

INFORMAR
SOBRE ACTIVIDADES
PARLAMENTARIAS
VS.
PROPAGANDA
ELECTORAL

Alcances y límites

CECILIA MORA-DONATTO

Notas introductorias

Alejandro David Avante Juárez
y Enrique Martell Chávez



**INFORMAR SOBRE ACTIVIDADES
PARLAMENTARIAS VS.
PROPAGANDA ELECTORAL**
Alcances y límites

**COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
SUP-RAP-75/2009
SUP-RAP-87/2009
Y SUS ACUMULADOS**
Cecilia Mora-Donatto

NOTAS INTRODUCTORIAS A CARGO DE
*Alejandro David Avante Juárez
y Enrique Martell Chávez*

342.7629 Mora-Donatto, Cecilia.
M449i

Informar sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral : alcances y límites / Cecilia Mora-Donatto; notas introductorias a cargo de Alejandro David Avante Juárez y Enrique Martell Chávez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

79 pp.; + 1 CD-ROM.-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 32)

Contiene sentencias SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-87/2009 y sus acumulados.

ISBN 978-607-708-012-1

1. Derechos políticos – México. 2. Actos anticipados de campaña. 3. Cámara de Diputados – informes – propaganda electoral. 4. Partido Verde Ecologista de México – actos anticipados de campaña. 5. Sentencias – TEPJF – México. 6. Medios de impugnación – Derecho Electoral. I. Avante Juárez, Alejandro David. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Edición 2010

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, DF, CP 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-012-1

Impreso en México

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	
SUP-RAP-75/2009	13
SUP-RAP-87/2009	25
Informar sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral. Alcances y límites	33

SENTENCIAS

SUP-RAP-75/2009	
SUP-RAP-87/2009 y sus acumulados	Incluidas en CD

Un caso que resultó sumamente polémico en la vida política nacional durante 2009 fue la transmisión televisiva de dos promocionales de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en la Cámara de Diputados. La participación de una actriz juvenil que gozaba de gran popularidad en ese momento, una campaña a favor de la pena de muerte, un supuesto interés ecológico por los manglares del país —contenido en una iniciativa impulsada por dicho partido— y un año en que tendrían lugar las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados son sólo algunos de los elementos que aderezaron este controvertido caso.

El primero de estos promocionales fue transmitido en marzo de 2009 por Televisión Azteca y Televimex. En él la referida fracción parlamentaria publicitaba la iniciativa a favor de la pena de muerte para asesinos y secuestradores. Esto fue considerado por el Instituto Federal Electoral (IFE) como un acto anticipado de campaña, el cual clasificó con los expedientes CG103/2009 y CG104/2009, de lo que se derivó una sanción económica para el partido político.

Inconformes con esta decisión, los diputados del PVEM recurrieron a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), argumentando, *grosso modo*, que se trataba de una atribución del poder legislativo informar a la ciudadanía del desempeño parlamentario de cada una de las fracciones que lo componen y que los promocionales no contenían ningún propósito electoral. Bajo este criterio fue que el TEPJF resolvió esta controversia mediante los recursos SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009.

El segundo asunto tiene fundamento en una denuncia presentada ante el Comité de Radio y Televisión del IFE por los representantes de los partidos políticos Socialdemócrata, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Convergencia en contra del promocional presentado por el PVEM en el que participan la actriz Maite Perroni y el diputado Xavier López, de la fracción parlamentaria de dicho partido en la Cámara de Diputados. El contenido versa sobre la aprobación de una ley de protección a los manglares y la adopción de algunas medidas a favor de la ecología por parte del gobierno, supuestamente como resultado del trabajo legislativo de este grupo parlamentario. El cauce que siguió esta controversia fue similar al anterior, fue resuelta por la Sala Superior del TEPJF con los expedientes SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009.

De la discusión de estos asuntos se desprenden varias aristas dignas de análisis, tales como los dilemas que plantea la difusa línea de lo que en términos abstractos se puede denominar derecho electoral y derecho parlamentario, la rendición de cuentas de servidores públicos electos, la difusión de contenidos políticos en un contexto electoral, entre otros. Éstos son perfectamente identificados por la doctora Cecilia Mora-Donatto, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien para esta entrega de la serie *Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* desgrana estos y otros temas. Asimismo, advierte sobre las limitaciones para poder considerar legítima la difusión de mensajes que tengan como propósito informar a la ciudadanía respecto de los avances en materia de trabajo parlamentario.

La doctora Mora-Donatto elabora un minucioso análisis de los argumentos vertidos por todos los actores involucrados en los casos resueltos por el TEPJF en última instancia, incluida la reserva del magistrado Flavio Galván Rivera, quien no compartió del todo el sentido de las ejecutorias con los demás magistrados.

La autora divide su exposición en dos secciones. En la primera se dedica a reseñar cada uno de los casos, mientras que en la segunda es donde concentra sus reflexiones sobre las sentencias analizadas. Ahí, ofrece un breve marco teórico sobre el Estado democrático, el principio de representación y la obligación de rendir cuentas; cavila sobre el papel del Congreso como ente fiscalizador y fiscalizable; pasa revista a lo que ella denomina “Los insuficientes mecanismos de rendición de cuentas de los órganos parlamentarios más significativos del Congreso mexicano”, los mecanismos de rendición de cuentas de los grupos parlamentarios y el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Congreso.

La aportación de la doctora Mora-Donatto resulta imprescindible en el debate contemporáneo sobre la frontera entre lo electoral y lo parlamentario, así como en la discusión sobre la rendición de cuentas de servidores públicos electos.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-75/2009
y SUP-RAP-82/2009 acumulados
*Alejandro David Avante Juárez**

Marco contextual

El 8 de mayo de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, por unanimidad de votos, con una reserva del magistrado Flavio Galván Rivera, revocar las resoluciones dictadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), vinculadas con la difusión de promocionales en televisión contratados por legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) como informes de gestión del grupo parlamentario de ese instituto político.

En esos asuntos, la materia medular a conocer y resolver por la Sala Superior se hizo consistir en determinar si la propaganda difundida por los legisladores como informe de labores derivado de su actividad en el Congreso, se podía o no considerar como propaganda electoral por el hecho de contener elementos gráficos y auditivos que identificaran a un partido político.

Antecedentes

Del 18 al 20 de marzo de 2009, en los canales de televisión 2, 5, 7 y 13, se transmitió en 206 ocasiones, en diferentes horarios, un promocional del tenor siguiente:

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF, adscrito a la Ponencia de la magistrada presidenta María del Carmen Alanís.

Voz mujer

—Bueno (imagen mujer contesta el teléfono).

Voz hombre

—O Consigues la lana o ya sabes qué 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

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

Voz mujer

—Tenemos que darle al país las armas necesarias para acabar con esta plaga, por eso diputadas y diputados del Partido Verde presentamos una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y 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).

El 21 de marzo de 2009, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral hizo del conocimiento del Secretario Ejecutivo del referido organismo electoral que, con motivo del monitoreo realizado por esa Dirección Ejecutiva, los días 18, 19 y 20 de marzo de 2009 se advirtió que las personas morales Televisión Azteca y Televimex, ambas sociedades anónimas de capital variable, transmitieron promocionales que no fueron ordenados por el Instituto Federal Electoral, lo cual pudiera constituir violación a la normativa electoral, particularmente en lo tocante a los artículos 41, base III, apartado A, inciso g), párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o al artículo 228, párrafo quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación al párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

El 25 de marzo de 2009, el Secretario Ejecutivo del IFE ordenó integrar los expedientes identificados con las claves **SCG/PE/CG/044/2009** y **SCG/PE/CG/045/2009**, e iniciar procedimiento administrativo especial sancionador en contra del PVEM y los diputados federales José Antonio Arévalo González, Carlos Alberto Puente Salas, Francisco Elizondo Garrido, Pascual Bellizza Rosique, Gloria Ángela B. Lavara Mejía y Alan Notholt Guerrero, pertenecientes al grupo parlamentario de dicho partido político en la Cámara de Diputados.

El 27 de marzo de 2009, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral ordenó a los diputados federales **José Antonio Arévalo González, Carlos Alberto Puente Salas, Francisco Elizondo Garrido, Pascual Bellizza Rosique, Gloria Angélica B. Lavara Mejía y Alan Notholt Guerrero**, pertenecientes a la fracción parlamentaria del PVEM, como medida cautelar, realizar las gestiones necesarias para modificar dentro de las 12 horas siguientes el contenido del *spot* o promocional identificado para suprimir la alusión a dicho partido.

El 29 de marzo de 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió las resoluciones CG103/2009 y CG104/2009, en

las cuales determinó declarar fundados los procedimientos administrativos especiales sancionadores incoados en contra de los diputados federales José Antonio Arévalo González, Carlos Alberto Puente Salas, Francisco Elizondo Garrido, Pascual Bellizzia Rosique, Gloria Ángela B. Lavara Mejía y Alan Notholt Guerrero, pertenecientes a la fracción parlamentaria del PVEM de la LX Legislatura del Congreso de la Unión; dio vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados; y en lo tocante al Partido Verde Ecologista de México, impuso una reducción de ministraciones de **173,168.64 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal**, equivalentes a **\$9,489,641.99** (nueve millones cuatrocientos ochenta y nueve mil seiscientos cuarenta y un pesos 99/100 MN).

En contra de tales resoluciones el PVEM y los diputados federales pertenecientes a su grupo parlamentario interpusieron sendos recursos de apelación.

Consideraciones del acto reclamado

El Consejo General del IFE determinó declarar fundado el procedimiento administrativo especial sancionador, en virtud de que estimó que con la contratación y difusión del promocional—transcrito en los antecedentes de esta nota— se violentó la normativa electoral, en particular el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para arribar a la citada conclusión, se tuvieron por acreditados los siguientes hechos:

- a) Que en el periodo comprendido del 18 al 25 de marzo de 2009, en diversos canales de las televisoras denominadas Televisión Azteca, S.A. de C.V. y Televimex, S.A. de C.V., se había transmitido en 206 ocasiones el aludido mensaje, según los testigos de grabación.

- b) Dicho mensaje no fue incluido en la pauta de transmisión de mensajes de los partidos políticos elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, autoridad legalmente facultada para ello.
- c) El Secretario General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión informó que ese órgano legislativo no contrató, adquirió ni ordenó, directa o indirectamente, la transmisión del promocional referido.
- d) La solicitud de transmisión del mensaje del grupo parlamentario del PVEM se efectuó con base en la celebración de contratos de prestación de servicios entre las televisoras y los diputados Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía, Francisco Elizondo Garrido, Carlos Alberto Puente Salas, José Antonio Arévalo González, Alan Notholt Guerrero y Pascual Bellizzia Rosique.

Con base en lo anterior, el Consejo General del IFE estimó que los promocionales constituían propaganda política, en virtud de que se transmitieron con el fin de influir en los ciudadanos para que éstos adoptaran una determinada conducta sobre un tema de interés social, como lo es “la pena de muerte”, sin que en momento alguno se hubieren observado las actividades realizadas durante el periodo de gestión de labores que tales diputados federales pretendían informar.

