

COMENTARIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 2007

John M. ACKERMAN*

El 12 de septiembre de 2007, el Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos aprobó una reforma a los artículos 6o., 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución que transformaría integralmente la forma en que se realizan elecciones en México. La Cámara de Diputados no modificó una sola coma de la minuta del Senado y aprobó la reforma en sus términos el 14 de septiembre. Si la mayoría de las legislaturas de los estados de igual modo aprueban las modificaciones al texto constitucional, esta reforma sin duda alguna constituirá un hito histórico pues transformará de forma sustancial las reglas del juego democrático en México.

La reforma constitucional erige un triple blindaje del espacio público ante posibles intervenciones externas en las campañas políticas. Protege a los candidatos y a los partidos políticos de la intervención indebida de los medios de comunicación, de las autoridades gubernamentales y del sector privado. Estos cambios representan un avance importante en cuanto a la democratización en México y ayudarán de manera significativa a prevenir otra crisis de legitimidad como la experimentada durante las elecciones presidenciales de 2006.

El corazón de la modificación constitucional es la prohibición de la contratación de espacios en radio y televisión por los partidos políticos. “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión” (artículo 41.III.A., 2o. párrafo). Las campañas políticas en los medios de comunicación masiva tendrán que llevarse a cabo exclusivamente durante los “tiempos oficiales” que co-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *ackerman@servidor.unam.mx*.

rresponden al Estado. “A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión” (artículo 41.III.A., 1er. párrafo, a)).

Estos 48 minutos de tiempo oficial no se crean a partir de esta reforma constitucional. Al contrario, existen ya como tiempo perteneciente al Estado desde hace décadas bajo el amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión. Actualmente este tiempo es utilizado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por los organismos autónomos para difundir sus actividades. La reforma constitucional no implica la “expropiación” de la propiedad privada de los medios, sino únicamente la redistribución de tiempos públicos que ya existen. Durante el periodo de las campañas y las precampañas, el tiempo ya no será utilizado por el gobierno sino por los partidos políticos para difundir sus plataformas y propuestas de gobierno.

La eliminación de la contratación de anuncios y la utilización exclusiva de tiempos oficiales libera a los candidatos a cargos de elección popular de los chantajes y presiones de los medios de comunicación comerciales. Los medios no se comportan como simples espectadores en las campañas electorales, sino que inciden de manera determinante en los resultados. No es ningún secreto que las televisoras elevan sus precios durante la etapa electoral y cobran tarifas diferenciadas dependiendo de su cercanía con los candidatos. Obsequian espacios a los que comparten su punto de vista y cobran tarifas usureras a los adversarios.

Asimismo, los medios se han negado a rendir cuentas a las autoridades electorales. Al concluir su periodo de fiscalización ordinaria de los gastos de los partidos, durante las campañas electorales de 2006, el Instituto Federal Electoral (IFE) informó que no sabía quién había pagado más de \$281,000 pesos de los *spots* detectados en sus monitoreos. Aparentemente, casi la tercera parte de toda la propaganda electoral en medios electrónicos surgió de la nada, como por arte de magia. No sabemos quién pagó estos anuncios porque la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y empresas como Televisa simplemente se negaron a cumplir con los convenios de auspicio a la transparencia que firmaron a finales de 2005 con el IFE.

Con la reforma constitucional se acaba con este manejo discrecional y opaco de tarifas por parte de los principales medios de comunicación. Así se elimina una fuente muy importante tanto de inequidad como de injusticia en las contiendas electorales. El nuevo texto de la carta magna garantiza que la cancha del juego estará más equilibrada.

Pero la reforma va más allá, al eliminar también la posibilidad de que cualquier actor privado pueda intervenir en las campañas electorales. “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. Esta prohibición ya existía en la legislación secundaria. El artículo 42, numeral 13, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) reza que “en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”.

Sin embargo, esta cláusula fue violada de manera flagrante durante las elecciones presidenciales de 2006. Tanto el Consejo Coordinador Empresarial como otras organizaciones de la “sociedad civil” lanzaron una andanada de anuncios durante las últimas semanas de la campaña presidencial en contra de uno de los candidatos presidenciales. En su calificación de la elección, el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aceptó que estos anuncios habían sido violatorios de la ley electoral.*

Tales violaciones quedaron totalmente impunes, pues ni el Instituto Federal Electoral (IFE) ni la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales (Fepade) pudieron sancionar a los actores que habían burlado la ley. Por un lado, el IFE carece de facultades para sancionar a personas físicas o morales más allá de los partidos políticos. Por otro lado, el Código Penal no incluye sanciones para la violación a esta cláusula de la ley electoral, lo cual prohibió que la Fepade pudiera actuar penalmente.

* Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006).

La elevación de la prohibición de contratación de propaganda por terceros a nivel constitucional le da una fuerza formidable. Ahora en la legislación secundaria se tendrá que incluir un catálogo explícito de sanciones para estas conductas. Asimismo, la reforma electoral elimina los secretos fiscales y bancarios para el IFE, y faculta al Instituto para sancionar a personas físicas y morales directamente, así como para ordenar el retiro de propaganda que viole la Constitución. Ya no será tan fácil para el Instituto buscar pretextos para no actuar, y cuando actúe lo podrá hacer con mucha mayor celeridad y eficacia.

