunto enfrenta una fuerte tensión que quizá conduzca a nuevos ajustes en el futuro inmediato.

B. Los hechos

Las sentencias del tribunal que comentamos versan sobre dos casos distintos pero relacionados que a continuación reseñaremos brevemente en beneficio del lector.⁸

⁵ Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. VII y s.

⁶ A este tipo de acuerdo Sunstein los llama "*incomplety theorized agreements*" y juegan un papel importante en el proceso de creación de normas constitucionales o bien en la interpretación constitucional. Véase Sunstein, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 101-4 (Kindle Edition)

⁷ En particular véase el libro coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar *op. cit. supra* nota 5.

⁸ Llama la atención tanto las diferencias como las similitudes entre las sentencias que se comentan. En cuanto a las diferencias, es notable que las sentencias difieren notablemente en su estructura. Dos de ellas (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009, acumulados y SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009, acumulados) son relativamente breves y evita transcribir los argumentos tanto de la autoridad como de los quejosos y se limitan a hacer una síntesis cuidadosa de sus agravios. La otra sentencia (SUP-RAP-145/2009) es por lo contrario muy larga y reproduce *verbatim* los argumentos del IFE y de la quejosa. Luego de hacerlo vuelve a hacer una larga síntesis de los argumentos de las partes. El resultado es un documento extenso y redundante donde transcripciones y síntesis no contribuyen a mejorar la argumentación. En cuanto las similitudes de las tres sentencias llama la

El primer caso comprende cuatros expedientes (SUP-RAP-75, 82, 87 y 89 todos 2009) acumulados en dos sentencias. En todos los casos se trata de la difusión por televisión de promocionales de diputados federales del PVEM. En uno de ellos se informa de la presentación de una iniciativa para introducir la pena de muerte para asesinos y secuestradores, en el otro se anuncian diversos logros respecto de diversos temas ambientales. A continuación se transcribe el texto de uno de los promocionales:⁹

Voz de 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)

Voz Mujer: -¿Que 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 asesinos (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.

Voz en off: -Partido Verde (Imagen a la derecha emblema Cámara de Diputados LX Legislatura; a la izquierda emblema Partido Verde Ecologista de México).

Fin del promocional

En ambos casos el IFE, luego de sustanciar el procedimiento administrativo sancionador, determinó que los "spots" no podían ser considerados como propaganda gubernamental (puesto que fueron adquiridos de forma directa por los legisladores) y en consecuencia violaban las disposiciones electorales por constituir propaganda político electoral que tenía la clara intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El Instituto impuso sendas sanciones al PVEM y se dio vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados y a la

atención que en su parte central el análisis del tribunal es exactamente el mismo, casi copia al carbón de los argumentos, con las modificaciones menores necesarias para adaptarlos a los hechos que se analiza. Finalmente, en la argumentación específica de cada caso es notable lo escueto de los razonamientos que se limitan a unas líneas, y que contrastan con lo profuso de otros elementos de las sentencias.

⁹ El segundo de los promocionales puede aun encontrarse en Internet en http://www.youtube.com/watch?v=IF6YmhLzb_g (consultado 23 de noviembre 2009)

Unidad de Fiscalización del IFE. En dos sentencias distintas¹⁰ –aunque con argumentos idénticos- la Sala Superior del TEPJF revocó las resoluciones del IFE por considerar que los spots no eran propaganda político electoral ni su difusión constituía violación alguna a la normatividad electoral.

En el segundo caso (SUP-RAP-145/2009) el 8 de mayo de 2009 el PAN presentó denuncia ante el IFE en contra del PRI y su Grupo Parlamentario, por la propaganda inserta en el periódico Alfa de Toluca, las revistas Nexos, Proceso y Milenio, como sigue:

- *Inserción en el periódico Alfa de Toluca de propaganda que utiliza un tablero de "scrabble" en el cual se ataca al PAN utilizando las palabras "desempleo", "inflación", "devaluación", y la frase "¿Vas a permitir que el PAN siga jugando con el país? NOSOTROS NO". Esta publicación se atribuye al PRI.*
- *La inserción de textos y desplegados en las revistas Nexos, Proceso y Milenio identificados con los títulos "Conmemoración del Aniversario del PRI" y "EL PRI CUMPLE"; con este último título se insertan los desplegados en las revistas Proceso y Milenio, pero con contenido distinto.*

El 9 de mayo de 2009 el IFE inició el procedimiento especial sancionador y el 22 de mayo dictó resolución en la cual desestimó la denuncia respecto de la publicidad del partido identificada como juego "scrabble", por considerarla no denigratoria; asimismo declaró fundada la queja respecto de esa misma propaganda, pero por constituir propaganda electoral anticipada. También consideró fundada la queja en cuanto a los desplegados publicados por el grupo parlamentario del PRI en el Senado por haberlo hecho una vez iniciado el periodo de campaña electoral. El IFE sancionó al PRI con multa y amonestación pública; respecto de los Senadores del grupo parlamentario se ordenó dar vista a la Cámara de Diputados.