Asimismo, en la resolución impugnada se sostuvo que al encontrarse demostrado que los diputados federales denunciados contrataron la propaganda con recursos privados y fuera de las pautas institucionales del poder legislativo, se permitía colegir que no se estaba frente a propaganda de tipo gubernamental regulada por el artículo 134 constitucional en relación con el diverso numeral 228, párrafo quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese orden de ideas, la autoridad responsable sostuvo que el promocional en comento constituía propaganda político electoral, fuera de los límites permitidos por el artículo 41, base III, aparta-

do A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en éste aparecían elementos alusivos al PVEM, lo cual, a su juicio, afectaba la equidad en la contienda electoral federal, ya que su presencia, frecuencia y transmisión en tiempos preferenciales influía en la percepción electoral de los televidentes y favorecía al citado partido político.

Consideraciones de la sentencia

En la resolución, los razonamientos expuestos por la autoridad responsable se consideraron contrarios a Derecho, dado que opuestamente a lo sostenido en la resolución impugnada, los promocionales contratados por los legisladores, no constituían propaganda político electoral.

Al respecto, se precisó que en el ejercicio de su cargo, los diputados y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal; a saber: la representación de la soberanía popular en la función legislativa, ejercida a través de diputados y senadores libres de pensar, opinar y decidir en la esfera de su competencia.

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

Ahora bien, en la sentencia se considera que dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las

actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.

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

Considerando lo anterior, se concluyó en la sentencia que la difusión de la actividad legislativa se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación, en medios electrónicos, de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.

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

En ese contexto, resulta aceptable que se utilice el emblema del partido que los propuso para ejercer el encargo, dado que el instituto político constituye el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario, el cual sólo es identificable mediante su denominación y el emblema o logotipo que lo caracteriza.

Sin embargo, si dentro de la difusión de su actividad legislativa, los legisladores se pueden identificar con el partido que los propuso, necesariamente se debe concluir que la difusión de tales promocionales está limitada en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese contexto, las limitaciones que a la difusión de la actividad de los legisladores se pueden obtener del citado artículo, atienden al contenido y a la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

En cuanto a la temporalidad, porque al existir un vínculo entre los legisladores y el partido político que los propuso se debe inhibir la difusión de promocionales vinculados con su actividad legislativa, en periodo de precampaña o campaña, dado que en el contexto de una contienda electoral pudieran constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos.

En cuanto al contenido, porque la contratación de los espacios en medios electrónicos se debe abstener de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, pues ello desnaturalizaría el origen de su contratación y, en consecuencia, contravendría en forma directa lo dispuesto por el inciso g) del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

1. **SUJETOS.** La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
2. **CONTENIDO INFORMATIVO.** Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o de los legisladores o grupo parlamentario al que pertenecen.

3. **TEMPORALIDAD.** No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.
4. **FINALIDAD.** En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

De acuerdo con lo anterior, en la sentencia se consideró que contrariamente a la conclusión obtenida por la autoridad electoral administrativa, no era dable imponer sanción alguna por el actuar de los ciudadanos diputados, en atención a que cumple a cabalidad con los requisitos precisados.

Lo anterior, derivado de que las personas físicas que realizaron las conductas se identificaron y se ostentaron con la calidad de diputados del Congreso de la Unión, pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y en el contexto del mensaje se identifica a cada uno de los legisladores contratantes.

El análisis del contenido del promocional denunciado y el contexto en el que se presentó a la ciudadanía, permite concluir que fue para hacer del conocimiento de los habitantes del país una determinada posición política que fue llevada al seno de la legislatura, mediante una iniciativa vinculada con las funciones legislativas que tienen encomendadas; que la difusión de los promocionales ocurrió del 18 al 25 de marzo de 2009, esto es, fuera del periodo de precampañas o campañas electorales; y, finalmente, que no se advirtió la existencia de algún elemento que permitiera concluir que el promocional difundido por los legisladores tuviera contenido electoral, dado que los legisladores no incitaban de manera directa o indirecta a la obtención del voto a favor del PVEM o en contra de cualquier otra opción política.

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

Tampoco se consideró trascendente que el promocional denunciado estuviera vinculado a una campaña de anuncios espectaculares que el PVEM había desplegado, dado que precisamente la identidad ideológica con el partido los conduce a que, en congruencia, sus acciones como representantes populares sean coincidentes con los postulados del partido que los propuso.

En razón de las anteriores consideraciones, la Sala Superior determinó que lo resuelto por el Consejo General del IFE, en el sentido de que la difusión de los promocionales constituía propaganda electoral ilegal, resultaba contrario a derecho, dado que omitió considerar la totalidad de las circunstancias del caso y, de manera trascendente, que los sujetos denunciados eran legisladores que, para cumplir con su derecho y obligación de comunicar a la ciudadanía las actividades en el desempeño del encargo, contrataron promocionales en televisión.

En ese contexto, se precisó que al no existir conducta antijurídica que sancionar, resultaba procedente revocar las resoluciones reclamadas al considerar fundado también el agravio planteado por el Partido Verde Ecologista de México, en el sentido de que no puede ser responsabilizado por *culpa in vigilando*, puesto que los actos llevados a cabo por los legisladores del instituto político mencionado fueron apegados a derecho.

Reserva

Respecto de la resolución emitida, el magistrado Flavio Galván Rivera emitió reserva al no coincidir con la consideración expuesta en la sentencia, en el sentido de que la difusión de mensajes de los legisladores, respecto del desarrollo de su trabajo legislativo, no se debe llevar a cabo en periodo de campañas electorales.

La razón del disenso se sustenta en que, en concepto del magistrado Galván, la única limitación temporal para la difusión

de los mensajes en los que los legisladores comuniquen las actividades que llevan a cabo, en el desempeño de su encargo, es en el periodo de campaña electoral, atendiendo a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-87/2009
y acumulado

*Enrique Martell Chávez**

Preámbulo

Entre los elementos inherentes a la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la tarea representativa de los funcionarios electos, a fin de que su electorado pueda evaluar su desempeño.

La normativa constitucional y legal mexicana no prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en que los legisladores deban comunicar a la ciudadanía sus gestiones a favor de ésta, por tanto, la difusión de sus actividades se puede llevar a cabo de diversas formas, entre otras, a través de la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo.

Contexto del caso

El asunto está relacionado con un procedimiento administrativo sancionador instaurado por el Instituto Federal Electoral en contra del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y de Gloria Ángela B. Lavara Mejía, entonces diputada federal y coordina-

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF, adscrito a la Ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

dora del grupo parlamentario del citado instituto político nacional en la Cámara de Diputados durante el año 2009.

En tal procedimiento, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer una sanción de reducción de 4.39% de la ministración por concepto de financiamiento de actividades ordinarias en el año 2009, que correspondía al partido político mencionado; y en cuanto a la Diputada Federal Gloria Ángela B. Lavara Mejía, ordenó dar vista tanto a la Unidad de Fiscalización del propio Instituto como a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, para los efectos legales conducentes.

Cabe señalar que los hechos denunciados se hicieron consistir en que en el periodo comprendido del 27 de marzo al 2 de abril de 2009, en diversos canales de las televisoras denominadas Televisión Azteca, S.A. de C.V. y Televimex, S.A. de C.V., se transmitió un mensaje, en 242 ocasiones, que hacía mención de los logros y de la actividad legislativa del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, mensaje que según el Instituto Federal Electoral no fue incluido en la pauta de transmisión de mensajes de los partidos políticos elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, autoridad legalmente facultada para ello.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral estimó que los promocionales constituían propaganda política, en virtud de que se transmitieron con el fin de influir en los ciudadanos para que éstos adoptaran una determinada conducta sobre un tema de interés social de carácter ecológico, sin que en momento alguno se hubieren observado las actividades realizadas durante el periodo de gestión de labores que el grupo parlamentario pretendía informar.

Estimó asimismo, que la diputada federal denunciada contrató la propaganda, que las facturas correspondientes fueron expedidas a nombre del grupo parlamentario, y ello ocurrió fuera de las pautas institucionales del poder legislativo; lo que permitía concluir que no se estaba frente a propaganda de tipo gubernamental regulada por el artículo 134 constitucional en relación con el

artículo 228, párrafo quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En consecuencia, dicho Consejo declaró fundado el procedimiento sancionador en contra de Gloria Ángela B. Lavara Mejía y atribuyó *culpa in vigilando* al PVEM.

Acto impugnado

Tanto el Partido Verde Ecologista de México como Gloria Ángela B. Lavara Mejía, interpusieron sendos recursos de apelación en contra de las resoluciones CG129/2009 y CG130/2009, respectivamente, emitidas al efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Antecedentes básicos

El asunto en cuestión tiene como antecedentes los siguientes:

- a) El 31 de marzo de 2009, los partidos políticos Socialdemócrata, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Convergencia, denunciaron ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral hechos que a su consideración constituían probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b) Mediante acuerdo de 2 de abril de 2009, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra del Partido Verde Ecologista de México.

- c) En la misma fecha ordenó iniciar procedimiento administrativo sancionador especial en contra de Gloria Ángela B. Lavara Mejía, dándose trámite por separado del citado procedimiento.
- d) El 6 de abril de 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria, emitió las resoluciones CG129/2009 y CG130/2009 en los procedimientos especiales sancionadores de referencia.

Al partido citado le impuso una sanción pecuniaria, y en cuanto a la legisladora federal, declaró fundado el procedimiento especial sancionatorio en su contra y ordenó dar vista a la Unidad de Fiscalización del Instituto y a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados.

Pretensión y causa de pedir

Por su parte, la entonces legisladora federal adujo la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, así como violación a las formalidades esenciales del procedimiento, aduciendo que los promocionales difundidos con motivo del informe de labores del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México no constituían propaganda político electoral, puesto que se realizaron al amparo del artículo 228, párrafo quinto, del Cofipe, ya que sólo se hizo mención de leyes impulsadas por dicho grupo.

En cuanto al partido denunciado, entre otras cuestiones adujo la inexistencia de la *culpa in vigilando*, porque en su concepto, en los hechos denunciados no tuvo nada que ver y que, en todo caso, sólo eran imputables a los diputados que emitieron el *spot*.

En la sentencia respectiva, la Sala Superior estimó fundado el argumento esencial de la diputada federal Gloria Ángela B. Lavara Mejía —que el *spot* denunciado contenía sólo elementos relacionados con la actividad legislativa—, considerando que

éste hacía referencia, en forma concreta, a una iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario, sin que se mencionara algún elemento que, directa o indirectamente, tuviera como finalidad influir en las preferencias electorales.

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

1. Sujetos. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
2. Contenido informativo. Su finalidad 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.
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.

En el caso concreto se llegó a la conclusión de que los promocionales denunciados sólo guardaban relación con la actividad legislativa de los integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y cumplían con los supuestos anteriores.

En efecto, se estimó que la persona física que contrató los *spots* controvertidos, es decir Gloria B. Lavara Mejía, era coordinadora del grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, y en el contexto del mensaje se identificó a cada uno de los legisladores que participaron del *spot* denunciado; que el contenido del promocional denunciado y el contexto en el que se presenta a la ciudadanía, tenía por objeto hacer del conocimiento de los habitantes del país la presentación por parte del grupo

parlamentario de diversas iniciativas de ley con temas ecológicos, lo que constituía un acto estrictamente vinculado con funciones legislativas; la difusión de los promocionales ocurrió del 27 de marzo al 2 de abril del año que transcurre, esto es, fuera del periodo de precampañas o campañas electorales; y finalmente no se advirtió la existencia de algún elemento de contenido electoral.

