



COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“La reforma electoral de 2007-2008. La primera aplicación
del Procedimiento Especial Sancionador”**

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:

Martha Patricia Morales Correa

Directora del trabajo recepcional

Dra. Citlali Villafranco Robles

México, D.F. Mayo 2014.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

INDICE

Introducción	2
Capítulo I CAUSAS DE LA REFORMA ELECTORAL	4
1.1. Sucesos que intensificaron el conflicto electoral de 2006	4
1.2. Importancia de los medios de comunicación masiva en política	14
1.3. Altos costos de los procesos electorales	18
Capítulo II MARCO JURÍDICO	26
2.1. Antecedentes legislativos de la reforma electoral como parte del proceso de modificaciones legales para la democratización mexicana	26
2.2. Ruta de la Reforma Electoral	32
2.3. Modificaciones al artículo 41 en materia de acceso a radio y televisión	36
2.4. Adecuaciones del COFIPE para la implementación del procedimiento especial sancionador	48
Capítulo III EVALUACIÓN	58
3.1. Procedimiento especial sancionador	59
3.2. Propaganda integrada	63
3.3. Bloqueo intencionado en televisión restringida (SKY y Cablevisión) de los promocionales electorales que portan las señales abiertas de los canales nacionales.	66
3.4. Presentación de un candidato en tiempos no oficiales	69
Conclusiones	74
Bibliografía	79

Introducción

Toda legislación es perfectible, el marco normativo electoral no es la excepción. Son diversos los elementos que vuelven necesaria modificarla. En el caso particular de la reforma electoral constitucional y legal efectuada en 2007 y 2008 respectivamente, fueron múltiples las motivaciones para lograr tan necesaria reforma.

Si bien en la reforma electoral anterior (1996) el legislador avanzó en muchos aspectos sobre todo respecto a la equidad en la contienda, especialmente en la decisión de prevalecer el financiamiento público en proporción al privado, ya que esta decisión sirvió para avanzar en el camino respecto a que el dinero no sea determinante sobre quien gana un proceso electoral, así como blindar los comicios de dinero ilícito. No obstante los avances, en los procesos electorales que tuvieron vigencia en 1997, 2000, 2003 y 2006, también surgieron deficiencias, vacíos y nuevos retos que era urgente atender.

Así, la reforma efectuada en 2007 buscó superar los desafíos surgidos en la última década y mejorar la calidad democrática de nuestro país. Para este trabajo formulé las siguientes preguntas eje: ¿Cuáles fueron las principales causas de la reforma de 2007? ¿Cuáles fueron las principales modificaciones constitucionales y legales en materia de radio y televisión? ¿Cuáles fueron las principales violaciones en materia de acceso a radio y televisión?

Siguiendo la línea de investigación de la reforma electoral de 2007-2008 y la primera aplicación del Proceso Especial Sancionador. En el primer capítulo abordo las principales causas de la reforma electoral de 2007; partiendo de los

reclamos derivados del proceso electoral de 2006, posteriormente planteo el papel cada vez más protagónico de los medios de comunicación masiva en la política y finalmente hago un acercamiento a los altos costos económicos que representan los partidos políticos y toda la maquinaria electoral mexicana contemporánea.

El segundo capítulo contiene el marco jurídico, es decir, las modificaciones constitucionales y legales que fueron necesarias para lograr esta reforma; inicio este capítulo con los antecedentes es esta materia, las reformas más importantes en materia electoral a partir de 1977, posteriormente sigo la ruta de la reforma electoral efectuada en 2007 en ambas Cámaras del Congreso, las causas expuesta, así como los principales cambio en materia de acceso a medios de comunicación.

El tercer capítulo plantea una evaluación de la reforma electoral en materia de radio y televisión a partir de las quejas y denuncias efectuadas en la primera implementación a nivel federal durante el proceso electoral de 2009, de **los procedimientos especiales sancionadores**, se analizaron algunos casos concretos en los que se violó la ley y también la actuación de la autoridad electoral en estos casos.

El objetivo de este trabajó es describir las modificaciones constitucionales y legales de 2007-2008 en materia de acceso a radio y televisión, así como revisar la primer puesta en marcha de la nueva legislación en el proceso electoral federal de 2009 utilizando los procedimientos especiales sancionadores resultantes de estos comicios, para así reconocer las principales violaciones a la ley relacionadas con los medios de comunicación masiva.

Capítulo I CAUSAS DE LA REFORMA ELECTORAL

La reforma electoral de 2007 no se puede pensar como consecuencia de una sola causa, estas son numerosas, diversas y están relacionadas entre si. Para los fines de este trabajo señalo tres grandes razones: En primer lugar, considero los sucesos que intensificaron el conflicto electoral de 2006, ya que se cuestionó la actuación de los partidos políticos, la autoridad electoral, así como la participación de actores ajenos al proceso, incluso un amplio sector de la población consideró que hubo fraude electoral, generándose una intensa polarización social e incertidumbre sobre la pulcritud del proceso. En segundo lugar planteo el papel cada vez más protagónico de los medios de comunicación masiva en la política. Finalmente, se encuentran los altos costos económicos que representan los partidos políticos y toda la maquinaria electoral mexicana considerados por diversos actores como gastos excesivos en comparación con otras democracias.

A grandes rasgos podemos identificar dentro de estas razones las principales motivaciones de la reforma y como veremos más adelante están interrelacionadas y de ellos se derivan algunas secundarias, como la búsqueda de nuevos espacios en los medios, que tradicionalmente no eran utilizados en campañas electorales.

1.1. Sucesos que intensificaron el conflicto electoral de 2006

La primer razón de la reforma de 2007 tiene que ver con problemas y acontecimientos que se presentaron durante la contienda electoral federal de 2006, si bien responde a varias de las deficiencias que se agudizaron durante este proceso electoral.

Hay que destacar que fue característico el contexto de polarización social¹, además fue una elección sumamente competida con una diferencia de 0.56% que equivale a poco más de 233 mil votos², hecho sin precedente en México, generando que las inconsistencias del diseño legal cobraran notoriedad, así como las acciones de los actores políticos a lo largo de los meses previos a la elección también provocaron inconformidad.³

Otro elemento que generó inconformidad durante el proceso electoral de 2006 fue la constante intervención de actores ajenos a la contienda, desde la notoria injerencia del ejecutivo federal, la contratación de propaganda a favor del candidato del PAN y en contra de Andrés Manuel López Obrador por parte del Consejo Coordinador Empresarial entre otros grupos empresariales, la candidatura independiente de Víctor González Torres, por mencionar algunos de los actores que participaron en el proceso electoral dañando la regularidad del mismo.

¹Estas elecciones se dieron sin un partido hegemónico en el poder, y con una fragmentada y proporcional representación política en el Congreso, los estados, municipios y alcaldías a lo largo del territorio mexicano. Escudero Chauvel, Lucrecia y Claudia I. García Rubio (coordinadoras) *Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006* pág.12

² Idem.