El PRI interpuso recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, quien confirmó la resolución emitida por el Consejo General del IFE. Lo anterior, debido a que consideró que el Grupo Parlamentario del PRI violentó lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el párrafo 2 del numeral 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, pues los desplegados difundidos se publicaron una vez iniciadas las campañas y por ello incumplieron con la restricción de la temporalidad.

III. El marco constitucional

El análisis de las decisiones requiere tener como referencia el marco que establece la Constitución y la legislación electoral en materia de libertad de expresión, propaganda gubernamental y política. Ello nos permitirá un análisis crítico de las decisiones del Tribunal.

¹⁰ Se trata del expediente SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, proyecto presentado por la Magistrada María del Carmen Alanís. El otro es el expediente SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009 acumulados, proyecto presentado por el magistrado José Alejandro Luna Ramos.

A. La libertad de expresión

Es verdad de Perogrullo afirmar que la libertad de expresión es piedra angular de los sistemas democráticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que esta libertad “es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, todos los que desean influir al público”¹¹.

En efecto, la democracia supone la participación de todos los ciudadanos, pero esa participación para ser efectiva implica la existencia de un debate público robusto que permita que los ciudadanos comprendan los asuntos públicos y puedan formarse una opinión informada sobre ellos; supone que puedan expresar y contrastar sus opiniones con otros miembros de la comunidad; que se analicen, discutan y evalúen las políticas públicas y sus alternativas; en fin, que se alienten las campañas de los partidos políticos, que se confronten ideas y proyectos, que se rinda cuentas.¹²

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha interpretado que la libertad de expresión, en particular en materia política, debe ejercerse dentro de lo más amplios márgenes de libertad. Así sostuvo en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* del 31 de agosto de 2004 que era indispensable “que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político” y que esto implicaba “que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información”. Añadió que “es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio y votar”.

Ahora bien, uno de los aspectos más controvertidos en la elección de 2006 fue el uso que hicieron los partidos políticos, algunos grupos de interés y los propios concesionarios de los medios de comunicación de la propaganda electoral. En efecto, a juicio de muchos su uso indiscriminado en radio y televisión generó una adulteración de la competencia democrática con varios efectos perversos, entre los cuales pueden señalarse el encarecimiento irrazonable y creciente de las campañas políticas, un debate político pobre y limitado a *spots* de poco contenido y alta agresividad, la transferencia de recursos públicos muy significativos a los concesionarios de radio y televisión,¹³ así como el incremento de su poder para

¹¹ Opinión consultiva OC-5/85, Serie a, número 5, párrafo 70

¹² Sobre este tema véase Carbonell, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

¹³ De acuerdo con los datos que presenta Ricardo Becerra, desde 1997 el flujo de dinero del erario vía partidos políticos a las grandes compañías de radio y televisión no dejó de crecer hasta representar cantidades equiparables a las de una transmisión local del mundial de fútbol o de las olimpiada. Véase Becerra, Ricardo. “2007, La reforma de la democracia” en Córdova Vianello,

controlar, mediante tarifas, tiempos y condiciones, el acceso de los partidos y los candidatos a los medios.¹⁴ En suma, condiciones que afectaban tanto la equidad como la imparcialidad de las campañas.

La reforma electoral de 2007 intentó dar respuesta a este problema generando un “nuevo sistema de comunicación política” que incluía varias dimensiones, pero que supuso necesariamente límites a la libertad de expresión.¹⁵ Estos límites constituyen en si mismos un problema pues, como señalamos previamente, la libertad de expresión es uno de los derechos más importantes en un sistema democrático y ello supone la capacidad de los ciudadanos de analizar, discutir, indagar y difundir ideas, conductas, programas y opiniones de los partidos políticos y los candidatos. En materia de libertad de expresión, el artículo 41 base III apartado A establece para los particulares una restricción absoluta a la libertad de expresión que consiste en que ninguna persona, a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de los partidos políticos o de sus candidatos a cargos de elección popular.