Efectos de la sentencia

La Sala Superior al no encontrar conducta antijurídica, revocó la resolución CG129/2009 que determinó como ilegal la conducta desplegada por Gloria Ángela B. Lavara Mejía, en su carácter de coordinadora del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Asimismo, estimó fundado el agravio planteado por el PVEM, en el sentido de que no se encontraba obligado a cumplir con su deber de cuidado y, por tanto, no podía ser responsabilizado por *culpa in vigilando*.

Voto con reserva

El asunto que se trata fue votado por unanimidad, con la reserva del magistrado Flavio Galván Rivera, quien sostuvo no coincidir con la consideración de que la difusión de mensajes de los legisladores, respecto del desarrollo de su trabajo legislativo, no se debe llevar a cabo en periodo de precampañas electorales, porque en su concepto, la única limitación temporal para la difusión de los mensajes en los que los legisladores comuniquen las actividades que llevan a cabo, en el desempeño de su encargo, es en el periodo de campaña electoral.

Lo anterior, estimó, porque la finalidad de las precampañas electorales es diferente a la que se persigue en las campañas electorales, ya que en las precampañas la intención

de los actos que la conforman es promover a precandidatos que buscan ser postulados como candidatos a algún cargo de elección popular, por determinado partido político, por lo que, por regla, las actividades propias de la precampaña se dirigen a la militancia y tiene objetivos jurídicos intrapartidistas.

En tanto, mediante la campaña electoral se pretende el posicionamiento de un partido político o candidato registrado ante la ciudadanía en general, con la intención de obtener el voto a su favor en las elecciones respectivas y es en este periodo cuando se está en posibilidad, inmediata y directa, de influir en la voluntad del electorado, ya respecto de un candidato registrado o de un partido político.

De esa manera, el magistrado Galván Rivera no compartió el criterio de la mayoría de limitar la difusión de mensajes, comunicaciones o “informes” de trabajo legislativo también durante la etapa de precampaña, sino sólo en la etapa de la campaña electoral.

INFORMAR SOBRE
ACTIVIDADES
PARLAMENTARIAS VS.
PROPAGANDA ELECTORAL
Alcances y límites

*Cecilia Mora-Donatto**

EXPEDIENTES:
SUP-RAP-75/2009
SUP-RAP-87/2009
Y SUS ACUMULADOS

SUMARIO: I. Introducción.
Primera parte. Intrínquilis de la sentencia: I. Quid de la discrepancia; II. Posicionamiento de las partes frente al Tribunal Electoral; III. Ponderación de la Sala Superior de los elementos en conflicto; IV. Límites entre difusión de actividades legislativas y propaganda electoral, V. Resolución.
Segunda parte. Comentarios y reflexiones en torno a la decisión de Sala Superior: I. Estado democrático y representación; II. Esbozo del Congreso mexicano como poder fiscalizador y fiscalizable; III. Escasos mecanismos de rendición de cuentas en el Congreso mexicano; IV. Grupos

* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora Titular Definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es reconocida como Investigadora Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

parlamentarios y sus mecanismos de rendición de cuentas; V. Leve impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Congreso; VI. Sobre la pertinencia de la reserva; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El presente ensayo analiza, a la luz de las sentencias SUP-RAP 75/2009 y SUP-RAP 87/2009 y acumulados, dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dos temas de especial relevancia para la jurisprudencia electoral y el derecho parlamentario: la obligación de informar sobre las actividades parlamentarias y la propaganda electoral. El Tribunal, en sendas sentencias, se pronuncia en virtud de un recurso presentado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en contra de diversas resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). A lo largo de los razonamientos vertidos en las sentencias, la Sala Superior delimita y establece los presupuestos de lo que debe considerarse información transmitida a los ciudadanos por sus representantes, para distinguirla de aquella que constituye propaganda electoral.

Si se analizan con mayor detenimiento las referidas sentencias, lo que se está controvirtiendo es un presupuesto inexcusable del Estado democrático, que es el de rendición de cuentas y cómo debe aplicarse éste en el terreno del Poder Legislativo mexicano. En cualquier régimen democrático cuyo principal fundamento y pilar lo constituye el concepto de representación, los encargados de tal encomienda están obligados a informar sobre sus actividades a quienes les han conferido dicho mandato representativo. Por ello, podemos afirmar que el tema transversal que atraviesa ambas resoluciones es, sin la menor duda, uno de los presupuestos básicos y fundamentales del concepto democracia: informar, explicar y justificar lo dispuesto por los electores.

Como se tendrá ocasión de verificar a lo largo del presente ensayo, el Tribunal Electoral identifica con absoluta claridad la inexistencia de mecanismos claros y precisos que conduzcan a los legisladores a rendir cuentas cuando afirma:

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

Frente al anterior escenario descrito por el Tribunal, en este texto se ha realizado un recorrido por las normas que imponen al Congreso mexicano y a algunos de sus órganos la obligación de informar —en ocasiones no precisamente a los ciudadanos, sino a los órganos diseñados para ello por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Orgánica del Congreso)—, y pudimos constatar que, efectivamente, a lo largo de su historia la preocupación del legislador ha ido en el sentido de convertir y fortalecer al Poder Legislativo mexicano en su vertiente de órgano fiscalizador más que fiscalizable. Quizá ello se deba a la influencia hispana que, a través de las Contadurías Mayores de Hacienda, concebía a las Cortes como los órganos encargados de la fiscalización del gasto público. Así, la rendición de cuentas no ha sido un presupuesto de actuación en la vida política mexicana en general. Por lo que hace al Congreso Federal, y en consecuencia a las asambleas locales, dicho tema no ha merecido una regulación en sus normas internas. La cuestión de la rendición de cuentas en los poderes legislativos incluso no fue, sino hasta años muy recientes, una materia atractiva para la doctrina. El interés del legislador se ha manifestado en concebir y regular al Congreso como una asamblea fiscalizadora y, aunque escasamente controladora, autorizada para exigir cuentas más que para ofrecerlas.

Por consiguiente, en realidad, resultan insuficientes los instrumentos y mecanismos de información con que cuenta el Congreso mexicano para ofrecer a la ciudadanía resultados de las actividades que realizan los legisladores, esto en el ámbito de las competencias que le son asignadas tanto por la Constitución como por la Ley Orgánica del Congreso.

Resulta por demás conveniente que aprovechando el impulso de estas resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la tan anunciada Reforma Política, el Congreso de la Unión explore —con sincera responsabilidad— la construcción de una norma que, tomando en consideración las peculiares características de las asambleas representativas, ofrezca los recursos legales necesarios que permitan construir mecanismos propios e idóneos de rendición de cuentas por parte de los representantes frente a sus representados; hoy, que es tan favorecida, al menos en las diversas iniciativas de reforma política presentadas tanto por el Ejecutivo Federal como por los diversos grupos parlamentarios representados en el Congreso, la reelección legislativa consecutiva. La cual convendría vincular —de una vez y para siempre—, tanto en su regulación como en sus efectos, con una normatividad efectiva en materia de rendición de cuentas del Poder Legislativo y con un eficiente sistema de responsabilidades; así como con una profunda reforma orgánica y funcional, que contribuyera a superar la idea de que nuestras asambleas representativas suelen ser los órganos del Estado más opacos.

La litis de las sentencias que a continuación se comentan, constituye un tema vertebral de nuestra incipiente democracia, que no alcanza a encontrar cauces que verdaderamente vinculen al electorado con sus representantes de manera tangible y real. Mientras este divorcio entre sociedad y Parlamento subsista, los legisladores seguirán siendo los servidores públicos menos apreciados por la sociedad mexicana, la que cada vez con mayor vigor les exige corregir el rumbo. Los primeros pasos en materia de rendición de cuentas ni siquiera significan grandes esfuerzos para el Poder Legislativo, basta afinar con precisión los medios con que hoy cuentan; por

ejemplo, que las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados rindan un informe riguroso a los ciudadanos de sus trabajos, lo cual no significaría ninguna complicación para dicha asamblea; profundizar los mecanismos de transparencia, esto es, instaurar el principio de publicidad en todos sus actos y hacer eficientes las instancias encargadas de suministrar información —las cuales son reacias y reincidentes a otorgarla con diligencia y prontitud—, lo que mejoraría en mucho la imagen de nuestros legisladores que, se reitera, en cada encuesta de opinión suelen situarse en los últimos lugares de la valoración ciudadana.

Como en todo, en el tema de la rendición de cuentas, de informar sobre las diversas actividades parlamentarias —en suma, de dar cumplimiento al artículo 6º de nuestra Norma fundamental—, el camino, en el ámbito del Poder Legislativo, está por empezar, pero lo cierto es que ya son muchos los temas que aún no alcanzan una clara juridificación que coadyuve en la amplia transformación que deben experimentar las asambleas que representan a todos los mexicanos. Con celeridad, responsabilidad y diligencia, el Congreso debe hacer frente a este reto irrenunciable de toda democracia contemporánea.

PRIMERA PARTE INTRÍNGULIS DE LA SENTENCIA

I. Quid de la discrepancia

Para los efectos de poder abordar los alcances de los resolutivos de las sentencias que a continuación se comentan, es necesario fijar la litis de los casos que llevaron a la Sala Superior del TEPJF a pronunciarse sobre diversos recursos presentados por distintos miembros del PVEM, en contra de algunas resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Primer caso

En marzo de 2009, concretamente los días del 18 al 20, fueron transmitidos por Televisión Azteca y Televimex promocionales que no ordenó el IFE, con el siguiente contenido:

Voz mujer

—Bueno (imagen mujer contesta el teléfono).

Voz hombre

—O Consigues la lana o ya sabes qué 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

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

Voz mujer

—Tenemos que darle al país las armas necesarias para acabar con esta plaga, por eso diputadas y diputados del Partido Verde presentamos una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y 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).

Con base en lo anterior, el IFE integró sendos expedientes para iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador en contra del PVEM y de sus diputados federales: José Antonio Arévalo González, Carlos Alberto Puente Salas, Francisco Elizondo Garrido, Pascual Bellizzia Rosique, Gloria Ángela B. Lavara Mejía y Alan Notholt Guerrero, integrantes de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.¹

¹ Adicionalmente se dictaron las siguientes medidas cautelares: respecto de las imágenes que aparecen en los promocionales, se suprime la inclusión del emblema del Partido Verde Ecologista de México. Respecto del audio incluido en la parte final de los dos tipos de promocionales en cuestión, particularmente, en donde se escucha la voz en *off* que refiere: “Partido Verde”, o bien “Porque nos interesa tu vida, Partido Verde” se ordena modificarlo, a efecto de que dicha voz en *off*, mencione lo siguiente: “Grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México”.

Lo anterior llevó al Consejo General del Instituto Federal Electoral a emitir, el 29 de marzo de 2009, las resoluciones CG103/2009 y CG104/2009, en las que declaró fundados los procedimientos administrativos especiales sancionadores incoados en contra de los referidos diputados federales y del PVEM. Ambas resoluciones ordenaron dar vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE. Por otra parte, la segunda de estas resoluciones impuso una reducción de ministraciones de 173,168.64 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad de \$9,489,641.99 (nueve millones cuatrocientos ochenta y nueve mil seiscientos cuarenta y un pesos 99/100 MN).