³ El desafuero de Andrés Manuel López Obrador marca el inicio de la polarización política que se vivió durante el proceso electoral de 2006. ya que el 7 de abril de 2005 se generó el proceso de desafuero del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, con la intención de inhabilitarlo en su aspiración por participar en la contienda presidencial. Sin embargo esta acción en contra de López Obrador provocó diversas manifestaciones populares, marchas y protestas de resistencia civil que aumentaron su popularidad.

Considerando el escenario en contra y el desacuerdo de un amplio sector de la clase política y la ciudadanía, el presidente Fox dio marcha atrás al proceso en mayo de 2005 y al no encontrar sanción tipificada, la Procuraduría General de la República no ejerció ninguna acción penal en su contra. El intento de desafuero de Andrés Manuel lejos de afectar sus aspiraciones políticas incrementó sus simpatizantes, aunque “este episodio marco la creciente antipatía de ambos políticos, contribuyó a reforzar la figura de López Obrador en los medios escritos y audiovisuales acerca de la personalidad combativa y popular del futuro candidato a la presidencia por el PRD

Respecto a la intervención del Presidente Vicente Fox en el proceso electoral; parto de dos características, por un lado, desde el inicio de su administración tuvo una sobre exposición en los medios de comunicación para transmitir propaganda política con el fin de promover logros del ejecutivo federal y posicionar su imagen en la opinión pública. Y por otro lado, estuvieron las acciones concretas mediante las cuales intervino directamente durante la contienda electoral, además del gran incremento en la utilización de los medios de comunicación en años electorales (2003, 2006).

En cuanto a la relación del ejecutivo con las empresas de radio y televisión, destaca que desde el principio de su administración el Presidente Vicente Fox quiso depender de los medios como ningún otro gobernante en la historia de México, señala Raúl Trejo Delarbre, incluso asegura este autor que su triunfo en el año 2000 se pudo atribuir no sólo al hartazgo de los ciudadanos con el PRI en muchos sectores de la población, sino también a la cobertura que la televisión y otros medios nacionales dieron a su campaña.⁴

La intensa presencia del Presidente Vicente Fox en los medios de comunicación no fue gratuita, ya que, entre las concesiones otorgadas a los dueños de las principales televisoras, destaca que en octubre de 2002 cambió el acuerdo vigente desde 1969 que le otorgaba al gobierno el 12.5% del tiempo de transmisión de cada una de las emisoras de radio y televisión, disminuyó de 300 minutos diarios a 18 minutos en televisión y 35 en radio.⁵ Otra acción del gobierno federal a favor de las empresas televisoras fue la modificación al

⁴Sosa Plata, Gabriel “medios electrónicos, democracia y elecciones” en *El Cotidiano*, UAM-Azacapotzalco, año 24, mayo junio 2009,pág. 16

⁵ ídem.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 para dar mayores facilidades a la publicidad comercial. En julio de 2004 se refrendaron todas las concesiones de Televisa y Televisión Azteca hasta el año 2021. Pero sin duda el mayor beneficio fue la denominada “Ley Televisa” que reforzó la concentración y los privilegios de los empresarios de la televisión así como acotaba la posibilidad de crecimiento de los llamados medios de servicio público.⁶ Estas acciones muestran el apoyo a las televisoras por parte del ejecutivo federal y el consecuente respaldo del duopolio televisivo al Presidente de la República.

Para fortalecer su presencia entre la población el presidente Fox estableció la Coordinación General de Comunicación Social como “unidad de apoyo técnico encargada de presentar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia de la República”.⁷ En la práctica funcionó para presentar y hacer notorios los logros y acciones de su gobierno, utilizando una gran cantidad de recursos. En el siguiente cuadro se muestra el incremento en el presupuesto destinado a la difusión del gobierno federal sobre todo en años electorales.

Gasto del gobierno federal de 2001 a 2006

<i>Año</i>	<i>Gasto en propaganda gubernamental</i>
2001	\$2,547.8 millones de pesos
2002	\$1,461.7 millones de pesos
2003	\$3,010.4 millones de pesos

⁶ ídem.

⁷ Bravo, Jorge. “La comunicación gubernamental de Vicente Fox” en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009, pág. 46

2004	\$2,018.6 millones de pesos
2005	\$2,238.4 millones de pesos
2006	\$ 2,784. 8 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con datos del texto de Javier Esteinou Madrid.⁸

Como se muestra en el cuadro “el gasto ejercido en comunicación social de 2001 al 2006 ascendió a más de 15,016 millones de pesos.”⁹Lo que evidencia el gran derroche destinado a propaganda gubernamental, considerando que además el gobierno contaba con los tiempos del Estado para la difusión de información de interés de la población.

El Presidente Fox participó activamente en esta contienda implementando diversas estrategias para posicionar su imagen, recalcar los logros alcanzados en su administración y persuadir de seguir por el mismo “rumbo”, además en los años en los que se realizaron elecciones federales, es decir la renovación del Congreso de la Unión en 2003 y renovación del Ejecutivo Federal en 2006, incrementó considerablemente el ya excesivo presupuesto de propaganda en radio y televisión, ejemplo de esto se vivió “en los primeros 4 meses y medio del 2006 la Presidencia de la República gastó 1,710 millones de pesos para difundir más de 456,137spots para promocionar las obras del gobierno.”¹⁰ Además realizó una intensificación de programas públicos para ganar adeptos. Ejemplo de esto es que en 2006 se gastó 60% más en comparación con el presupuesto de 2005.

⁸ Esteinou Madrid, Javier “la videocracia mexicana y las elecciones presidenciales de 2006” en Escudero Chauvel, Lucrecia y Claudia I. García Rubio (coordinadoras) *Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*

⁹ Esteinou Madrid Javier “la videocracia mexicana y las elecciones presidenciales de 2006” en Escudero Chauvel, Lucrecia y Claudia I. García Rubio (coordinadoras) *Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006* Pág.52

¹⁰ Ibid. pág.59

Otra estrategia implementada por el Presidente Fox fue incrementar sus giras por los estados; en los primeros cuatro meses del 2006 aumentó un 62% en relación con el año 2005 pues realizó 72 giras por las entidades y en el mismo periodo un año antes sólo realizó 42¹¹. Estos datos muestran la intención de promover su gobierno e invitar a la gente a seguir por el mismo camino, siendo claramente actos de proselitismo a favor del candidato del PAN. Otra estrategia del Presidente fue la realización de una serie de foros de información llamados “El gobierno del cambio cumple” que con apoyo de los Secretarios de Estado y los delegados de las dependencias del Gobierno Federal difundieron las acciones de gobierno en todo el país, también utilizó el gabinete como agente proselitista. Todo lo anterior para conservar su gobierno y su partido, mandando como mensaje que debían seguir por el mismo camino.