Contra esta disposición se interpusieron diversos amparos que intentaron cuestionar estas limitaciones, y cuya resolución ha sido muy controvertida¹⁶. El asunto amerita sin duda una discusión mayor que dejaremos para otra ocasión. El punto que nos importa destacar que independientemente del juicio que se haga sobre esta materia, el hecho jurídico y constitucional es que la Constitución establece una restricción inequívoca y precisa a la libertad de expresión.

Ahora bien, para entender el sentido y contexto de esta disposición conviene referirse al resto del marco constitucional en materia de propaganda política y gubernamental.

B. La propaganda política

El artículo 41 Constitucional, en particular el apartado A de su base III, regula la propaganda política, es decir aquella que hacen principalmente los partidos políticos, bajo los siguientes principios:

- Los partidos políticos nacionales tienen acceso y uso permanente de los medios de comunicación social.¹⁷

Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit. supra nota 4, p. 183

¹⁴ *Idem*, pp. 182 y ss.

¹⁵ Un análisis completo de estas reglas en Astudillo, César “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007” en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit. supra, nota 4, pp. 127-175

¹⁶ Véase Salazar, Pedro. “Una Corte, una jueza y un réquiem para la reforma constitucional electoral” en Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Democracia sin garantías....op. cit. supra* nota 5, pp. 29-57

¹⁷ Esta idea no es nueva y ha estado al centro de muchas de las reformas electorales. Este fue, por ejemplo, una de las principales razones que motivo la reforma al artículo 6 constitucional en el marco

- Corresponde en exclusiva al IFE la administración de los tiempos de radio y televisión. Para ello utiliza los criterios que establece la propia Constitución.
- Los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por si o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Estas disposiciones tiene varios propósitos, entre los más importantes asegurar que los partidos políticos tengan un acceso amplio y generoso a los medios de comunicación, pero de una manera ordenada y conforme a los principios de equidad y proporcionalidad. El IFE se constituye como la autoridad responsable de la administración de esta prerrogativa. Como contrapeso se establece una limitación precisa a los partidos políticos –que tienen el carácter de entidades de interés público y por ello no se constituyen en sentido estricto como titulares de derechos fundamentales- y es la prohibición expresa y absoluta para contratar por si o a través de terceras personas tiempos en radio y televisión. El sistema genera así un equilibrio: por un lado se garantiza el acceso proporcional y equitativo de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, pero por el otro se prohíbe que cualquiera de ellos tome una ventaja indebida que rompa la equidad en la contienda electoral.

C. La propaganda gubernamental

La reforma tiene un tercer elemento, y es la regulación de la propaganda de las instituciones gubernamentales y de los servidores públicos para evitar que ésta se utilice con fines electorales. Estas disposiciones se encuentran en los artículos 134 y 41 base III apartado C del mismo instrumento, conforme a las siguientes bases:

- La propaganda que difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda gubernamental no puede incluir nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos.
- El artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales establece una excepción a la regla anterior en el caso del informe anual de labores o gestión de los servidores públicos siempre y cuando los mensajes se difundan en medios de comunicación social una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público, no excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se

de la reforma política de 1977 y que introdujo el “derecho a la información”, uno de cuyos propósitos era garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Véase López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

rinda el informe y esta difusión no tenga fines electorales ni se realice dentro del periodo de campaña electoral.¹⁸

- La propaganda gubernamental –con ciertas excepciones precisas¹⁹- debe suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral (artículo 41 base III apartado C).

Este conjunto de reglas busca asegurar el principio de imparcialidad en la contienda electoral y evitar el uso indirecto de recursos públicos en las campañas electorales o a favor de ciertos candidatos.

¿Cómo valorar en conjunto este sistema de reglas? Debe admitirse como punto de partida que ninguna libertad fundamental es absoluta y que todas encuentran limitaciones. La libertad de expresión no es la excepción, y la Constitución establece diversas hipótesis en las que puede limitarse su ejercicio.²⁰ En este sentido, las restricciones establecidas por la Constitución a la difusión de la propaganda política deben interpretarse como excepciones a la libertad de expresión, que en el caso concreto afectan a los ciudadanos y las asociaciones de ciudadanos (incluso a los partidos políticos) que quieran contratar espacios en radio y televisión para difundir cierto tipo de mensajes políticos.²¹ Ahora bien, como excepciones deben interpretarse necesariamente de manera restringida. Esta es justamente la dificultad que debe enfrentar el intérprete, es decir, lograr el adecuado balance entre el ejercicio de la libertad y la salvaguarda de los intereses protegidos por las restricciones, en este caso la equidad y la imparcialidad en las contiendas electorales por un lado, y por otro la disruptiva relación entre dinero-medios y grupos de poder. En su interpretación entonces el juez debe ponderar los valores en conflicto y mediante la aplicación de criterios de proporcionalidad encontrar las soluciones a realidades complejas y dinámicas. Una lectura equivocada, por exceso o por defecto, puede afectar los delicados equilibrios construidos mediante los acuerdos inestables del Constituyente.