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 355 párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el monto de la sanción antes referida sería deducido de la siguiente ministración del financiamiento público, que por concepto de actividades ordinarias permanentes recibiera el PVEM durante 2009, una vez que dicha resolución quedara firme.

En contra de la resolución CG104/2009, el PVEM interpuso el 6 de abril de 2009 un recurso de apelación, el cual dio lugar a la integración del expediente identificado con la clave SUP-RAP-75/2009. Por su parte, el 10 de abril de ese mismo año, los seis diputados federales antes mencionados pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, interpusieron otro recurso de apelación para controvertir la resolución CG103/2009, demanda que se radicó en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-82/2009.

Segundo caso

El segundo caso tiene fundamento en una denuncia presentada por los representantes de los partidos políticos Socialdemócrata, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Convergencia ante el Comité de Radio y Televisión del IFE el 31 de marzo de 2009, en contra del promocional presentado por el PVEM cuyo contenido era el siguiente:

La actriz Maite Perroni y el diputado Xavier López del Partido Verde Ecologista de México conversan mientras caminan por el pasillo interior de una construcción colonial mexicana.

Maite Perroni dice:

—Me llamó mucho la atención darme cuenta que lograron que ya no se puedan vender ni los delfines, ni los primates, ni las guacamayas y también lograron que el gobierno utilice madera, cartón y papel reciclado.

Xavier López dice:

—Claro, así salvamos nuestros bosques, como el de la mariposa monarca.

Maite Perroni dice:

—¿Y por qué es tan importante la ley de manglares que se aprobó?

Xavier López dice:

—Mira, la industria turística estaba destruyendo estos ecosistemas, con nuestra ley logramos que los manglares de todas las costas mexicanas sean absolutamente intocables.

Maite Perroni dice (dirigiéndose al espectador):

—El Partido Verde sí está preocupado y sí está haciendo las cosas.

Corte a:

Cuadro con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México acompañado de la leyenda: Fracción Parlamentaria, Cámara de Diputados, así como el logotipo de la Cámara de Diputados LX Legislatura.

Voz en off:

—Diputados del Partido Verde.

Durante el *spot* aparece un cintillo en la parte superior de la pantalla con las leyendas:

Informe de labores Diputados Plurinominales del Partido Verde

Diputado Federal Región:

Verónica Velazco Rodríguez, V circunscripción de México

Luis Alejandro Rodríguez, I circunscripción de Jalisco

Antonio Xavier López Adame, III circunscripción de Oaxaca

Jesús Sesma Suárez, II circunscripción de Querétaro

Faustino Javier Estrada González, IV circunscripción de Morelos.

Con base en los anteriores hechos, el IFE ordenó iniciar dos procedimientos, a saber: uno administrativo sancionador en contra del PVEM, y otro administrativo sancionador especial en contra de Gloria Ángela B. Lavara Mejía. En consecuencia, el 6 de abril de 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria, emitió las resoluciones CG129/2009 y CG130/2009, a través de las cuales le impuso al PVEM una sanción de reducción de 4.39% de la ministración total que recibiera por concepto de financiamiento de actividades ordinarias en 2009, equivalente a \$10,049,429.82 (diez millones cuarenta y nueve mil cuatrocientos veintinueve pesos 82/100 MN). Por lo que se refiere a la diputada federal, declaró fundado el procedimiento especial sancionatorio en su contra y ordenó dar vista tanto a la Unidad de Fiscalización del IFE como a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados.

Contra las referidas resoluciones del IFE se presentaron los recursos de apelación de los que conoció la Sala Superior del TEPJF, que, después de declarar su competencia, decidió acumular los recursos promovidos por el PVEM por advertir la conexidad en la causa, la identidad en el órgano responsable, la determinación de la responsabilidad y la sanción aplicable al PVEM dictada en la resolución CG130/2009; en virtud de que el Consejo del Instituto Federal Electoral la hace depender de la supuesta ilegalidad de la conducta realizada por la diputada federal Gloria Ángela B. Lavara Mejía, que fue motivo de análisis en la resolución CG129/2009. Por lo anterior, se acumuló el recurso de apelación bajo el número SUP-RAP-89/2009 al SUP-RAP-87/2009.

II. Posicionamiento de las partes frente al Tribunal Electoral

Frente al anterior escenario, la referida Sala Superior conoció de tales hechos y resolvió en dos ocasiones, a saber: las apelaciones relativas a los asuntos SUP-RAP 75/2009 y SUP-RAP 82/2009 (radicados en la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís), así como los SUP-RAP 87/2009 y SUP-RAP 89/2009 (bajo la decisión del magistrado José Alejandro Luna Ramos); en ambos casos, las partes hicieron valer idénticos argumentos para fijar sus posiciones frente al tribunal que podemos sintetizar de la manera siguiente:

Decisiones del Instituto Federal Electoral

En sus resoluciones, el Consejo General del IFE estimó que:

1. Con la contratación y difusión de los promocionales antes referidos, se violentó la normativa electoral, particularmente el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución Mexicana.
2. El primero de los promocionales fue transmitido en 74 ocasiones.²
3. El segundo fue transmitido 242 ocasiones, según los informes de monitoreo realizados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión del IFE.
4. Dichos mensajes no fueron incluidos en la pauta de transmisión de mensajes de los partidos políticos, elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, autoridad legalmente facultada para ello.

² Lo cierto es que —señala la sentencia—, en el periodo comprendido del 18 al 25 de marzo de 2009, en diversos canales de las televisoras denominadas Televisión Azteca, S. A., de C. V., y Televimex, S. A., de C. V., se había transmitido el aludido mensaje, en 206 ocasiones, según los testigos de grabación.

5. La Secretaría General de la Cámara de Diputados informó que no contrató, adquirió ni ordenó, directa o indirectamente, la transmisión de los promocionales referidos.
6. La solicitud de transmisión de los mensajes se efectuaron con base en la celebración de contratos de prestación de servicios entre Televisión Azteca S. A. de C. V. y Televimex S. A. de C. V. y los diputados Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía, Francisco Elizondo Garrido, Carlos Alberto Puente Salas, José Antonio Arévalo González, Alan Notholt Guerrero y Pascual Bellizzia Rosique, integrantes de aquel grupo parlamentario del PVEM; en el primer caso, y en el segundo sólo por la diputada federal Lavara Mejía.

Con base en los anteriores argumentos, el IFE consideró que:

- A. Dichos promocionales constituyeron propaganda política electoral fuera de los límites permitidos por el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución mexicana, en virtud de que en éstos aparecían elementos alusivos al PVEM, lo cual, a su juicio, afectaba la equidad en la contienda electoral federal, ya que su presencia, frecuencia y transmisión en tiempos preferenciales influía en la percepción electoral de los televidentes y favorecía al citado partido político.
- B. Se demostró que, en ambos casos, los diputados denunciados contrataron la propaganda con recursos privados y fuera de las pautas institucionales del Poder Legislativo, lo cual permite colegir que no se está frente a propaganda de tipo gubernamental regulada por el artículo 134 constitucional en relación con el diverso numeral 228, párrafo quinto, del Cofipe.

Agravios de todos los diputados federales y del partido político

Por lo que toca a los agravios de los diputados federales, sus pretensiones para revocar las resoluciones impugnadas, en ambos casos, se fundaron en dos aspectos. El primero, en la violación al artículo 14 de la Constitución, en virtud de que la resolución carece de fundamentación y motivación; y, el segundo, en que la misma no respeta las formalidades esenciales del procedimiento. En consecuencia, para ellos, dicha resolución es violatoria de las garantías de exacta aplicación de la ley, legalidad y seguridad jurídica, dado que en ella se considera que los promocionales difundidos con motivo del informe de labores de los diputados del PVEM constituyen propaganda electoral.

Los diputados sostienen que la resolución impugnada es ilegal, porque, a su juicio, la promoción objeto de su resolución debió considerarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 228, párrafo quinto, del Cofipe; toda vez que en ella sólo se hace mención a una iniciativa legislativa presentada por los diputados, por lo que forma parte de la difusión de su actividad legislativa. Asimismo, la resolución impugnada carece de una debida fundamentación y motivación, ya que no existe base legal para estimar que con la contratación de los promocionales de referencia, por parte de su grupo parlamentario, se hubiere violentado la normativa electoral, en particular el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución, toda vez que aquéllos fueron contratados por particulares y su contenido no puede considerarse político ni electoral, en tanto no pretende influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Además, consideran que la sanción impuesta al PVEM es excesiva, ya que en la especie no se acredita el dolo, la reincidencia o el beneficio obtenido por dicho partido político con la difusión del promocional referido, por lo que estima es ilegal que la sanción se hubiere graduado como grave especial.

Por lo que toca a los posicionamientos que hace el PVEM para sostener sus agravios, se encuentran los siguientes argumentos:

1. La resolución carece de la debida fundamentación y motivación pues, desde su perspectiva, interpreta en forma excesiva y arbitraria las disposiciones aplicables en materia de sanciones, ya que no toma en consideración las acotaciones del caso y, sobre todo, no considera los diversos precedentes y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que han interpretado en forma restrictiva los temas por los que se sancionó a su partido, como son los relativos a propaganda electoral, temas político-electorales y la diferencia entre partidos políticos y otros entes que pueden emitir mensajes políticos de interés social, sin llegar a constituir propaganda electoral.
2. Los contratantes del promocional correspondiente fueron diputados pertenecientes a la fracción parlamentaria del PVEM, los cuales no son candidatos ni precandidatos, además de que nunca utilizaron expresiones como “votar”, “voto”, “elecciones”, “sufragar”, “proceso electoral” o cualquier otra frase que reflejara una inducción a la ciudadanía para votar en determinado sentido. Por tanto, el promocional no puede considerarse propaganda electoral.
3. No se puede equiparar a los partidos políticos con otros entes, como son los funcionarios públicos y los órganos de gobierno, a los cuales sí están dirigidas las prohibiciones del artículo 134 y 41 constitucionales, ya que la única limitante, en su concepto, es que los partidos políticos deben entregar todos sus *spots* al Instituto Federal Electoral.
4. De ser sancionable la conducta de los legisladores, ello no conlleva responsabilidad al partido político.
5. La intención del partido político fue la de informar a la ciudadanía sobre la presentación al interior de la Cámara de Diputados de una iniciativa de ley, que tiene un fin meramente informativo hacia la ciudadanía, con la finalidad de tomar conocimiento de un tema de interés nacional para todos los habitantes del país.

6. El promocional fue pagado con recursos privados y no con recursos del erario público, lo que impide la violación al artículo 134 constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, el PVEM considera que es ilegal y desproporcionada la sanción impuesta, pues se sanciona a dicho partido por una conducta realizada por servidores públicos que sólo informaron a la ciudadanía.