Frente a las recurrentes intervenciones del presidente Fox en los medios de comunicación, tanto los candidatos de oposición, representantes de partidos políticos, sectores, grupos e instituciones sociales denunciaron la ilegalidad de su participación y le exigieron que dejara de intervenir en el proceso electoral. Sin embargo la actuación del titular del ejecutivo federal dejó graves consecuencias sociales, por ejemplo:

Entre las consecuencias sociales de la intervención del Presidente Vicente Fox, destaca que: deslegitimó a los poderes del Estado, desacreditando a las instituciones de gobierno, además creó un enorme riesgo para la legitimación institucional de las elecciones limpias y transparentes del 2006, Con ello se creó un preocupante riesgo de ingobernabilidad poselectoral, pues se introdujeron las condiciones políticas de ilegitimidad electoral suficientes que permitieron que cualquier partido político perdedor impugnara el resultado de los comicios, y entonces se tuviera que judicializar el proceso para decidir la validez de los mismos en los tribunales de la Judicatura, y ya no automáticamente y nítidamente en las urnas receptoras de los votos, Finalmente generó un gran peligro para la estabilidad del

¹¹ Ibid. Pág.62

sistema democrático sustentado en la legalidad, la transparencia y la equidad que costó un enorme esfuerzo a varias generaciones de mexicanos para crear una transición pacífica a la democracia, pues emponzoñó el ambiente político y “alentó a cualquier gobernador, funcionario federal y hasta presidentes municipales adoptaran la misma conducta de proselitismo ilegal, sin que nadie se sorprenda o cuestione una posible manipulación institucional”.¹²

La cuestionable actuación del presidente y su injerencia en el proceso electoral representan un importante antecedente que explica en parte la reforma electoral de 2007.

También la intensa participación de parte de la clase empresarial merece especial mención, como un elemento que explica el conflicto poselectoral y la consecuente reforma electoral, ya que la clase empresarial mexicana organizada jugó un papel relevante ya que utilizó su poder para promover en la sociedad los valores que responden a sus intereses, además buscaron canales directos de interlocución con el gobierno para participar en la toma de decisiones, esta estrecha relación con el gobierno fue más notoria pues “con la llegada al poder de Fox, el sector empresarial jugaría un papel estratégico en la vida del país, porque tendría el respaldo de un gobierno que se identificaba plenamente con sus objetivos.”¹³ Es así que el Consejo Coordinador Empresarial además de otras organizaciones de empresarios así como grandes empresas participaron activamente durante el proceso electoral.

A diferencia de otros procesos electorales en los que grupos empresariales otorgaban diversos tipos de apoyos a los candidatos y partidos

¹² Esteinou Madrid, Javier. “La videocracia mexicana y las elecciones presidenciales de 2006 en, Lucrecia Escudero Chauvel y Claudia I. García Rubio (coordinadoras) *Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006* pág.68

¹³ Sosa Hernández, G. Georgina “El Consejo de la Comunicación: “portavoz” de los empresarios en la democracia mexicana” *En Andamios*, UACM, Volumen 7 número 14, septiembre- diciembre 2010 ,pág. 72

políticos según sus intereses o afinidad de manera más o menos discreta. En el proceso electoral de 2006 parte de este apoyo se proporcionó a través de la compra de dos spots en televisión. El mensaje central mencionaba que en los últimos diez años se había avanzado mucho y que apostarle a algo distinto era retroceder. Respecto a estos spots el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Dictamen de Validez de la Elección señaló que constituían una irregularidad, sin embargo:

No es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración en los electores.¹⁴

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a esta intromisión se pronunció de manera similar que al considerar la injerencia del presidente Vicente Fox señalando que efectivamente alteraron la contienda pero al no poder cuantificar la afectación no se podía proceder en contra del Consejo Coordinador Empresarial.

Otro elemento atípico del proceso electoral de 2006 fue la candidatura independiente de Víctor González Torres, si bien las candidaturas independientes o ciudadanas son un tema que se debe analizar a profundidad respecto a sus beneficios y perjuicios. En el caso particular del empresario farmacéutico Víctor González Torres, más que ser un líder social o un reconocido intelectual o político, su posicionamiento en la sociedad fue a través de la publicidad en medios ya que utilizó la propaganda de sus farmacias como plataforma para mostrar su imagen.

¹⁴ Dictamen de Validez de la Elección Presidencial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006, pág.94.

Aunque su hermano Jorge González Torres fue el primer presidente y fundador del Partido Verde Ecologista de México, no fue hasta mediados de 2005 que Víctor González Torres manifestó públicamente su interés de ser candidato a la presidencia, declaraba que los partidos políticos tradicionales eran corruptos y solo él, como ciudadano independiente y comprometido con los menos favorecidos era capaz de combatir la corrupción.

Inicialmente Víctor González Torres pretendió ser registrado sin el apoyo de ningún partido, pero la Ley Electoral de México no contempla este tipo de candidaturas. González Torres, junto con el ex secretario de relaciones exteriores durante el gobierno de Vicente Fox, Jorge Castañeda pretendía el mismo tipo de registro, apelaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que finalmente les negó el registro.

Entonces Víctor González Torres pretendió ser candidato por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, apoyado por el sector campesino de ese partido, sin embargo el sector socialdemócrata ya había elegido estatutariamente como candidata a la presidencia a Patricia Mercado. El IFE reconoció a Patricia Mercado, situación que fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ante esta situación González Torres continuó su campaña declarándose como Candidato Ciudadano Independiente No Registrado llamando a sus seguidores a votar por él en el espacio en blanco de las boletas electorales y exigiendo al IFE que contabilizase esos votos.

En un inicio en la propaganda en televisión y prensa escrita, Víctor González Torres se comparaba con Andrés Manuel López Obrador a quien tachaba de radical y populista, situación que inconformó a la Coalición por el Bien de Todos, pues se trataba de propaganda negativa ilegal, que de acuerdo con la legislación electoral, está prohibida.

Después de la elección reconoció a través de spots de televisión a Felipe Calderón como presidente electo, y difundió anuncios en los que criticaba fuertemente a Andrés Manuel López Obrador. Además en la publicidad de sus farmacias anunciaba que Víctor González Torres sí ayuda a los pobres, mientras utilizaba la figura de López Obrador como contraparte.

Los elementos antes mencionados, aunado a la proliferación de propaganda negativa durante las campañas, cargada de descalificaciones entre los candidatos, la fuerte confrontación entre dos proyectos de nación tangencialmente distintos uno encabezado por Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de Todos y el otro por Felipe Calderón Hinojosa candidato del PAN que iban más allá con argumentos exagerados y fuera de toda proporción.

La incertidumbre en un amplio sector de la población respecto si se había cometido fraude electoral, el cuestionamiento de los resultados arrojados por el conteo rápido conocido como PREP sumado al mal manejo de la situación por parte del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, y la incertidumbre durante el tiempo que transcurrió mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial calificaba la elección, fueron condiciones que propiciaron que creciera la polarización social.

Incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aceptó que los anuncios transmitidos habían perjudicado la contienda, pero no existían los mecanismos jurídicos para sancionar. Durante esas elecciones la propaganda electoral, lejos de mostrar las plataformas y propuestas de gobierno, se caracterizó por mensajes de desprestigio entre los candidatos y partidos, a esta “guerra” de publicidad negativa se unieron algunos sectores de la iniciativa privada, como fue el caso del Consejo Coordinador Empresarial. Además los gobiernos difundían en televisión la obra pública con fines electorales, (con la reforma esto quedó prohibido durante el periodo de precampañas y campañas). Así el cuestionado proceso electoral de 2006 evidenció la necesaria reforma que entre otras cosas regulara el acceso a medios de comunicación.