En materia de propaganda gubernamental el asunto es bien diferente, pues los sujetos de las normas son los servidores públicos. Por ello, se trata en realidad de una regulación que establece las modalidades y condiciones para que éstos

¹⁸ Señalo de paso que el texto del artículo 134 constitucional es expreso al señalar que “En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (énfasis añadido). Por ello, no considero ocioso preguntarse por la constitucionalidad de esta disposición del Cofipe.

¹⁹ Las excepciones comprenden las campañas de información de las autoridades electorales, los servicios educativos y de salud, las necesarias a la protección civil en casos de emergencia.

²⁰ Al respecto véase López Ayllón, Sergio. “Artículo 6° ” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, ed. por Miguel Carbonell, México, UNAM - Porrúa, 2009, pp. 139-175

²¹ Sobre la justificación a las restricciones a la libertad de expresión Cruz Parceró, José Antonio “La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma al artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos” en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit., pp. 202-206

difundan mensajes en los medios de comunicación social. Es decir, se trata de una consecuencia del principio de legalidad según en cual los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está expresamente autorizado. Por ello, su actividad se realiza necesariamente en un entorno regulado y las normas que lo establecen deben interpretarse de manera estricta. En otras palabras, las reglas del artículo 134 y del 41 constitucionales en materia de propaganda gubernamental no constituyen en sentido estricto limitaciones a la libertad de expresión, sino que regulan la actividad de los servidores públicos en la materia. Esta situación así se reconoció explícitamente en la iniciativa de la reforma constitucional cuando estableció que “las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para la autoridades; estas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público”.²² Esta es una dimensión central del análisis que elaboraremos más adelante.

IV. Análisis de las razones del tribunal

Las sentencias del tribunal abordan diversos aspectos, entre otros la naturaleza de los grupos parlamentarios, los vínculos de estos con los partidos políticos o la relación entre representantes y representados. Otros comentaristas en esta misma obra analizan con detalle estas cuestiones, por lo que me limitaré a examinar el asunto desde la perspectiva específica de las reglas en materia de propaganda gubernamental y propaganda política. Para ello tomaré como línea de argumentación el análisis del caso de los *spots* del PVEM.²³

El PVEM presentó en sus alegatos varios argumentos para defender la actuación de sus diputados. Entre otros sostuvo que la difusión de los *spots* eran propaganda institucional (o gubernamental) y encuadraba en la hipótesis contenida en el artículo 228 del Cofipe, es decir que se trataba de “informes” de la actividad legislativa de los diputados miembros del grupo parlamentario del PVEM y que no pretendían influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Señaló además que el uso del nombre y emblema del partido verde no constituían *per se* una violación a la legislación electoral, pues los diputados y las fracciones parlamentarias se identifican con un partido político y por ello los mensajes que emiten deben mantener esta identidad. Argumentó que los *spots* fueron pagados con recursos privados (lo cual impediría la violación al artículo 134) y finalmente que los diputados son “funcionarios de gobierno que tienen libertad de expresión”²⁴ y que por ello el Partido no tuvo que ver en los hechos, ni siquiera como *culpa in vigilando*.

La Sala Superior del Tribunal inicia su estudio de fondo con una disertación respecto de la función soberana y representativa del Congreso y de sus integrantes. En esta

²² La cita esta tomada de la sentencia SUP-RAP-145/2009.

²³ Lorenzo Córdova realizó un análisis de estas sentencias en “La reforma trastocada: el caso de los informes de labores del PVEM” en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, op. cit. supra, nota 4, pp. 59-84. Nuestras conclusiones son similares.

²⁴ SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009, acumulados

lógica sostiene que los diputados son “representantes de la Nación”, aunque su actividad legislativa coincida en principio con las propuestas y postulados de su partido político. Señala en seguida que los grupos parlamentarios son una forma de organización de las Cámaras y no “una extensión del partido político”.²⁵ Su función es, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en las Cámaras.