III. Ponderación de la Sala Superior de los elementos en conflicto

Frente al anterior escenario y las discrepancias planteadas entre el IFE y el PVEM, la Sala Superior del TEPJF conoció de los asuntos extrayendo de ellos conceptos muy importantes que, como se tendrá ocasión de ver, resuelven aspectos que el legislador mexicano no se ha atrevido a regular, y por ello en ocasiones en las que se presentan este tipo de discrepancias es necesario que la función jurisdiccional establezca fronteras entre dos ámbitos del derecho mexicano, como son el electoral y el parlamentario.

Por lo señalado hasta aquí, podemos afirmar que el quid de la discrepancia radica en que, para el IFE, los promocionales presentados por el PVEM deben ser considerados **propaganda político-electoral** fuera de los límites permitidos por el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución mexicana. Lo anterior **en virtud de que en ellos aparecían elementos alusivos al PVEM, lo cual, a su juicio, afectaba la equidad en la contienda electoral federal**, ya que su presencia, frecuencia y transmisión en tiempos preferenciales influía en la percepción electoral de los televidentes y favorecía al citado partido político.

No obstante el anterior posicionamiento del IFE y de haber considerado probados diversos elementos relacionados con la afirmación anterior, la Sala Superior consideró que tales argumentos eran contrarios a derecho y por tanto los referidos promocionales

no constituirían propaganda político-electoral; para asumir tal determinación, dicha Sala centró sus argumentos en tres conceptos por demás relevantes, en los que funda la construcción de los límites entre la información transmitida a los ciudadanos por sus representantes y la propaganda político-electoral, aquéllos son: 1) La representación política; 2) Los partidos políticos y los grupos parlamentarios; y 3) La actividad de los legisladores de informar a la ciudadanía.

Como lo pone de manifiesto la Sala Superior, el Estado mexicano es una República representativa, democrática y federal, cuya soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce a través de los Poderes de la Unión lo que implica que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se debe realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, por las que los partidos políticos cumplen fines por demás importantes para el sistema democrático mexicano, como son: contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Por tanto, es el Poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, el que encarna de mejor manera el concepto de representación, y justo en el ámbito del Congreso es en donde la representación política vuelve a tomar forma a través de los grupos parlamentarios, entendidos éstos como las formas de organización que podrán adoptar los legisladores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas, y con ello garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en él representadas.

Como afirma la Sala Superior, bajo estas condiciones es inquestionable que los ciudadanos postulados por los partidos políticos, una vez que son votados por la ciudadanía y declarados electos para ocupar un cargo de representación en el Congreso de la Unión, tienen la obligación de respetar el mandato popular y de desempeñar el cargo para el cual fueron electos, en términos del artículo 36, fracción IV, de la Constitución mexicana. En consecuencia, en el ejercicio de su cargo, los diputados y sena-

dores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; al contrario, en principio, **buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal, a saber: la representación de la soberanía popular en la función legislativa, ejercida a través de diputados y senadores libres de pensar, opinar y decidir en la esfera de su competencia.**

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

Para concluir con los tres fundamentos en los que la Sala Superior construirá más adelante su propuesta de los límites entre la información transmitida a los ciudadanos por sus representantes y la propaganda político-electoral, aquélla afirma que dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de forma permanente a representar de manera auténtica al electorado, conformado por las distintas fuerzas sociales y económicas de la nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes. De esta manera, dicha Sala entiende que si dentro de la difusión de su actividad legislativa los legisladores se pueden identificar con el partido que los propuso, necesariamente

se debe concluir que la difusión de tales promocionales está limitada en términos del artículo 41 de nuestra Norma fundamental y, por tanto, las limitaciones a la difusión de la actividad de los legisladores que se pueden fundamentar en dicho artículo, atienden al contenido y a la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

IV. Límites entre difusión de actividades legislativas y propaganda electoral

La Sala Superior, al ponderar diversos elementos y exponer con claridad los fundamentos en los que anclara su teoría, concluye que los mensajes o promocionales que los legisladores contraten en radio y televisión para dar a conocer su actividad legislativa no constituyen propaganda político electoral, siempre que cumplan con los elementos siguientes:

- **Sujetos.** La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
- **Contenido informativo.** Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.
- **Temporalidad.** No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.
- **Finalidad.** En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

V. Resolución

Una vez que los promocionales objeto de las causas pasaron los parámetros anteriores, la Sala Superior sentenció: en cuanto

a los **sujetos**, las personas físicas identificadas son diputados del Congreso de la Unión, pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y en el contexto del mensaje se identifica a cada uno de los legisladores contratantes. Por lo que hace al **contenido informativo**, los legisladores contrataron la difusión de los promocionales denunciados para hacer del conocimiento de los habitantes del país una determinada posición política, que fue llevada al seno de la legislatura mediante una iniciativa, respecto de la denominada pena de muerte (en el primer caso) y diversas iniciativas de ley con temas ecológicos (en el segundo caso), lo que constituye un acto estrictamente vinculado con las funciones legislativas que tienen encomendadas. Con relación a la **temporalidad**, las transmisiones ocurrieron del 18 al 25 de marzo (en el primer caso) y del 27 de marzo al 2 de abril (en el segundo caso) de 2009; esto es, fuera del periodo de precampañas o campañas electorales. Por último, y con relación al parámetro de **finalidad**, los juzgadores no advirtieron la existencia de algún elemento que permitiera concluir que los promocionales difundidos por los legisladores tuvieran contenido electoral.

Con base en los argumentos antes sintetizados, la Sala Superior del TEPJF decidió revocar las cuatro resoluciones del Consejo General del IFE, que entrañan las sentencias SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-87/2009 y acumulados.

SEGUNDA PARTE COMENTARIOS Y REFLEXIONES EN TORNO A LA DECISIÓN DE SALA SUPERIOR

Resulta evidente que los temas que entrañaron el conflicto entre el PVEM y el Consejo General del IFE tienen relación con diversos conceptos, los cuales resulta interesante abordar desde la doctrina y la ley. El primero de los temas que es necesario analizar es el relativo a la representación política asociada forzosamente al Parlamento como asamblea representativa. El segundo tiene relación con un mal diseño de los grupos parlamentarios en la legislación mexicana, así como con el concepto de rendición de cuentas y la carencia de un modelo que permita clarificar la forma, el momento y las maneras a través de las cuales los representantes pueden y deben rendir cuentas, esto es, informar a sus electores sobre sus actividades.

I. Estado democrático y representación

Antecedentes

Es común referirse a los parlamentos, congresos y asambleas representativas como los órganos constitucionales que ostentan la máxima representación popular,³ así como los creadores de las normas con rango de ley o como controladores y fiscalizadores de la acción del gobierno; y ello, naturalmente, es una realidad,

³ El concepto de representación, especialmente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente un concepto moderno. Los antiguos griegos carecían de una palabra similar, a pesar de que elegían a algunos servidores públicos. Los romanos disponían de la palabra *representare*, que para ellos significaba traer a presencia literal algo ausente, o la encarnación de una abstracción en un objeto, pero no aplicaba a los seres humanos que actuaban por otros, o a sus instituciones políticas. Los usos que se le dan a la palabra en ese sentido empiezan en el latín de los siglos XIII y XIV y más tarde en Inglaterra, a medida que las personas enviadas a participar en los concilios de la Iglesia o el Parlamento inglés empezaron a ser vistas como representantes. Véase Valencia, 17.

pero no siempre fue así. En ocasiones olvidamos que para que el Parlamento pueda cumplir las anteriores y otras funciones es necesario satisfacer algunos supuestos; éstos sólo los ofrece el Estado democrático. El Parlamento no surge como una institución democrática, sino que, como producto de la época estamental, se convierte más tarde en órgano de las monarquías liberales, pero todavía no democráticas. Fue a partir del siglo XIX que el Parlamento se convirtió en instrumento inexcusable para la identificación de la voluntad popular con la ley y, en consecuencia, se inicia el proceso de su democratización dentro de lo que podríamos llamar las democracias parlamentarias. Como ha sostenido Giovanni Sartori (1992, 189), en su primera fase el Parlamento se encuentra situado en el exterior del Estado, pero a medida que crece su poder ocupa un lugar privilegiado.

El Parlamento surge durante la Edad Media como una asamblea eminentemente estamental y con la facultad principal, casi única, de autorizar los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de determinados privilegios a favor de la nobleza, los militares y el clero. Esta situación ha experimentado a lo largo de los siglos diversas transformaciones de uno y otro lado del océano Atlántico. Mientras que en casi todo el continente europeo dichas asambleas fueron perdiendo fuerza ante el poder centralizado de los monarcas —quienes sólo de manera esporádica solían reunirlos—, en Inglaterra, por el contrario, el *Parliament* se fue imponiendo de manera paulatina a los monarcas, por medio de una contienda perseverante que culminó con la histórica sublevación militar dirigida por Cromwell en 1642, que tendría como resultado final el enjuiciamiento y la muerte, decretada por el Parlamento, del rey Carlos I en 1649. Tras la efímera República autoritaria que encabezara el mismo Oliverio Cromwell, que se diluyó con su muerte, se restablece, en 1660, la monarquía en Inglaterra; muy poco duraría aquélla, pues la ambición de Jacobo II por recuperar las prerrogativas regias provocaría la revolución más importante del siglo XVII: la *Glorius Revolution* (1688), que terminó con el destierro del monarca y la solicitud

a la casa de Orange para que —previo reconocimiento de los *bill of rigth* (carta de derechos), documento en el que se reconocían las conquistas del Parlamento— accediera al trono inglés.

El centralismo del poder autoritario que viviría Francia durante el siglo XVII se quebrantaría con la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales en 1789, mismos que se constituirían en Asamblea Nacional; iniciándose así el periodo conocido como la Revolución Francesa, que culminaría con la ejecución del monarca y la proclamación de la República en cuyo seno tendría un lugar importantísimo la Asamblea, relevancia que se vio reflejada en el texto constitucional de 1793 que establece el llamado Gobierno de Asamblea.

Mientras los anteriores acontecimientos agotaban la vida política europea, en el continente americano, y concretamente en los Estados Unidos de América, las influencias de Locke y Montesquieu, en torno a la teoría de colaboración de poderes, serían bien recibidas y plasmadas en los diversos textos constitucionales de las trece colonias. Los primeros en hacer suyo el principio de dividir el Supremo Poder Federal para su mejor ejercicio en tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) fueron los estados de Virginia, Maryland y Carolina del Norte, que inspiraron más tarde las constituciones de Pensilvania y Vermont. De igual manera, dicho principio fue plasmado en las constituciones de Nueva York en 1777 y de Massachusetts en 1780, para llegar a su máxima consagración en la Constitución de los Estados Unidos de América el 17 de septiembre de 1787. Dicha Constitución no sólo introdujo esta novedad, sino un nuevo régimen de gobierno, el presidencial, distinto al parlamentario que se venía ejerciendo en el continente europeo y en Inglaterra, denominado de esta manera por la notable importancia del Parlamento pero que no por ello olvida las relaciones con los restantes poderes Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo, en los sistemas parlamentarios, se divide en dos, en virtud de que el monarca o el presidente poseen sólo funciones de representación; mientras que el gobierno, encabezado por un primer ministro o jefe de gobierno, depende de la confianza del Parlamento, pues éste le otorga no sólo la investidura, sino también su confianza.