La reforma también prohíbe la intervención de los gobernantes en las campañas electorales. Las autoridades públicas no podrán difundir sus obras durante los tres meses antes de las elecciones. “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” (artículo 41.C., 2o. párrafo). La práctica histórica en México ha sido la difusión masiva de obras públicas durante las campañas electorales con el fin de influir en el electorado y convencerlo para votar a favor del gobierno en turno. Con la reforma constitucional en curso, tales actuaciones ya no serán posibles.

Más allá de esta prohibición temporal, la reforma también transforma la naturaleza misma de la difusión de obras de gobierno aún durante periodos no electorales. El nuevo séptimo párrafo del artículo 134 constitucional, prohibirá de manera tajante la utilización de “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” en toda propaganda gubernamental. Esto es fundamental desde el punto de vista de la equidad electoral, porque las autoridades frecuentemente utilizan su posición para promoverse personalmente con el objetivo de ganar el siguiente cargo de elección popular. La eliminación de toda información personalizada en la difusión de obras funcionará como un fuerte incentivo para que los gobernantes dediquen más tiempo a la resolución de los problemas reales de la población y menos a la utilización de su cargo como un trampolín para llegar al siguiente puesto político.

Algunas voces han criticado esta reforma porque supuestamente limitaría la libertad de expresión. El 11 de septiembre de 2007 el país

atestiguó un encuentro histórico sostenido entre los representantes más importantes de la CIRT y los senadores responsables de la dictaminación de la reforma. Los dueños y locutores de los medios de comunicación insistieron en modificar la redacción del párrafo correspondiente a la prohibición de la intervención de terceros en las campañas políticas. Originalmente, el texto señalaba que “ninguna persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar o *difundir mensajes en radio y televisión susceptibles de 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”.

Según la exagerada interpretación de los medios de comunicación, tal formulación permitiría que cualquier locutor que “difundiera” alguna opinión, incluso la suya, sobre cualquier político, se vería en riesgo de ser sancionado por violar la Constitución. En respuesta a estos cuestionamientos, los senadores cambiaron la redacción de manera radical. Como ya vimos arriba, el texto finalmente aprobado se limita a prohibir la “contratación” de “propaganda”. La referencia a la “difusión” de “mensajes susceptibles” fue eliminada por completo. No queda lugar a duda que lo que se prohíbe es la contratación de mensajes por particulares, no la expresión de opiniones de parte de comunicadores.

La reforma electoral no restringe la libertad de expresión. Al contrario, garantiza el libre intercambio de ideas y la información confiable al prohibir la intervención indebida tanto del gobierno como del sector privado en los procesos electorales. En una elección verdaderamente democrática, debe ganar quién convence a la ciudadanía por la fuerza de sus argumentos, no quién tenga más amigos con dinero, mayor respaldo gubernamental o un mejor entrenamiento en la calumnia y la agresividad contra el adversario.

Sin embargo, la reforma también tiene algunos puntos débiles. Por ejemplo, elimina el tercer párrafo del artículo 97 constitucional que faculta a la Suprema Corte de Justicia a “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión”. Si bien esta facultad de la Suprema Corte es

un vestigio de la época en que todavía no existía un Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial, también puede funcionar como una válvula de escape y un mecanismo para asegurar certeza en el caso de que hubiera fuertes cuestionamientos sobre el desempeño de las autoridades electorales.

Otro punto flaco de la reforma constitucional es que incluye dos párrafos nuevos, uno en el artículo 41 y otro en el artículo 99 constitucional, que buscan acotar el margen de maniobra de las autoridades electorales. Por un lado, el artículo 41 ahora dirá que “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Por otro lado, el nuevo párrafo del artículo 99 reza “las salas superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”. Estas dos cláusulas buscan recortar y limitar el garantismo jurisprudencial que el Tribunal Electoral ha desarrollado a lo largo de sus 11 años de existencia.

Con estas adiciones a la Constitución, los partidos políticos retoman el poder sobre las autoridades electorales, al obligarlas a respetar específicamente lo que los mismos partidos han asentado en la ley. Esto es a todas luces un retroceso, porque obliga a los jueces a seguir los lineamientos de las partes, cuando deberían tener la flexibilidad y la altura para ver por el bien público en general, más allá de los intereses particulares de los partidos.

Finalmente, con la actual reforma electoral la transparencia volvió a perder su segunda batalla, pues en esta ocasión tampoco se pudo incluir a los partidos políticos como sujetos obligados de las leyes de acceso a la información pública. Como “entidades de interés público” y organizaciones que se financian principalmente del erario público, los partidos deberían ser obligados a rendir cuentas a la ciudadanía. Desafortunadamente, la reciente reforma al artículo 6o. constitucional (publicado 20 de julio de 2007) que fijó una serie de criterios y principios mínimos para el acceso a la información en el país, no incluyó a los partidos políticos. Ahora la reforma electoral, y su correspondiente reforma también al artículo 6o., tampoco incluye a los partidos políticos como sujetos obligados. A pesar de esta ausencia en

las reformas constitucionales, todavía existe la oportunidad para incluir la transparencia de los partidos en las leyes secundarias, tanto la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) como el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).