El argumento continúa y propone que la comunicación entre los representantes y los electores constituye un elemento inherente a la actividad parlamentaria pues es una condición para cumplir con la función representativa. Reconoce que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso establecen una forma, mecanismo o procedimiento específico de comunicación. Sin embargo esto no debería constituir un impedimento para hacerlo, por el contrario “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”.²⁶ En este contexto comunicativo -dice el Tribunal- es además “aceptable que se utilice el emblema del partido político que los propuso”.²⁷

Concluye el argumento estableciendo que los mensajes que los legisladores contraten en radio y televisión no constituyen propaganda electoral si cumplen con los siguientes requisitos:

- “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 finalidad debe ser dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o de 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 de tales informes debe tener fines electorales”²⁸

Luego de aplicar sumariamente estos criterios al caso concreto²⁹, la Sala Superior concluyó que, puesto que en su opinión se cumplieron todos ellos, los promocionales del PVEM no constituyeron propaganda electoral.

²⁵ SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009, acumulados.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem*

²⁸ *Idem.* Conviene hacer notar que en las tres sentencias que se comentan los argumentos son fundamentalmente los mismos, de hecho “copias al carbón” en su parte medular.

²⁹ Suponiendo sin conceder que estos criterios fueran aceptables, llama la atención lo precario del razonamiento mediante el cual el Tribunal concluye que son aplicables al caso concreto y que por cierto son sustantivamente iguales en las dos sentencias. En particular el análisis del “contenido informativo” y “finalidad” son extraordinariamente escuetos e ignoran el necesario análisis contextual que hubiera sido necesario. Así por ejemplo se dice “de ninguna de las aseveraciones contenidas en el promocional, ni del contexto visual que se presenta, se advierte que en él se incite de manera

Desde nuestra perspectiva la argumentación del Tribunal tiene varios problemas serios. Elude un examen jurídico riguroso del marco constitucional, así como del propósito de las restricciones que en él se establecen, para mediante un razonamiento diverso que atiende a la naturaleza representativa de los miembros del Congreso y a la necesidad de establecer vínculos de comunicación entre éstos y los ciudadanos, crear la posibilidad que los legisladores contraten, en lo individual o como grupo parlamentario, tiempos en radio y televisión que –casi por definición– tiene una intencionalidad de propaganda política. En el caso concreto, el análisis contextual muestra además con claridad que sí existía la intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Expongo a continuación mis argumentos.

El punto de partida será admitir –y sólo para efectos de la construcción del argumento– que se trataba de “informes” que presentaban los diputados sobre su actividad legislativa³⁰ (es necesario hacer notar que el Tribunal nunca examinó directamente esta cuestión y la dejó correr en una curiosa ambigüedad)³¹. Bajo esta hipótesis, el marco normativo conforme al cual debían haberse analizado el asunto es el que se desprende de los artículos 134 constitucional y 228 del Cofipe. Es decir, de propaganda que se difundiera por parte del órgano –la Cámara de Diputados o el Senado– con carácter institucional y fines informativos. Respecto de esta cuestión había dos cuestiones a resolver, que eran el estatus de los grupos parlamentarios y de los legisladores en lo individual. En cuanto a los primeros el tribunal concluye que en tanto la constitución de grupos parlamentarios se hace en el marco del Poder Legislativo Federal, éstos forman parte de aquél y por lo tanto están sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 134 y 41 constitucionales.³²

En cuanto a los diputados en lo individual, el tribunal simplemente ignora esta dimensión y no se pronuncia sobre la cuestión, (aunque implícitamente se refiere en varias ocasiones a los “informes” de los diputados). Tampoco se pronuncia sobre si el origen de los recursos es determinante para poder aplicar el marco normativo que se desprende del artículo 134. Este era un aspecto relevante pues como queda demostrado en el expediente, los promocionales fueron contratados directamente por los diputados y pagado con sus recursos³³.

directa o indirecta a la emisión del voto a favor del Partido Verde Ecologista de México....”. Nada más. Ningún razonamiento que motive esta aseveración.

³⁰ El mismo argumento es aplicable en el caso de la propaganda del grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República que se analiza en el expediente SUP-RAP-145/2009

³¹ Por ejemplo en su razonamiento sobre el “contenido informativo” del promocional el tribunal dice que su difusión tenía como propósito “hacer del conocimiento de los habitantes del país, una determinada posición política que fue llevada al seno de la legislatura mediante una iniciativa....lo que constituye un acto estrictamente vinculado con las funciones legislativas” (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados). Como puede observarse no existe un pronunciamiento claro sobre si se trataba o no de un informe.

³² En las sentencias que analizamos el Tribunal hace un largo análisis sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Este aspecto no lo analizamos en este ensayo.