Por el contrario, en el régimen presidencial, innovado por los padres de la Constitución estadounidense, las funciones de jefe de Estado y de gobierno se ejercen por una sola persona a la que se otorga el nombre de Presidente de la República, que es electo popularmente —en su origen— en forma indirecta y sus colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano legislativo. Este tipo de régimen de gobierno servirá de modelo al resto del continente americano e influirá de manera decisiva en las constituciones de América Latina subsiguientes a las guerras de independencia, una vez que las colonias de España y Portugal se constituyen en Estados libres y soberanos.

Estado democrático y la obligación de rendir cuentas

La Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de América fueron, durante el siglo XVIII, los parteaguas que transformaron a las asambleas estamentales, propias de las clases dominantes y en las que reinaba el mandato imperativo, en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Así pues, con el advenimiento del Estado liberal, el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales más amplios, convirtiéndose en órganos eminentemente representativos.

El siglo XIX en Europa, representó una época de esplendor para el órgano legislativo, fue la época de oro del parlamentarismo. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no sólo fueran sumamente débiles, sino, en algunos casos, efímeros.⁴ Durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de una manera predo-

⁴ Tal situación se presentó en la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preeminencia de la Asamblea Nacional y del Senado, que incluso subsistió hasta la Cuarta República. Una situación similar se presentó en Italia bajo el Estatuto Albertino de 1865, que se adoptó para toda Italia con motivo de su reunificación, mismo que estuvo en vigor hasta las primeras décadas del siglo XX.

minante en los parlamentos, por ello se les calificó con el nombre de Poder Legislativo. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, en el Parlamento se deposita la voluntad general que se expresa a través de la ley. En todo caso y ya en las asambleas representativas de los Estados democráticos queda claro que quien recibe el encargo de representar, es decir, el mandato representativo, queda compelido a actuar por el mejor interés general, o si se quiere, implica anteponer la búsqueda del mayor beneficio posible de los electores a cualquier consideración. Por interés general, bien cabe traer la definición —que aún sigue siendo válida— de Sieyès (1989, 81), “ese particular interés que es común al mayor número de votantes”. A partir de entonces, y teniendo como escenario el Estado democrático, aceptar que en el desempeño de sus funciones representativas los gobernantes y legisladores deben tomar en cuenta la voluntad de los gobernados parece una exigencia fuera de toda duda.

Siguiendo a Linz (2002), en cualquier régimen democrático para representar a la ciudadanía en los asuntos públicos, los encargados de esta encomienda están obligados a ajustar su labor a por lo menos tres tipos de obligaciones, a saber:

1. La de atender la voluntad de los ciudadanos (*responsiveness*).
2. La de corregir o desechar las opiniones contrarias al interés del elector (*responsibility*).
3. La de convocar, informar, explicar y justificar la sustitución de lo mandado (*accountability*).

Los conflictos que resuelven las sentencias SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-87/2009 y acumulados, tienen relación con un casi inexistente diseño institucional que obligue a los legisladores a rendir cuentas a sus electores como, dicho sea de paso, también lo ponen de manifiesto las referidas sentencias al señalar que:

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

[...] 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.

Efectivamente, el Tribunal identifica con nitidez la inexistencia de mecanismos claros y precisos que conduzcan a los legisladores a rendir cuentas y, a juicio propio, es correcta la interpretación amplia que hacen los juzgadores para privilegiar el derecho de los ciudadanos a ser informados. Esta valoración se refuerza con la visión de Schedler (2002, 14), cuando señala que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y lo supedita a la amenaza de sanciones. En suma, la rendición de cuentas implica el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos, documentos, etcétera, necesarios para cumplir tal fin. En el Estado democrático la rendición de cuentas es, por tanto, una obligación de los representantes, quienes están obligados a difundir ante sus representados el ejercicio de sus labores en virtud del mandato conferido, para que ello permita no sólo el contraste entre los diversos actores políticos, sino —llegado su momento— la exigencia de responsabilidades por parte del electorado. En palabras de O'Donnell (1994, 61), los actores que exigen no sólo cuestionan, eventualmente también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos.

La rendición de cuentas es, a juicio personal, un presupuesto básico e indispensable del Estado democrático, con independencia de que exista o no una regulación expresa sobre la forma o manera en la que deba desarrollarse.

II. Esbozo del Congreso mexicano como poder fiscalizador y fiscalizable

Como se comentó antes, la rendición de cuentas es un requisito sine qua non del Estado democrático, y como tal debe quedar claro que si no está legalmente regulada puede y debe exigirse con base en el mandato representativo; pero, si se desea alcanzar una mayor eficacia en dicho requisito, es necesario contar con procesos debidamente institucionalizados, obligatorios y efectivos, que permitan delimitar con precisión las responsabilidades y el grado de implicación del servidor público. Por lo que hace al Congreso mexicano, el concepto de rendición de cuentas ha estado ausente de la vida política, de sus normas reguladoras, e incluso, de la doctrina. El énfasis se ha puesto en entender al Poder Legislativo mexicano como una asamblea fiscalizadora, más que fiscalizable; como un órgano controlador más que controlado; en suma, como un poder que exige cuentas pero que en pocas ocasiones las ofrece. Si bien su transformación en órgano fiscalizador, sobre todo en el terreno del gasto público, ha sido lenta, no puede obviarse que ha existido y se está acrecentando con el paso de los años; especialmente con el arribo de la oposición a la Cámara de Diputados, merced a lo cual de 1994 a 1997, durante la LVI Legislatura, por primera vez un panista, Juan A. García Villa, presidió la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (Ugalde 2000, 65). En 1999 se emprende la reforma constitucional que crea la Entidad Superior de Fiscalización, que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano encargado de fiscalizar la Cuenta Pública Anual. En 2000 se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para sancionar y presentar denuncias

ante la Procuraduría General de la República. En mayo de 2009, fue aprobada la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Aunque lentamente, de esta manera, durante los siglos XIX y XX se fueron ampliando las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, merced a una legislación que hoy en día regula una nueva estructura y mecanismos que favorecen el ejercicio de diversos controles sobre los recursos públicos.

Si dicha construcción —del Congreso de la Unión como órgano fiscalizador—, ha sido parsimoniosa, la consolidación del Poder Legislativo mexicano como órgano fiscalizable y, en consecuencia, obligado a rendir cuentas, ha sido más lenta y menos eficaz; precisamente porque se carece de procesos institucionalizados, obligatorios y efectivos. Si bien la pluralidad trajo consigo un mayor deseo de controlar al Ejecutivo y su administración, así como la creación de reglas que permiten una mayor fiscalización del gasto público, aquélla no ha contribuido de manera decidida a generar más y mejores escenarios de rendición de cuentas por parte de nuestras asambleas representativas. La Ley Orgánica del Congreso de 1999, producto de un amplio consenso en éste órgano, no incorporó demasiados mecanismos que obligaran a los legisladores a rendir cuentas a sus electores y ésta es, tal vez, una de las más grandes carencias del Congreso mexicano.

Acostumbrados a mecanismos mínimos de rendición de cuentas durante la época de las mayorías absolutas, la Ley Orgánica del Congreso es heredera de esa tradición, y por tanto, son muy pocos y recientes los instrumentos que concretamente pueden considerarse mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito del Poder Legislativo, como se analiza a continuación.

III. Escasos mecanismos de rendición de cuentas en el Congreso mexicano

En los apartados siguientes, se pretende poner de manifiesto, con base en la legislación vigente, algunos de los medios que con mayor

claridad pueden entenderse como mecanismos tendentes a ofrecer a la ciudadanía resultados de las actividades que realizan los legisladores, en el ámbito de las competencias que les son asignadas por la vía de la Ley Orgánica del Congreso y a través de los órganos más significativos del trabajo parlamentario.

Comisiones ordinarias

Las comisiones ordinarias son los órganos en los que descansa, de manera primordial, el trabajo en todas las asambleas parlamentarias y —como lo señala el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso— tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y de control evaluatorio; por tanto, a juicio propio, deben de ser los órganos parlamentarios más abiertos y transparentes a los ojos de los ciudadanos, quienes deberían de conocer de primera mano y mediante procedimientos bien determinados, detallados y precisos qué están haciendo estos órganos, por lo menos en las tres materias a las que se refiere el citado precepto, como son: los dictámenes legislativos, la información y el control evaluatorio.

El trabajo que los legisladores desarrollan en las comisiones es un escenario extraordinario e incomparable para rendir cuentas, no sólo desde el punto de vista financiero, sino también informativo y, desde luego, de las responsabilidades que tienen a su cargo. En diversas ocasiones he sostenido que es muy difícil evaluar el trabajo que se desarrolla en órganos no jerarquizados (Mora-Donatto 2006, 129-77). Los procesos de evaluación son relativamente más sencillos y fáciles de entender en órganos monocéntricos (en los que la toma de decisiones se concentra en una sola persona) y de naturaleza jerarquizada —propios de la administración—, porque en ellos existe un programa operativo anual del cual se desprenden las obligaciones, metas y objetivos de las diversas áreas, que se reflejan en sus respectivos planes sectoriales que, a su vez, son ejecutados por órganos en jerarquía inferiores; es decir, subordinados que reportan al jefe inmediato superior y con base en la evaluación y cumplimiento

de dichos planes sectoriales, es posible determinar si se han alcanzado las metas y verificar los objetivos del programa operativo anual.

Por el contrario, tratándose de la evaluación de los órganos pluricéntricos (aquellos en los que la toma de decisiones recae en diversos órganos), ésta no es tan fácil de comprender; tal es el caso de las asambleas representativas, en donde la toma de decisiones no descansa en una sola persona, ni siquiera en un solo órgano. La forma de trabajo es diferente en el ámbito de la administración, pública o privada, y en el ámbito de la representación. Por consiguiente, los mecanismos de evaluación también tienen que ser diferentes.

En México, nos hemos alejado de la verdadera evaluación del trabajo de las comisiones, permitiendo que otras instituciones externas al Congreso desarrollen procesos de evaluación cuantitativa —cuando mucho—, pero nunca cualitativa. La forma de evaluar el trabajo de los legisladores en las comisiones no es otro que el que diseña el extenso artículo 45, en especial su numeral 6, incisos a) y b). No podemos seguir pensando que mientras mayor sea el número de leyes que apruebe una legislatura mejores son sus resultados. Es obvio que esta forma de evaluar el trabajo legislativo no es la correcta. Tampoco lo es el recurrir al número de legisladores reunidos en una sesión del Pleno de la Cámara (los plenos semi vacíos que reflejan algunos medios de comunicación), pues lo anterior implica desconocer que los legisladores tienen como principal función trabajar en comisiones, y hacia éstas deberían dirigirse las cámaras y los micrófonos. Si en verdad queremos desarrollar una evaluación de nuestros órganos parlamentarios y, desde luego, de quienes los integran, debemos empezar por comprender el importante papel que juega, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos en el proceso de evaluación del trabajo de las comisiones.

El trabajo sustantivo de las comisiones —y en consecuencia de los legisladores— radica en la correlación que existe entre el

programa anual de trabajo de éstas, que es el reflejo sectorial del programa legislativo, y los dos informes semestrales que deben presentar las comisiones parlamentarias a dicha Conferencia. De la correspondencia, coherencia y seguimiento de ambos (programa anual de actividades e informes semestrales) debe derivar el proceso de evaluación del trabajo de los legisladores en las comisiones.