1.2. Importancia de los medios de comunicación masiva en política

En los últimos años, el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en las democracias es de gran importancia, en México la radio pero sobre todo la televisión ha tomado una relevancia sin precedente, convirtiéndose en actores claves en la nueva esfera pública del debate político, “vale decir que los medios de comunicación se constituyen, en buena medida, en el foro en que ocurren las actividades políticas en las sociedades modernas.”¹⁵ Hoy en día es imposible imaginar el desarrollo de un proceso electoral sin la intervención de los medios de comunicación. Transformaron su participación pasando de ser presentadores de los actores y de las acciones

¹⁵Sosa Hernández, Georgina. “El Consejo de la Comunicación: “portavoz” de los empresarios en la democracia mexicana” *En Andamios*, UACM, Volumen 7 número 14, septiembre- diciembre 2010, pág.

que en estos escenarios se generan, actores políticos centrales en el debate. Es por ello que la reforma electoral trató de acotar su intervención en busca de generar condiciones más equitativas en la contienda, pues:

El proceso de transición a la democracia no se agota solamente en reformar las reglas jurídicas que regulan la renovación del poder político, sino que debe abarcar todos aquellos eslabones cuya unión puede hacer efectivamente de la democracia una premisa verificable. Por ello mismo la programación de la radio y la televisión se encuentran en el corazón de la reforma posible.¹⁶

Sin embargo en cuanto a regulación se refiere, en ese sector el Estado Mexicano, como señala Norma Pareja ha sido escaso. Desde el inicio y expansión de esta industria, el Estado no definió un marco jurídico que estableciera las normas de competencia, posibilidades de expansión y funciones sociales de los medios.

Es así que la industria televisiva se ha caracterizado por estar altamente concentrada, impidiendo el acceso a otros actores y con ello limitar la pluralidad, estar estrechamente ligado al sistema político y priorizar contenidos de entretenimiento sobre los políticos¹⁷. Esto responde en parte a que cuando se definió que modelo se iba a adoptar se optó por el modelo comercial como en el caso de Estados Unidos, caracterizado por patrones de expansión centralizados y urbanos que dependen de la publicidad, donde el Estado permite que las propias fuerzas del mercado regulen la dinámica de las empresas a partir de la libre competencia. Por otro lado, están los sistemas donde el Estado asumió el control desde sus orígenes, tal es el caso de países como Francia, Holanda e Inglaterra.¹⁸

¹⁶ Villanueva, Ernesto. *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, Universidad Iberoamericana, México, 2000, pág.10.

¹⁷ Pareja Sanchez, Norma. "Televisión y Democracia. La televisión abierta y su oferta en la ciudad de México" *En Andamios*, UACM, Volumen 7 número 14, septiembre- diciembre 2010, pág. 103

¹⁸ Idem. Pág.105

En el caso mexicano contrario a las experiencias de estos tres países europeos, las políticas de comunicación han favorecido a los consorcios mediáticos (Televisa y Televisión Azteca) permitiéndoles una clara concentración y su control sobre el mercado de la publicidad. Estas televisoras evidentemente responden a la lógica del mercado, sin embargo la política no se debe regir bajo estas leyes, de lo contrario se convierte en un negocio en el que se invierte en el tiempo de campañas a través de los partidos políticos y al llegar al poder se responde a los intereses particulares que financiaron la candidatura dejando de lado el bienestar del resto de la población.¹⁹

Pero esta falta de regulación dificultó el correcto desarrollo de las contiendas electorales en los últimos años así como el desempeño de los medios de comunicación por diversas razones. Desde la asignación de tarifas diferenciadas a los candidatos según la afinidad con los mismos, la transmisión de spots sin demostrar quien los pagó, cobertura muy diferenciada a las campañas, por mencionar algunas, dichas consecuencias pusieron en riesgo incluso la validez del proceso electoral de 2006, generando graves consecuencias.

Repercusiones relevantes de los medios electrónicos para el funcionamiento de la institucionalidad electoral:

Una era que el duopolio televisivo elegía su candidato y lo promovía de diferentes maneras: otorgando condiciones de precio absolutamente desiguales, generando información que favorecía su propuesta, permitiendo que particulares hicieran campaña negativa contra alguno de los contendientes. Otra consecuencia era que se encarecían notablemente las campañas, lo que obligaba a dedicar recursos fiscales crecientes a la propaganda electoral, sin que eso significase que la comunicación política difundida mejorase para permitir que los electores tomaran decisiones con más información, de calidad superior. La tercera era que se propiciaba que los partidos tuviesen financiamientos privados, que rebasaban notablemente tanto los montos legalmente

¹⁹ Idem. Pág.106

aceptados como los toques de campaña. Todo ello afectaba el principio democrático fundamental de equidad en los procesos electorales.²⁰

Respecto a la relación de las grandes televisoras con los gobernantes; desde el surgimiento de la radio y la televisión existió una estrecha relación de estos medios de comunicación masiva con el gobierno mexicano, la consolidación de estos, se caracterizó por la concentración de muchas emisoras en pocas manos y una limitada participación del Estado en los medios y aunque la legislación existente hasta antes de los años setentas, prohibía a los concesionarios de radio y televisión tratar asuntos de política en sus emisoras; los concesionarios no mostraban objeción ya que, como señala Gabriel Sosa, no tenía caso cuestionar el desempeño del gobierno que tantas facilidades les otorgó, además no existía una oposición fuerte o grupos organizados que cuestionaran las acciones del gobierno y existía un fenómeno que a la fecha permanece: la estrecha relación entre concesionarios y funcionarios del gobierno, que va desde nexos familiares hasta la incursión de una actividad a otra.²¹

Si bien la televisión es considerada por diversos autores como el medio masivo por excelencia, mismo que cambió la forma de hacer política generando la necesidad a los políticos de volverse visibles para alcanzar el éxito, pero las repercusiones no han sido necesariamente positivas ya que se creó un círculo vicioso pues cada vez se fue elevando más el presupuesto destinado a publicidad; ya obtenido el cargo público quienes resultaban electos difundían

²⁰Villafranco Robles, Citlali. "Las condiciones de la competencia político-electoral: financiamiento, medios de comunicación y fiscalización" en *La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal*, colección sinergia, IEDF, México, 2008. Pág.61-62

²¹Sosa Plata, Gabriel "medios electrónicos, democracia y elecciones" en *El Cotidiano*, UAM-Azacapotzalco, año 24, mayo junio 2009, págs. 13 y 14

las acciones de gobierno y los logros con la finalidad de promoverse para ocupar otro cargo de elección o bien posesionar el partido político al que pertenece. Además predominó el formato del spot que carece de contenido así que la proliferación de publicidad a través de la televisión se trató de anunciarse como un producto de consumo sin presentar la plataforma política o el proyecto de gobierno sin contribuir al mejoramiento de la vida democrática en nuestro país.