³³ Los mensajes se transmitieron mediante contratos de prestación de servicios entre diversos diputados del PVEM y Televisión Azteca S.A. de C.V. y Telivimex S.A. de C.V. El propio PVEM

Ahora bien, si se trataba, como alegó el PVEM, de informes difundidos por los diputados –que son servidores públicos³⁴- en los medios de comunicación al amparo del artículo 228 del Cofipe, entonces el Tribunal debió haber analizado simplemente si se cubrían todos los requisitos que establece ese dispositivo normativo, y que son los siguientes:

- Que se trate del informe anual de labores del servidor público
- Que se haga una vez al año
- Que la difusión de los mensajes ocurra dentro de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe
- Que se difundan en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público
- Que la difusión no tenga fines electorales ni se realice dentro del periodo de campaña electoral.

Sin embargo la Sala Superior omitió este análisis. En su lugar afirmó –no sin razón- que ni la Constitución ni la legislación prevén estos “informes” de labores de los diputados. A partir de este hecho y bajo el doble argumento de la calidad de “representantes de la Nación” que tienen los diputados y de la necesaria comunicación entre ellos y sus representados, creó una nueva hipótesis *ad hoc* que permite a los legisladores difundir en radio y televisión su labor bajo los cuatro criterios -sujetos, contenido informativo, temporalidad y finalidad- a los cuales nos referimos previamente.³⁵ Es muy importante destacar que debajo de toda esta construcción subyace la intención de asegurar el “derecho” de los diputados de comunicarse con sus electores. Al hacerlo el Tribunal olvida que no se trata de una restricción a la libertad de expresión, sino de una regulación sobre la propaganda gubernamental de los servidores públicos y que por ello requería darle un sentido estricto. Por otro lado, la construcción esta nueva hipótesis no se desprende a mi juicio ni del texto de la Constitución ni del Cofipe. En otras palabras, el Tribunal no sólo interpretó extensivamente el texto de estos ordenamientos, sino que fue más allá y creó una hipótesis que genera nuevos problemas que desvirtúan claramente el propósito de la regulación constitucional. Veamos por qué:

En cuanto a los sujetos, la Constitución diferencia claramente entre los servidores públicos, los partidos políticos y los particulares. En el primer caso están regulados principalmente en el artículo 134 y la propaganda que difunden debe tener carácter institucional e informativo, incluso aquella que se difunda con motivo de los informes

admite en sus alegatos que los spots fueron pagados con “recursos privados y no con los provenientes del erario público” SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados.

³⁴ De una lectura sistemática de la Constitución, en particular del artículo 108 en relación con el 134, se desprende sin lugar a dudas que los diputados deben ser reputados como “servidores públicos”.

³⁵ El tribunal argumenta “...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”

de labores y en los cuales se permite, por excepción, que se haga referencia a las personas concretas. Los partidos políticos y los particulares están, por su parte, regulados en el artículo 41 base III inciso A. La difusión de propaganda de los primeros en radio y televisión debe ser administrada en exclusiva por el IFE. En cuanto a los particulares la Constitución tiene una prohibición absoluta y es que ninguna persona física o moral puede 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 candidatos a puestos de elección popular.

El criterio del tribunal crea un “tercer tipo” de difusión que es aquella hecha por “conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados”. Nótese que en estos “sujetos” se incluye tanto a los legisladores en lo individual, como a los grupos parlamentarios e incluso a la propia Cámara. En cuanto a la Cámara y los grupos parlamentarios, el propio tribunal reconoce que caen bajo la hipótesis del 134. Por lo tanto el criterio aquí sería redundante, salvo por el hecho que el tribunal crea nuevas condiciones para la difusión de propaganda. En cuanto a los legisladores en lo individual, el tribunal crea también una nueva hipótesis que les permite contratar en lo individual tiempos en radio y televisión y que vagamente regula a través del resto de los criterios.

Al respecto nos parece muy ilustrativo que en el caso SUP-RAP-145/2009 el IFE retomó el criterio que expone el tribunal pero lo modifica para evitar el problema que recién señalamos. Así el IFE dice “La contratación de la propaganda debe hacerse exclusivamente por conducto de los legisladores, entendiendo por ello su grupo parlamentario o cualquiera de las cámaras que integran el H. Congreso de la Unión...” (énfasis añadido). Aquí el IFE parece sugerir que los legisladores no pueden contratar propaganda gubernamental en lo individual. Esto sería una consecuencia lógica del régimen especial a que están sujetos en tanto servidores públicos, pero que la decisión del tribunal modificó.