Por consiguiente, de las metas planteadas en el primero (programa anual de actividades), y cumplidas fehacientemente en los informes semestrales, es en donde podemos encontrar el indicador adecuado que nos permita evaluar el trabajo efectivamente realizado por todos y cada uno de los legisladores integrantes de cada comisión parlamentaria, y así verificar, en general, el cumplimiento del programa legislativo de los periodos ordinarios de sesiones. Evaluación, en suma, que encuentra su sustento legal en la obligación por parte de las comisiones de presentar su programa anual de actividades y sus informes semestrales a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano competente para llevarla a cabo; no sólo porque la ley así lo señala, sino porque es justamente éste (o si se prefiere esta forma de trabajo) el encargado de establecer el Programa Legislativo de cada una de las legislaturas. De tal manera que dicho programa se ve desagregado (o dividido por materias de acuerdo con el ámbito de cada comisión) en los programas anuales de las comisiones y, a su vez, el cumplimiento de aquél es el parámetro de comparación de los informes semestrales; de no ser así, ¿qué otra finalidad tendría la obligación por parte de las comisiones de presentarle tales informes a la citada Conferencia?

Éste fue el mecanismo diseñado por el legislador en la Ley Orgánica del Congreso de 1999, que durante sus primeros seis años fue incumplido de diversas formas. Fue hasta 2005, durante la LIX Legislatura, que se precisaron las fechas de entrega de los informes semestrales y de su contenido, mediante el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que estableció que el primer informe semestral de

actividades, que comprende de septiembre a febrero, debe presentarse a más tardar el último día hábil de marzo de cada año; y el segundo informe semestral de actividades, que comprende de marzo a agosto, a más tardar el último día hábil de septiembre de cada año. Respecto al contenido, señaló que éstos deberán, como mínimo, observar lo siguiente:

1. Datos generales del informe, incluyendo nombre de la Comisión; periodo del informe; fundamento legal; Mesa Directiva e integrantes de la Comisión.
2. Iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo turnadas durante la Legislatura, con información pormenorizada sobre la fecha de recepción, promovente, el trámite dictado por la presidencia de la Mesa Directiva, las actividades desarrolladas para efectos de su dictamen y el estado preciso que guarden, con información de antecedentes documentales pertinentes.
3. Avances en el cumplimiento de su programa anual de trabajo.
4. Reuniones plenarias celebradas, con la lista de diputados asistentes y ausentes; los acuerdos y dictámenes aprobados en cada una de ellas, así como el sentido del voto de sus integrantes, en los casos que corresponda.
5. Resumen de reuniones convocadas, con información sobre las reuniones suspendidas por falta de quórum y los registros de asistencia y ausencia de cada uno de los diputados integrantes de la Comisión.
6. Resumen de las reuniones con servidores públicos, especificando objeto y conclusiones de cada reunión.
7. Grupos de trabajo o subcomisiones integrados, señalando su objeto y avances en el cumplimiento de sus tareas.
8. Viajes oficiales de trabajo de carácter nacional, precisando objeto, diputados participantes, tareas desarrolladas y objetivos alcanzados.
9. Relación de asuntos generales resueltos o atendidos, entre otros.

No fue hasta ese año y mediante dicho Acuerdo que se ordenó su publicación en la página de internet de la Cámara de Diputados. Antes de 2005 estos informes no se presentaban con suficiente regularidad y sólo eran conocidos por la Conferencia. Pero aun cuando dichos informes semestrales son públicos, queda la pregunta ¿qué hace la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con ellos? A juicio propio, cabría una evaluación para cumplir con el inciso c) del artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso, que señala como una atribución de dicho órgano “impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos”.

La anterior es la situación que experimenta la Cámara de Diputados. En el caso del Senado de la República, la obligación de las comisiones para presentar sus programas anuales de trabajo y sus respectivos informes, está menos reglada y en consecuencia desarticulada. Si bien la Junta de Coordinación Política del Senado cumple similares atribuciones a las de la Conferencia en la Cámara de Diputados, su relación con las comisiones no es tan explícita; falta en la Cámara Alta una vinculación más exacta y precisa, lo mismo que en la Cámara Baja, por parte de las comisiones con algún órgano parlamentario encargado de impulsar sus trabajos y conocer de sus informes.

Otro tipo de comisiones y su obligación de informar

No sólo las comisiones ordinarias llevan a cabo la elaboración de los informes a los que se ha hecho referencia, también existe otro tipo de comisiones, como las de investigación, que tienen la obligación de informar. Las comisiones de investigación, por imperativo del artículo 93 párrafo tercero, son creadas por las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En su parte final, dicho precepto señala que “Los resultados de las investigaciones se

harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”. Dichas comisiones dan a conocer estos resultados a través de un informe que, como se puede apreciar, no tiene como destinatario principal a los representantes, sino al Ejecutivo Federal, pero con bastante frecuencia estos informes son publicados en la página de internet de la Cámara de Diputados, la única en crear este tipo de comisiones desde 1977; sin embargo, cuando se trata de investigaciones relevantes dichos informes no son conocidos.

Informes de los legisladores

Por lo que hace a la función de informar inherente —como se ha afirmado— al concepto de representación, existe otro tipo de informes que, aunque no están regulados legalmente, algunos legisladores, diputados y senadores recurren con cierta frecuencia a ellos: los de sus actividades, mismos que presentan con alguna regularidad a los electores, bien de sus distritos o de sus entidades federativas en el caso de los senadores. Pero reitero: este tipo de informes puede ofrecerse o no a los electores, depende del grado de compromiso que el legislador sienta con ellos.

IV. Grupos parlamentarios y sus mecanismos de rendición de cuentas

Los casos que provocaron la intervención y resolución de la Sala Superior del TEPJF estuvieron relacionados con la información que proporcionó el grupo parlamentario del PVEM a la ciudadanía, y considero —al igual que la Sala Superior— que existen elementos que pueden llevar a comprender que existe una obligación por parte de dichos grupos de informar a sus electores. Si bien la legislación al respecto no es muy clara, es posible inferir de la misma dicha obligación.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución mexicana, los grupos parlamentarios son el conjunto de diputados,

según su afiliación de partido, y con ellos se pretende garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Se integran por lo menos con cinco miembros y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. Mediante reformas al artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso, en marzo de 2006 se obligó a los grupos parlamentarios, en el caso de la Cámara de Diputados, a presentar en la primera sesión de cada periodo ordinario la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste, misma que la Secretaría General de la Cámara hará publicar. También se permitió que estos grupos, con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, formulen acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Con base en la anterior reforma legal, se entiende que si la agenda legislativa de los grupos parlamentarios es pública y, por tanto, se encuentra al alcance de los ciudadanos, es indispensable que los legisladores —de manera separada o como grupo parlamentario— informen a sus electores y a la ciudadanía en general cómo han concretado sus propuestas presentadas e incorporadas al programa legislativo de todas y cada una de las legislaturas. Por su parte, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso establece:

Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios *proporcionan información*, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.

En suma, como afirmó la Sala Superior:

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

[...] las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.

De tal manera, es correcto suponer que los legisladores pueden, y deben, mantener informados a su electorado en particular y a la ciudadanía en general, para que estén en condiciones de evaluar su trabajo y los resultados del mismo. La publicidad implica no sólo dar a conocer las propuestas que los grupos parlamentarios pretenden alcanzar, sino, y sobre todo, exige darles continuidad en el seno de las cámaras e informar de los resultados de tales propuestas.

Los grupos parlamentarios deben cumplir, además, con otra obligación de rendir cuentas, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, y es la que tiene que ver con el artículo 29 que establece: “de conformidad con la representación de cada grupo parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos”. Adicional a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá de:

una subvención mensual para cada grupo, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría Interna de la Cámara.

Este precepto se complementa con el artículo 113 de la misma ley, que obliga a la Contraloría a auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, para lo cual deberán presentar un informe semestral. Aunque dispersas y de diversa índole, los grupos parlamentarios poseen obligaciones de rendir cuentas que resultan ineludibles y que, en un Estado democrático, como al que aspiramos, deberían incrementarse y, sobre todo, reglamentarse para ser exigibles de mejor manera.

V. Leve impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Congreso

En el ámbito no precisamente de la rendición de cuentas, pero sí en el de la esfera de la transparencia, esto es, en la obligación de hacer pública determinada información, un nuevo impulso lo significó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada por el Congreso mexicano en 2003. Si se observa con detenimiento, no se trata de una ley que vincule de manera inmediata al o los poderes legislativos, sino de una que obliga al Poder Ejecutivo y, en concreto, a la Administración Pública Federal. Los congresos, tanto federal como locales, pertenecen a los otros sujetos obligados que expiden sus propias normas de acceso a su información y únicamente se encuentran obligados a transparentar los mínimos que regula el artículo 7 de dicha ley.

Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por primera vez el Congreso de la Unión quedó obligado a poner a disposición pública la información que generan sus órganos internos. En ese mismo año, el 12 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó su Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, el 29 de agosto, el Acuerdo de la Mesa Directiva, los cuales establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada

y confidencial. En marzo de 2009, el Reglamento de Transparencia y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados abrogó los anteriores ordenamientos. Por su parte, el Senado de la República aprobó, el 3 de abril de 2003, el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No obstante, y a pesar de la legislación aplicable, lo cierto es que todavía hoy es muy difícil acceder a información más específica que obra en poder del Congreso. Aun así, en el ámbito antes señalado, estamos en el terreno de la transparencia y por todo lo dicho hasta aquí, a juicio personal, existe un enorme abismo entre hacer pública cierta información, e incluso acceder a ella, y rendir cuentas; este último asunto, dicho sea de paso, exige de los representantes una actitud más activa y de vinculación con quienes los han elegido.

VI. Sobre la pertinencia de la reserva

A las resoluciones emitidas por la Sala Superior que entrañan las sentencias SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-87/2009 y acumulados, el magistrado Flavio Galván Rivera expresó su reserva, al no coincidir con la consideración expuesta en la sentencia, en el sentido de que la difusión de mensajes de los legisladores, respecto del desarrollo de su trabajo legislativo, no se debe llevar a cabo en periodo de precampañas electorales.

Los argumentos del magistrado Flavio Galván Rivera

Desde el punto de vista del magistrado Galván, la única limitación temporal, para la difusión de los mensajes en los que los legisladores comuniquen las actividades que llevan a cabo en el desempeño de su encargo, es en el periodo de campaña electoral, atendiendo a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución que señala:

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

[...]

Apartado C. 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.

Durante el tiempo que comprendan las **campañas electorales** federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de **toda propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Tal precepto, sostiene el magistrado, advierte que durante la etapa de campaña, en los procedimientos electorales, no debe difundirse propaganda gubernamental, lo cual se entiende en el sentido de que **el sistema jurídico electoral mexicano trata de evitar que ésta pueda influir en la preferencias electorales de la ciudadanía, rompiendo los principios de objetividad, imparcialidad y equidad en la contienda**, con la consecuencia de favorecer o perjudicar a algún partido político o candidato.