1.3. Altos costos de los procesos electorales

Sin duda otro reclamo que debía ser atendido es el elevado costo económico que significan los procesos electorales en nuestro país, entre otras cosas había que atender la relación entre dinero y política que generó gran inconformidad en la población pues en general consideran innecesario el excesivo gasto, sobre todo porque gran porcentaje de los recursos destinados al financiamiento de los partidos políticos fue destinado a propaganda en televisión.

Dotar de un amplio financiamiento público a los partidos políticos, fue uno de los objetivos plasmados en la reforma de 1996, se buscó generar confianza en los procesos electorales a través de un vasto financiamiento público para que los partidos políticos logran condiciones de mayor equidad y también para que los organismos electorales contaran con los recursos suficientes para garantizar certeza en los procesos electorales. En ese momento y en las elecciones inmediatas de 1997 como las del año 2000 no se cuestionó esta

medida, pues sin duda el fin (avanzar en la conformación de un sistema democrático) valía la inversión.²²

Entre los aspectos positivos de la reforma de 1996, relacionados con este trabajo, destaca que se avanzó en materia de equidad al prevalecer el financiamiento público sobre el privado, la distribución mixta de los recursos 70% de acuerdo con el resultado de las elecciones inmediatamente anteriores y 30% de manera igualitaria, esto sin duda significó un avance respecto a la inequidad que prevalecía siendo que “en las elecciones de 1994 el PRI obtuvo el 78% del gasto electoral.”²³

Sin embargo poco después de las elecciones presidenciales del año 2000 hubo dos escándalos, Pemexgate y Amigos de Fox que mostraron los problemas del dinero, aunque no se generó un conflicto social como el experimentado en 2006.

Financiamiento público en elecciones federales, 1997-2006

(millones de pesos de 2006)

Año	1997	2000	2003	2006
Total	\$2111	\$3064	\$4823	\$4171

Fuente: Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social. Octubre-diciembre 2007 pág.748

Para lograr disminuir el excesivo gasto en campañas que es predominantemente financiamiento público, en la reforma de 2007, se planteó

²² Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social. Octubre-diciembre 2007 pág.747

²³ Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social. Octubre-diciembre 2007 pág.747

una nueva fórmula de financiamiento mediante la cual se lograría una reducción del 70% cuando se renueva sólo la Cámara de Diputados y de un 50% si se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión. También se incluyen límites en el tope de financiamiento privado, así como acortar poco más del 50% la duración de las campañas.

Para lograr la disminución del financiamiento público se planteó una nueva fórmula para calcular el financiamiento a los partidos políticos ya que con el modelo que existía el número de partidos políticos incrementaba exponencialmente el presupuesto, así que con la reforma en vez de ser factor en el cálculo los partidos políticos, se considerara a cada ciudadano inscrito en el padrón.

Con el nuevo modelo se tomó en cuenta el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente en la capital del país. Se obtiene “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.”²⁴

Mientras que bajo el esquema de financiamiento anterior se generaban grandes variaciones en el financiamiento esto como consecuencia de una de las variables que se consideraban; a) un costo mínimo de campaña; b) el número de diputados y de senadores a elegir y c) el número de partidos políticos existentes. Es esta última variable la que generaba los grandes incrementos; ejemplo de esto fueron las elecciones de 2003 que a pesar de que sólo se eligieron los diputados ha sido la elección con mayor

²⁴Murayama, Ciro “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” en *Estudio sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coordinadores), TEPJF, México, 2009. Pág.384

financiamiento incluso se distribuyó más dinero que el que la ley señala, superó por más del 41% el gasto de la elección del año 2000 donde se renovó el Congreso en su totalidad y se eligió Presidente de la República. Este incremento se debió a que llegaron a la Cámara de diputados 3 nuevos partidos pasando de 5 partidos que tenían representación en la Cámara en el año 2000 a 8 partidos para el año 2003.²⁵

Si bien la nueva fórmula para determinar el financiamiento público no disminuye drásticamente el monto total, si lo estabiliza y no generara los saltos abruptos que existieron en el pasado. Al Respecto Ciro Murayama demuestra que de haberse utilizado la nueva fórmula en el año 2003 el monto entregado habría sido 77% inferior y en el año 2006 se hubiera otorgado 48% menos. Esto se demuestra en el siguiente cuadro.

Financiamiento para gasto de campaña, 2003 y 2006 frente a la nueva fórmula (pesos)

Año	Financiamiento entregado para gastos de campaña	Financiamiento para campañas con la nueva fórmula	Diferencia absoluta
2006	\$2,068,375,613	\$1,075,436,861	-\$999,938,752
2003	\$2,421,611,942	\$556,132,609	-\$1,865, 479,332

Fuente: Murayama, Ciro "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano" en *Estudio sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coordinadores), TEPIF, México, 2009. Pág.385.

²⁵ Ibid. Pág. 375

Además de la poca calidad de la publicidad electoral de 2006 que se caracterizó fundamentalmente en el desprestigio entre candidatos, implicó un enorme gasto, “baste señalar que gastaron 1.400 billones de pesos en spots, para 23 mil anuncios en televisión abierta y 117 mil en radio durante los cinco meses de campaña.”²⁶ En las elecciones de 2009 con la nueva fórmula, producto de la reforma, el financiamiento para gastos de campaña fue de alrededor de 786 millones de pesos, pero de haberse seguido el esquema anterior la cifra habría alcanzado los 2,900 millones de pesos, es decir 73% más.

Respecto al criterio de distribución de los recursos de los partidos políticos no se modificó ya que se mantiene la fórmula que asigna el 30% del monto total en partes igualitarias entre los partidos con representación en el Congreso, mientras que el 70% restante se reparte en función de la votación alcanzada por cada partido en la elección anterior de la Cámara de Diputados. Uno de los puntos más trascendente en cuanto a los recursos a los que acceden los partidos políticos es sin duda el denominado financiamiento indirecto a través del cual se incorporó el acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y televisión.

En conclusión, la reforma electoral constitucional de 2007 y legal en 2008, responde a diversos factores, uno de ellos es la transición a la democracia, que en nuestro país se caracterizó por ser un proceso negociado. Se materializó en una serie de reformas electorales, donde paulatinamente el

²⁶ Escudero Chauvel, Lucrecia y Claudia I. García Rubio (coordinadoras) *Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006* pág.14

sistema político mexicano ha logrado avanzar partiendo de un régimen autoritario con partido hegemónico a una alternancia política sin una fuerza partidista dominante, donde las tres principales fuerzas políticas del país han alcanzado espacios en los tres niveles de gobierno.

El camino hacia la democracia ha sido gradual, comenzando con el reconocimiento de los partidos de oposición, dotar de prerrogativas a los partidos políticos, brindar autonomía a la autoridad electoral, impulsar mayor equidad en la contienda, otorgar un amplio financiamiento público a los partidos políticos, garantizar el acceso al voto de los mexicanos en el extranjero. Por mencionar algunos de los avances en el proceso de democratización. Sin embargo, surgen nuevos retos como blindar de intervenciones del crimen organizado las campañas, partidos y gobernantes, aprovechar más eficientemente los espacios destinados a los partidos políticos en radio y televisión, disminuir el aún elevado costo de las campañas electorales, atender la falta de participación ciudadana reflejada en el abstencionismo electoral, generar mecanismos para la rendición de cuentas de servidores públicos, entre otros.