En cuanto al “contenido informativo” el tribunal establece que éste debe ser “dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen”. Aparentemente esta es un criterio redundante con la del artículo 134 pues se identificaría con la actividad sustantiva del órgano, en el caso el Congreso. Nótese sin embargo que el criterio incluye, como ya dijimos, a los “legisladores” en lo individual o agrupados en sus grupos parlamentarios, y en este sentido modifica el sentido del artículo 134 cuando establece que la propaganda gubernamental no puede “incluir nombre imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos”. En efecto, bajo el criterio del tribunal un legislador podría difundir en radio y televisión información sobre “su actividad legislativa”. Pero el problema es todavía mayor si se considera que los legisladores necesariamente realizan actividades acordes con las propuestas y postulados de los partidos políticos, cuestión que expresamente reconoce el tribunal. Sin embargo este hecho parece ser irrelevante bajo el argumento que los diputados son “representantes de la Nación” y que tienen obligación de “respetar el mandato popular y desempeñar el cargo para el cual fueron electos”. Así el tribunal borra de tajo el hecho de que los legisladores siguen vinculados con sus partidos políticos y que su actividad en ningún sentido está desvinculada de éstos. Así legitima sin mayor recato o análisis propaganda difundida en radio y televisión en la cual un legislador en lo individual haga propaganda

política bajo el argumento de que simplemente “informa” de su actividad legislativa. Así el criterio del TEPJF “borra” para los legisladores la regulación que contiene el texto del artículo 228 del Cofipe y que, por cierto, es una excepción a la prohibición general que contiene el artículo 134 de la Constitución.

En cuanto a la temporalidad el tribunal argumenta que la difusión no puede darse dentro “del periodo de precampaña o campaña electoral”. Respecto de la campaña electoral el criterio es simplemente redundante con la prohibición contenida en el artículo 41 base III inciso C.³⁶ El aspecto problemático es el relativo a la extensión de la prohibición a las “precampañas”, pues en ningún artículo constitucional o legislativo se encuentra esta restricción. Este aspecto fue señalado en la reserva del magistrado Flavio Galván quien, atinadamente desde nuestra perspectiva, señala que no encuentra fundamento para la extensión de la limitación de la difusión al periodo de precampañas.

Pero existe otro problema —esta vez de carácter contextual- y es que los promocionales en litigio se difundieron en el periodo que se dio entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas. Entonces, el tribunal sugiere que durante el periodo de precampaña la difusión estaría prohibida pues la difusión de los mensajes podría tener fines electorales (dirigidos al interior de los partidos políticos). Tampoco procedería durante las campañas por razones obvias. Pero sucede que “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 de un proceso electoral, que se acerca la elección y que la maquinarias partidistas están aceitando sus mecanismos de proselitismo”.³⁷

El cuanto al último elemento, que es el de “finalidad”, el tribunal establece que “en ningún caso la difusión de los informes debe tener fines electorales”. Este es el aspecto más cuestionable del análisis del tribunal. Ya hemos afirmado anteriormente que resulta extremadamente difícil desvincular la actividad legislativa de los programas de los partidos políticos. El mismo tribunal lo reconoce cuando afirma que “...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 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 esta”³⁸ (énfasis añadido).

³⁶ En el caso SUP-RAP-145/2009 el tribunal considera que en tanto la publicación de la propaganda institucional del grupo parlamentario del PRI se dio dentro del periodo de campaña constituía una clara violación a este criterio y por ello, entre otras razones, confirmó la sanción impuesta por el IFE.

³⁷ Córdova, Lorenzo, *op. cit. supra* nota 23 p. 81.

³⁸ SUP-RAP-145/2009 y acumulados. En la sentencia SUP-RAP-82/2009 y acumulados el Tribunal sugiere que la coincidencia de contenidos entre el contenido de las campañas y los informes de los legisladores no es problemática. Así dice “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 estos adoptaran una determinada conducta sobre un tema de interés social

Como puede verse el tribunal admite que existe un vínculo material entre la actividad parlamentaria y el partido político. De ello se sigue que necesariamente los contenidos materiales de los informes tienen una alta probabilidad de identificarse con la de los partidos políticos, lo cual resulta problemático a la luz de las disposiciones constitucionales. En este sentido Lorenzo Cordova afirma que "...si se acepta el nexo estructural que tienen los legisladores asociados a un grupo parlamentario... resulta inevitable cuestionarse si la compra de publicidad para informar las actividades parlamentarias (íntimamente vinculadas con los principios y plataforma de un partido) no termina por ser una compra de publicidad del partido político a través de terceras personas, situación que, como vimos, está expresamente prohibido por la Constitución"³⁹