Para reforzar su posicionamiento, el magistrado distingue entre dos conceptos, a saber: precampaña y campaña electoral, para lo cual acude a los artículos 212 y 228 del Cofipe, el primero de estos preceptos indica:

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, *con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*
3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.
4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.
5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

Por lo que hace al concepto de campañas electorales, el artículo 228 del mismo Código señala:

1. La campaña electoral [...] es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que

los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. 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.*
4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.
5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. *En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*

Con base en los anteriores preceptos, el magistrado Galván arriba a las conclusiones siguientes:

- La finalidad de las precampañas electorales es diferente a la que se persigue en las campañas electorales,

porque en las precampañas la intención de los actos que la conforman es promover a precandidatos que buscan ser postulados como candidatos a algún cargo de elección popular, por determinado partido político.

- Por regla, las actividades propias de la precampaña se dirigen a la militancia, tienen objetivos jurídicos intrapartidistas.
- Mediante la campaña electoral se pretende el posicionamiento de un partido político o candidato, registrado, ante la ciudadanía en general, con la intención de obtener el voto a su favor en las elecciones respectivas.

Por lo anterior, el magistrado Galván consideró que se debe aplicar como principio general de derecho la disposición constitucional prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, y no lo dispuesto en el mismo precepto pero en el párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución mexicana. En consecuencia, estimó que no se debe hacer extensiva la limitación de difusión de mensajes, comunicaciones o informes de trabajo de los legisladores también a la etapa de precampaña. Tal prohibición sólo debe abarcar la etapa de la campaña electoral.

Reflexiones a la luz de la reserva a la posición mayoritaria de la Sala Superior

El posicionamiento del magistrado Galván, que explica en su reserva a la votación mayoritaria de la Sala Superior, es, a juicio propio, conveniente. Más allá de la diferenciación que él establece —con base en la legislación de la materia, entre campaña y precampaña electorales que, desde luego, es pertinente—, el motivo de su posicionamiento, y en gran medida el que asume también la mayoría de los magistrados que suscriben la resolución, radica en la ausencia de normas claras y precisas aplicables a los hechos que motivaron la controversia; es decir, si existiera una legislación que precisara las formas, métodos, procedimientos y tiem-

pos a través de los cuales los legisladores deben rendir cuentas a sus electores, el TEPJF no debería estar conociendo de estos asuntos, porque los mismos se zanjarían aplicando dicha legislación. En suma, es evidente que este tipo de conflictos entre la obligación de informar a los electores, que corre a cargo de los legisladores, y la de regular la propaganda electoral en tiempos de campaña y precampaña, es una colisión que ha tenido que ser abordada por el Tribunal Electoral en razón de que no existe legislación en la materia.

Por lo anterior, he insistido en que deben existir mecanismos reglados en las leyes orgánicas o en los reglamentos respectivos, que obliguen a los legisladores federales y locales a rendir cuentas a sus electores; dichas normas deben señalar con precisión no sólo la forma, sino también los tiempos en los que dicha rendición de cuentas debe darse bajo el principio, desde luego, de publicidad. Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha representado un avance muy considerable para conocer la información que posee la Administración Pública Federal, no podemos afirmar lo mismo tratándose de los órganos legislativos, los cuales suelen ser opacos y omisos en reportar con claridad los informes o documentos de sus actividades. Tales mecanismos de rendición de cuentas deben tomar en consideración no sólo a la función legislativa como la única que desarrollan las asambleas representativas, sino configurarse de tal manera que permitan a los electores llevar a cabo una evaluación justa y precisa de las muy amplias y diversas labores que desarrollan los legisladores en sus funciones de representación, control y fiscalización, entre otras.

Los congresos, en la actualidad, más que legisladores son controladores de la gestión del Poder Ejecutivo, lo cual implica que dichas asambleas realizan varias actividades distintas a la función legislativa, que son igual o más importantes que ésta para la estabilidad del gobierno. Controlar y fiscalizar la acción del gobierno es una función irrenunciable para todos los congresos en los Estados democráticos, más aún en un país como México, en el cual todavía los excesos en

el ejercicio del gasto público son recurrentes. De ahí la importancia de que sean los órganos legislativos, a través de sus comisiones o grupos parlamentarios, los escenarios idóneos no sólo para legislar, sino incluso para controlar la gestión gubernamental.

No resulta exagerado afirmar que la única manera en la que el Congreso mexicano se fortalecerá de manera definitiva y encontrará en su electorado la aceptación y el prestigio del que hoy carece, es a través del trabajo profesional que a diario realicen todos sus órganos internos, y que sea plenamente conocido por los ciudadanos, para que sean éstos quienes evalúen su desempeño y dicha valoración sea determinante para aprobar o no, mediante el voto, el ejercicio de su gestión.

Es evidente que la situación actual de nuestras asambleas representativas, federal y locales, es la de diversidad de congresos rehenes de procedimientos antiguos, que no corresponde con la evolución de nuestro sistema democrático. Las mejoras y reformas que requieren nuestras asambleas en su organización, funcionamiento y rendición de cuentas no deben partir de posiciones ideológicas, sino de la constatación de las condiciones reales en que el Congreso debe desenvolverse. El nuevo reto que tiene el Congreso mexicano y, en consecuencia, los congresos locales, es convertirse no sólo en poderes eficaces, esto es, que desarrollen sus funciones con profesionalismo y transparencia, sino que, además, construyan mecanismos que permitan comunicar a la ciudadanía la importancia de las mismas. En virtud de que el Poder Legislativo es el órgano que representa a los ciudadanos, todos debemos contribuir a la construcción de una nueva legitimidad funcional del mismo, que encuentre su fundamento en el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Por consiguiente, esta nueva legitimidad funcional, no sólo debe tener en el centro de la discusión el perfeccionamiento de las funciones del Congreso y la manera en las que éstas se ejerzan, sino, al mismo tiempo, la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo y la forma y procedimientos a través de los cuales deberán rendir cuentas a los electores. No podemos olvidar que

el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro sistema democrático. La capacidad de nuestras asambleas para representar, aunque sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestro Estado, no se encuentra en ninguna otra institución.

VII. Conclusiones

Con base en lo expuesto y siguiendo los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se extraen las siguientes conclusiones:

- En el Estado democrático la rendición de cuentas es obligación de los representantes, quienes están constreñidos a difundir ante sus representados el ejercicio de sus labores, en virtud del mandato conferido; esto permitirá no sólo el contraste entre los diversos actores políticos, sino, llegado su momento, también la exigencia de responsabilidades por parte del electorado.
- La rendición de cuentas es un presupuesto básico e indispensable del Estado democrático, con independencia de que exista o no una regulación expresa sobre la forma o manera en la que tal rendición deba desarrollarse. Sin embargo, en los congresos mexicanos (federal y locales) es necesario regular instrumentos que permitan una mayor y mejor rendición de cuentas.
- No obstante los numerales previos, conviene precisar que los mensajes o promocionales que los legisladores contraten en radio y televisión para dar a conocer su actividad legislativa, no constituyen propaganda político electoral, siempre que cumplan con los elementos siguientes:

- Sujetos. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
 - Contenido informativo. Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.
 - Temporalidad. No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.
 - Finalidad. En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.
-
- Es inevitable reforzar los conceptos de rendición de cuentas y de evaluación de las asambleas legislativas. Si algo queda claro de las líneas anteriores es que los Congresos deben contar con mecanismos propios de información, rendición de cuentas, así como de evaluación de sus trabajos, y cuando digo “propios” me refiero, en realidad, a procedimientos de evaluación ad hoc, esto es, distintos de los que se aplican, por ejemplo, en la Administración Pública Federal.
 - Es necesario convencer a los legisladores de que una de las mejores formas de fortalecer al Poder Legislativo es a través del trabajo serio y riguroso que ellos mismos desarrollan en los diversos órganos parlamentarios (grupos parlamentarios, comisiones, etcétera); y que la mejor manera que tiene el ciudadano de conocer todas y cada una de sus labores, es a través de mecanismos claros y precisos de rendición de cuentas que encuentren su máxima expresión en el principio de publicidad.
 - La manera más fácil y recurrente de evaluar a los Congresos ha sido la de contabilizar el número de leyes que son capaces de aprobar en una legislatura, y ello puede ser aceptable o no. A juicio personal, ese tipo de evaluación es parcial; porque si bien refleja el número de productos

normativos aprobados por el Legislativo, deja de lado una amplísima gama de actividades y labores que entrañan funciones tan relevantes como la representación, el control, la evaluación y la fiscalización, que no son, por su propia naturaleza, cuantificables, pero que son por demás relevantes en el contexto de un sistema democrático y representativo. Hacia la evaluación y ponderación de todas las funciones que desarrollan los legisladores, deben de ir encaminados los mecanismos de rendición de cuentas de nuestros representantes.

- En la sociedad de la comunicación en la que vivimos, es necesario que los órganos representativos aprendan a comunicar sus labores al mayor número de ciudadanos a los que, por otro lado, representan. La mayor parte de las decisiones que asumen los legisladores y que, desde luego, repercuten en la vida diaria de los mexicanos, son desconocidas para éstos.
- Los diversos informes que elaboran las comisiones legislativas son insuficientes como instrumentos de rendición de cuentas a los ciudadanos, quienes esperan que sus representantes sean cada vez más explícitos sobre las labores que desarrollan. Al mismo tiempo, esperan que sus representantes crucen las fronteras tecnológicas para estar cada vez más cercanos a ellos, en el entendido de que los congresos son los poderes eminentemente representativos.
- Los sistemas de evaluación son el primer peldaño en la gran escala de información y rendición de cuentas que las asambleas representativas deben ejercer, pero es necesario enseñar a los ciudadanos a saber observar, esto es, a mirar donde tienen que ver; sin un sistema de evaluación sólido del trabajo del Congreso, los ciudadanos seguirán viendo los plenos semi vacíos, las irrupciones abruptas de las tribunas, o los zafarranchos legislativos como la mejor expresión de lo que son los legisladores.

- En la medida en que los legisladores aprendan a trabajar con rigor y con respeto la legalidad y a mostrarle a los ciudadanos cómo trabajan, cómo son capaces de alcanzar acuerdos a pesar de las diferencias —por otro lado, naturales en un sistema representativo—, en esa medida los ciudadanos entenderán por qué es tan importante el Congreso mexicano, no sólo como órgano representativo, sino como un órgano del cual depende en gran medida la consolidación de este incipiente sistema democrático.

VIII. Fuentes consultadas

- Linz, Juan. 2002. *Parties In Contemporary Democracies*, en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, coords. Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz. Oxford: Oxford University Press.
- Mora-Donatto, Cecilia. 2006. *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* vol. 5, 1 (enero): 55-69.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial Textos.
- Schedler, Andrea. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Sieyès, José Manuel. 1989. *Programa para una revolución*. México: FCPyS-UNAM.
- Ugalde, Luis Carlos. 2000. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público*. México: Cámara de Diputados LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- Valencia Escamilla, Laura. 2007. *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: LVI Legislatura del Congreso del Estado de México/UAM/Miguel Ángel Porrúa.

Informar sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral. Alcances y límites es el cuaderno núm. 32 de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se imprimió en noviembre de 2010 en Litográfica Dorantes, SA de CV, Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, Del. Iztacalco, CP 08500, México, DF, Tel. 57 00 35 34.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Ciudad Universitaria, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.