Respecto a los problemas derivados de la elección de 2006, es importante recordar que fueron varios los factores que perjudicaron la contienda, desde la intervención de actores ajenos al proceso como fue el caso del presidente Vicente Fox, el Consejo Coordinador Empresarial entre otros. También se caracterizó por la utilización de campañas negativas y la polarización entre los dos proyectos, uno encabezado por Andrés Manuel López Obrador y otro por Felipe Calderón Hinojosa que se encontraban contendiendo por la presidencia, aunado a que fue una elección sumamente

competida con una diferencia de votos muy reducida, razón por la cual también se cuestionó el impacto de los elementos que dañaron la contienda.

En cuanto a la intervención de los medios de comunicación masiva en la política y particularmente en los procesos electorales, es relevante recordar que desde sus inicios la industria de la radio y televisión en México ha tenido una estrecha relación con el gobierno, obteniendo beneficios, como la poca regulación de medios pues el Estado optó por dejar que las propias fuerzas del mercado regulen la dinámica en los medios. Esta escasa regulación aunada al aumento en la competitividad electoral dificultó en los últimos años el correcto desarrollo de las contiendas electorales trayendo consigo consecuencias negativas para el desarrollo de procesos electorales. Pues en las últimas cuatro décadas se paso de una nula confrontación de la política en estos medios electrónicos a la sobre exposición de los políticos y la política.

Ejemplo de esto fue la utilización de espacios comprados por los partidos políticos, volviéndose la principal estrategia de campaña, destinando más del 70% de los recursos disponibles. Aunque con las modificaciones constitucionales en materia electoral se prohíbe la compra de espacios en radio y televisión al parecer esta restricción no evita que los partidos políticos y sus candidatos sigan haciendo uso de la radio y la televisión de manera indebida. Sumado a que en México hay dos grandes empresas que acaparan esta industria lo que dificulta la tan necesaria pluralidad en medios.

En relación al excesivo gasto que implica el financiamiento a los partidos políticos y la autoridad electoral, es necesario un amplio financiamiento público para lograr una mayor equidad en los procesos electorales y evitar que el poder del dinero determine el resultado de la contienda, pero la anterior fórmula de

financiamiento incrementaba exponencialmente el presupuesto a los partidos políticos al ser criterio el número de partidos en el Congreso, y aunque con la nueva fórmula se estabiliza el monto sigue siendo difícil identificar y demostrar el dinero ilícito.

La experiencia del proceso electoral de 2006 mostró carencias que era urgente resolver pues la crisis vivida puso en juego incluso la estabilidad política del país. Sin embargo, no es suficiente modificar la legislación electoral, es también necesario el compromiso de los actores políticos, la plena participación ciudadana, la pluralidad en los medios de comunicación, si se quiere construir una democracia fuerte.

Capítulo II MARCO JURÍDICO

Después de abordar en el primer capítulo las razones generales por las que fue necesaria la reforma constitucional en materia electoral, el presente capítulo muestra en el primer apartado las reformas electorales que antecedieron a la de 2007, el segundo apartado es el recorrido de la ruta legislativa de esta reforma, desde su iniciativa como parte de la Ley para la Reforma de Estado, pasando por las discusiones de los pre dictámenes en el Senado (cámara de origen), señalando las causas expuestas por los legisladores al discutir la reforma, finalmente en el tercer apartado enfatizó en las modificaciones del artículo 41 constitucional en materia de radio y televisión y los subsecuentes cambios al COFIPE, partiendo de los nuevos instrumentos dotados al IFE para una mejor justicia electoral, me refiero al proceso especial sancionador y las medidas cautelares.

2.1. Antecedentes legislativos de la reforma electoral como parte del proceso de modificaciones legales para la democratización mexicana

Una de las principales explicaciones que dan los especialistas en el tema y de mayor consenso es que la reforma de 2007 forma parte de un proceso histórico de cambios rumbo a la transición a la democracia en México. Entendiendo por “transición a la democracia” el intervalo entre un régimen político autoritario y otro democrático. En nuestro país, se caracterizó por ser un proceso negociado que se desarrolló por etapas y el contenido de estas negociaciones son las diversas reformas electorales mediante las cuales han cambiado paulatinamente las reglas del juego político-electoral. En este sentido, Ricardo Becerra, denomina a este proceso *la mecánica del cambio*

*político en México*²⁷; en el que considera que las reformas que desde 1977 se han realizado con el objetivo de tener elecciones de mejor calidad en la transición a la democracia.

En palabras de Lorenzo Córdova “[la reforma electoral de 2007], debe concebirse como parte de un largo proceso de cambios constitucionales y legales que a lo largo de tres décadas permitieron la democratización del país y encauzaron la consolidación del sistema democrático.”²⁸ Este autor destaca que analizar la reforma aisladamente supone desnaturalizarla, además considera que esta plantea soluciones concretas a los problemas y desafíos generados durante el proceso democratizador del sistema político en la última década.

El agotamiento de la legislación electoral de 1996 se explica en parte por que trascurrió una década sin cambios importantes (salvo la inclusión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en 2005) así que las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006 se rigieron con el marco normativo resultante de la reforma de 1996, pero las condiciones en la contienda evolucionaron rápidamente surgiendo nuevos retos.

Para contemplar la más reciente reforma como parte de un conjunto y no como un hecho aislado debe considerarse que desde 1977 el país experimenta un proceso de apertura gradual y una evolución permanente de su sistema electoral.

²⁷ Becerra, Ricardo, et.al. *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000, Pág.

²⁸ Córdova, Lorenzo. “La Reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México” en Estudio sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coordinadores), TEPJF, México, 2009. Pág. 65

Francisco J. de Adrea identifica a la reforma de 1977 como el “Comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano.”²⁹ Si bien esta reforma fue impulsada por instituciones del Estado, respondió a la inconformidad social que reclamaba la urgente necesidad de cambio en la vida política, ya que el formato de partido hegemónico que no reconocía a la competencia se estaba desgastando y no permitía un efectivo reparto del poder político. “La debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante.”³⁰

Es por ello que sin duda lo más relevante de esta reforma fue la apertura en la competencia electoral, esto se logró gracias al reconocimiento y dotación de algunas prerrogativas a los partidos políticos de oposición, además de que “la introducción del sistema de representación proporcional dio incentivos a los partidos para participar en las elecciones, y estimuló con ello el aumento gradual de la competitividad electoral”³¹.

También se incrementó el número de diputados a 400, disminuyeron los requisitos para el registro de los partidos políticos y es hasta este momento que los partidos políticos se vuelven nacionales. Consecuentemente “las elecciones se convirtieron en una fuente de conflicto y los partidos de oposición comenzaron a tener un papel más relevante en la arena electoral”³².

²⁹ De Adrea S., Francisco J. El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México:1946-1996 en <http://www.bibliojuridicas.org/libros/1/165/5.pdf>

³⁰ Becerra, Ricardo, et.al. La mecánica... Op. Cit. Págs.19 y 20

³¹ Méndez de Hoyos, Irma. Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral, Revista Iniciativa #13
en:<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.ht>

³² Ídem.