Suponiendo sin conceder que esta diferencia fuera factible y que los informes reflejaran exclusivamente la actividad legislativa, el análisis no puede desvincular el contenido del mensaje del contexto político y temporal en el que se emite. En el caso concreto existen diversos elementos que permitirán llegar a una conclusión diversa a la que llegó al Tribunal y que, como ya señalamos, está muy débilmente argumentada. Algunos de estos elementos son los siguientes:

- No existían antecedentes de "informes" de la actividad legislativa mediante compra de espacios de radio y televisión.
- Los "informes" de los legisladores del PVEM se hicieron varias semanas después de que concluyera el periodo de sesiones y meses antes de concluyera su mandato (31 de agosto).
- Su contenido coincidía claramente con algunas de las líneas centrales de la plataforma electoral del PVEM y de sus campañas de propaganda política.⁴⁰
- Su difusión estaba muy próxima al inicio de la campaña electoral. ¡Es este periodo tan próximo a la elección el que se "elige" para difundir los "informes" de la actividad legislativa!

Todos estos elementos permiten suponer más que razonablemente que sí existía una intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y por ello que la emisión de los promocionales violentaba la letra y el sentido de la restricción constitucional. Sin embargo, el tribunal omite cualquier razonamiento o ponderación

como lo es el tema "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 que las gestiones de una determinada corriente política lleva a cabo en el seno del Congreso de la Unión"

³⁹ Cordova, Lorenzo, *op. cit. supra* nota 23, p. 81

⁴⁰ El Tribunal dice al respecto: "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 cingentes con los postulados del partido que los propuso"

sobre estos hecho y se limita a establecer que “En su contexto, éste órgano jurisdiccional no advierte la existencia de algún elemento que permita concluir que el promocional difundido tuviera contenido electoral.... De ninguna de las aseveraciones contenidas en el promocional, ni del contexto visual que se presenta, se advierte que en él se incite de manera directa o indirecta a la emisión del voto a favor del Partido Verde Ecologista de México, o en contra de cualquier otra opción política”.⁴¹

Finalmente, debe de considerarse que en los criterios que propone el tribunal desaparece algunos de los requisitos que establece el artículo 228 del Cofipe relativos a la propaganda relacionados con los informes de labores, y que son la temporalidad de la difusión (una vez al año y siete días anteriores y cinco posteriores a la celebración del informe), así como lo relacionado con la cobertura regional. Estos requisitos fueron simplemente ignorados en los razonamientos del Tribunal.

V. A modo de conclusión

El tribunal enfrenta una tarea difícil y compleja. Armonizar la libertad de expresión con las restricciones constitucionales. En los casos que comentamos me parece que debajo de los razonamientos del tribunal asoma su preocupación por salvaguardar la posibilidad que los legisladores puedan comunicar los resultados de su labor legislativa con los electores e incluso rendir cuenta de sus actividades parlamentarias. Esto es sin duda loable. El problema es que su al hacerlo erró en argumentación por lo que la sentencia es muy problemática.

No sostengo que los legisladores están impedidos para realizar actividades de comunicación con sus representados. Por el contrario. Lo que sucede es que en tanto servidores públicos, su actuación debe ajustarse al marco legal y constitucional. En este sentido, las disposiciones que regulan la propaganda gubernamental no deben considerarse como restricciones a la libertad de expresión sino como causas en los cuáles debe transcurrir su actividad. Lo que hace la decisión del tribunal es mediante la creación de una categoría nueva ampliar el margen de acción de diputados y grupos legislativos situación que a mi juicio modifica el alcance de las normas constitucionales.

En síntesis, el Tribunal a mi juicio erró en dos sentidos. El primero, en un análisis insuficiente del caso concreto, tanto de sus elementos jurídicos como fácticos. El segundo, quizá más importante, en que el precedente que crea deja abierta la posibilidad de que se desvirtúe el sentido de la reforma constitucional pues bajo el argumento que se trata de “informes” y que se cubran los requisitos que estableció el tribunal, los diputados en lo particular o incluso los grupos parlamentarios podrían contratar espacios en radio y televisión para difundir sus mensajes, en mi opinión en violación de los artículos 41 y 134 de la Constitución.

⁴¹ SUP-RAP-87/2009 y acumulado. En la sentencia SUP-RAP-75 y acumulados el razonamiento es básicamente el mismo.