Sin duda fue de gran relevancia y un parteaguas el reconocimiento de los partidos políticos de oposición en el régimen autoritario de partido hegemónico que hasta el momento no sólo no había dotado a estos de los recursos necesarios para insertarse en el sistema sino incluso no los reconocía.

Fue así como en un momento en el que estaba en riesgo la estabilidad social con la presencia de la guerrilla y la evidente convulsión social, entonces Jesús Reyes Heróles impulsa esta reforma.

Para la reforma electoral de 1986 existían conflictos en la base de apoyo del PRI, había inconformidad debida el manejo de las elecciones de 1983 y 1985, al no conciliar las diferencias una corriente de izquierda sale del PRI. En la sociedad había molestia por la política económica implementada por el gobierno lo que puso en riesgo la estabilidad, además la existencia de “algunos conflictos crecientes que hacían la situación particularmente explosiva: el movimiento urbano popular originado después del sismo de 1985, el movimiento estudiantil de 1986-1987, y los conflictos electorales de San Luis Potosí en 1985 y Chihuahua en 1986, entre otros”³³.

En este contexto se realizó una reforma electoral adicional que entre sus aspectos positivos destacan: la creación de un sistema de financiamiento público integral, la participación de medios de comunicación masiva y el establecimiento del Tribunal Electoral, se aumentó de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional con lo que se vieron beneficiadas a mediano plazo las minorías opositoras, sin embargo el gobierno sigue con el control de la arena electoral y siendo un detonante la “caída del sistema de

³³ Ídem.

información” del proceso electoral de 1988 se vuelve necesario modificar las reglas electorales e incluir a los ciudadanos en la instituciones y procedimientos.³⁴

Las reformas anteriores habían logrado que en la Cámara de Diputados se llegara a 239 diputados de oposición frente a 261 del PRI, esta oposición había ganado un importante lugar en el gobierno así que ya contaba con un buen margen de maniobra para llevar a cabo modificaciones en materia electoral, sin embargo también el PRI mostraba gran interés en cambiar las reglas para disminuir el riesgo de conflicto debido al aumento de competitividad en la contienda.

La siguiente reforma en materia electoral de gran relevancia se llevó a cabo entre 1989 y 1990, sin duda lo más trascendente de esta reforma fue la creación del Instituto Federal Electoral que en 1991 reemplazó a la Comisión Federal Electoral, directamente dependiente del Secretario de Gobernación asumiendo así control directo el gobierno en las elecciones. También es relevante señalar la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Tribunal Contencioso Electoral se transforma en el Tribunal Federal Electoral.³⁵

Nuevamente en 1993 la normatividad electoral sufrió cambios, en esta reforma establecieron mecanismos para dar acceso al Senado a los partidos de oposición a través de una fórmula de primera minoría en cada entidad federativa; establecieron topes a los gastos de campaña; eliminaron la cláusula de gobernabilidad y la autocalificación de las elecciones de ambas Cámaras

³⁴ Ídem.

³⁵ Íbid. Pág.27

del Congreso. Asimismo, se creó la figura de la fiscalía especial electoral, apareció la figura del observador electoral, se cambió el método para elegir a los funcionarios de casilla con el fin de garantizar su imparcialidad y para verificar de manera integral el padrón electoral, además se creó la credencial con fotografía.³⁶

En 1994 antes de la reforma, el país vivió momentos de incertidumbre debido al levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio. Esta reforma se centró en la ciudadanización del IFE ya que se suprimió toda participación del gobierno en su dirección ejecutiva. Se introdujo la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad para plantear la no-conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución. Los consejeros ciudadanos obtienen la mayoría en el Consejo General del IFE y se otorgan mayores facultades a las Juntas Locales y Distritales.³⁷

En 1996 el Presidente Ernesto Zedillo promovió modificar la legislación electoral. En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República reconoció la falta de equidad en la contienda como la principal motivación para emprender las modificaciones en esta materia. Entre los cambios sustanciales de esta reforma electoral, se encuentran la independencia del IFE de la Secretaría de Gobernación transformándose en un órgano autónomo, apareció la figura de los consejeros electorales y se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se incrementó el financiamiento

³⁶ ídem

³⁷ ídem.

público a los partidos para generar mayor equidad pero de igual forma se avanzó en lo relativo a topes de gastos de campaña.³⁸

Después de la alternancia vivida en el poder ejecutivo el año 2000, teniendo condiciones para elecciones limpias, transparentes y equitativas se da paso a otro nivel de derechos políticos, al garantizar en 2005 el voto a los ciudadanos mexicanos aún fuera del territorio nacional y aunque esta reforma no es considerada con la trascendencia de las anteriores, es importante que exista la posibilidad de votar para los mexicanos residentes en el exterior. Esta reforma fue previa a la elección federal de 2006, en la que se puso en marcha, por primera vez, aunque el porcentaje de mexicanos que ejercieron su derecho al voto fue escaso.

A continuación abordaré específicamente esta séptima reforma electoral (2007-2008) desde su discusión, causas expuestas, las modificaciones constitucionales en materias de radio y televisión, así como las subsecuentes reformas al COFIPE relativas al procedimiento especial sancionador.

2.2. Ruta de la Reforma Electoral

El 13 de abril de 2007 entró en vigor la *Ley para la Reforma del Estado*; el primer resultado trascendente de dicha ley, considerado así por los mismos legisladores, fue la Iniciativa con proyecto de decreto para la Reforma Electoral. La Iniciativa con Proyecto de Decreto suscrita por legisladores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y Partido del Trabajo fue presentada el 31 de agosto de 2007 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, el 5 de septiembre de 2007 fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación;

³⁸ Ibid. Págs. 36-38

de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos,³⁹ de la Cámara de Senadores con la finalidad de que los senadores que integran dichas comisiones analizaran la propuesta.

La propuesta inicial pretendía reformar en su totalidad los artículos 41 y 99; se reforman el artículo 85, párrafo primero; el artículo 108, párrafo primero; el artículo 116, fracción IV; el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso f; se adicionan tres párrafos al artículo 134, y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁰

El 12 de septiembre de 2007 el Senado de la República aprobó el dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, que reforma los artículos **6, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, la Cámara de Diputados ratificó esta reforma el 14 de Septiembre de 2007.⁴¹

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones el 31 de agosto de 2007 a la Comisión Permanente se encuentran las principales causas expuestas en dicha iniciativa, de las cuales derivan tres grandes objetivos; el primero es disminuir el gasto en campañas electorales, el segundo tiene que ver con el fortalecimiento de las atribuciones

³⁹ De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, están integradas por hasta 15 senadores y pueden trabajar en conjunto con diputados y especialistas en la materia para cumplir con su finalidad.

⁴⁰ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

⁴¹ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

y facultades de las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), mientras que el tercer objetivo general de esta iniciativa de reforma pretende impedir que a través de los medios de comunicación actores ajenos al proceso electoral incidan indebidamente en campañas electorales.⁴²

Siguiendo con los objetivos mencionados, para lograr disminuir el excesivo gasto en campañas que es predominantemente a través de financiamiento público se propone una nueva fórmula de financiamiento mediante la cual se lograría una reducción del 70% cuando se renueva solo la Cámara de Diputados y de un 50% si se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Para lograrlo se plantea una nueva fórmula para calcular el financiamiento a los partidos políticos ya que con el modelo que existía el número de partidos políticos incrementaba exponencialmente el presupuesto, así que en vez de ser factor en el cálculo los partidos políticos, se considerará a cada ciudadano inscrito en el padrón, con la finalidad de estabilizar el monto otorgado, ya que con la llegada de nuevos partidos se incrementaba exponencialmente el presupuesto.

También se incluyen límites en el tope de financiamiento privado, así como acortar poco más del 50% la duración de las campañas.⁴³

Otro elemento que se integró a la reforma y sin duda contribuye a disminuir el costo de las campañas es la prohibición a los partidos así como a

⁴² La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

⁴³ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

cualquier persona física o moral a contratar espacios en radio y televisión lo que anteriormente llegó a representar más del 70% del presupuesto total.

Sin lugar a dudas esta reforma es trascendente ya que no sólo forma parte de un largo proceso histórico en busca de la democratización del país, sino que además generó cambios sin precedentes en el acceso a medios de comunicación por parte de los partidos políticos quizá el más importante fue la prohibición de compra de espacios en radio y televisión tanto de los partidos políticos como cualquier otra persona física o moral, y al mismo tiempo garantiza el acceso permanente a los partidos políticos a través de los tiempos del Estado.

Esta propuesta generó polémica durante su discusión, sobresalió la gran inconformidad de los permisionarios y concesionarios de radio y televisión ya que veían la posibilidad de ser afectados sus intereses económicos pues el gasto de campañas políticas en estos medios de comunicación masiva llegó a ser la principal fuente de egresos de los partidos, representando más de la mitad de los recursos disponibles.⁴⁴

Al ver la posibilidad de ser afectados sus intereses económicos los integrantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), solicitaron ser escuchados por las Comisiones Unidas antes de aprobar las modificaciones en materia de acceso a radio y televisión. En consecuencia el 11 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas que estaban analizando la reforma electoral realizaron una audiencia pública con miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y comunicadores,

⁴⁴ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

llevando a cabo un intercambio de opiniones, así como un largo debate entre legisladores, representantes de los medios de comunicación, dueños, permisionarios, concesionarios y los principales comunicadores.

Por parte de los medios de comunicación la primera intervención corrió a cargo de Enrique Pereda Gómez, presidente de la CIRT, quien agradeció la invitación pero destacó: “esperamos que no sea demasiado tarde, ya que nunca fuimos convocados para discutir este proyecto.”⁴⁵

Los representantes de las empresas de radio y televisión, concentradas en muy pocas manos y sólo dos cadenas de televisión nacional, utilizaron la libertad de expresión como bandera a defender y realizaron una intensa campaña de desprestigio respecto al contenido de la reforma que se estaba discutiendo, sobre todo, en contra de los legisladores que la promovieron.

2.3. Modificaciones al artículo 41 en materia de acceso a radio y televisión

En relación a las modificaciones constitucionales más trascendentes del *artículo 41*, se discutió y aprobó sobre las normas y requisitos para el registro de partidos políticos se determine en la ley correspondiente, también otorga a los partidos políticos nacionales el derecho a participar en elecciones del Distrito Federal. Además establece que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos, aclarando que se prohíbe la intervención en la creación de los partidos políticos a organizaciones gremiales o con objeto social diferente, asimismo prohíbe la afiliación corporativa. Aunque basta conocer la integración del Partido Nueva Alianza para comprobar que en la actualidad persiste la corporación del magisterio a través de este partido. Respecto a las autoridades

⁴⁵ Estas declaraciones fueron extraídas de la versión estenográfica de la audiencia pública de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión con miembros de las Comisiones Unidas durante el análisis de la reforma electoral el 11 de Septiembre de 2007.

electorales se señala que éstas solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los casos que señalen la ley y la Constitución.⁴⁶

En materia de financiamiento público se incorporan las administraciones de carácter específico al financiamiento público de los partidos, es decir, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política. Se introducen nuevas fórmulas de financiamiento. En materia de uso de manera permanente de los medios de comunicación social, la Base III los regula y divide en cuatro apartados:

Apartado A, regula el uso de los medios para fines del propio IFE y de partidos políticos nacionales respecto a la distribución de dichos tiempos,.

Apartado B, regula el uso de los medios de comunicaciones para fines electorales en las entidades federativas, administrando los tiempos que corresponde al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en las entidades conforme a la ley.

Apartado C, regula la propaganda política o electoral; plantea evitar expresiones que denigren o calumnien, también contiene la disposición que establece que durante las campañas electorales debe suspenderse la difusión de propaganda gubernamental en los medios de comunicación social.

Apartado D, dispone lo relativo a las infracciones que se deriven de la violación a la Base III del artículo 41 Constitucional, que podrán incluir la orden de

⁴⁶ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la Ley.⁴⁷

Tanto el Apartado A como el Apartado B otorgan atribuciones exclusivas al IFE para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

También se encuentran tres prohibiciones importantes en materia de contratación y adquisición de tiempos y mensajes en radio y televisión: se prohíbe a los partidos políticos la contratación o adquisición por sí o por terceras personas, de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, se prohíbe a toda persona física o moral a título propio o por cuenta de terceros contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, se prohíbe la transmisión nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

El Apartado B, se refiere a la distribución de los tiempos para las Entidades Federativas.

La nueva Base IV, contempla los tiempos y duración de las campañas y precampañas de elecciones federales.

Por las modificaciones al artículo 41 Constitucional su Base III, pasa a ser la Base V, dentro de las reformas que se proponen se encuentran: La incorporación de la Contraloría General que tendrá a su cargo, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del IFE, y contará con autonomía técnica y de gestión. El titular será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a propuesta de instituciones

⁴⁷ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

públicas de educación superior. Durará 6 años en el cargo y podrá ser reelecto una sola vez, de igual forma se establece su adscripción y funciones.⁴⁸

Se especifica que los órganos de vigilancia, se encargarán de vigilar el padrón electoral.

En cuanto a la forma de elección y duración del mandato del Consejero Presidente y de los consejeros electorales del IFE destacan los siguientes datos: El Consejero Presidente durara en su cargo 6 años (se reduce un año) y podrá ser reelecto una sola vez. Los Consejeros electorales duraran en su cargo 9 años (aumenta dos años), su renovación se hará en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Previa a la elección de los consejeros por la Cámara de Diputados, se realizará una consulta a la sociedad para proceder a los nombramientos. En caso de falta absoluta del Consejero Presidente y los consejeros electorales. El sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante.

También se estableció que a quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo se les prohíbe expresamente ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, contará con autonomía de gestión y será designado por el propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. Este órgano no estará limitado para el cumplimiento de sus funciones por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, coadyuvará con las

⁴⁸ La información fue extraída del Diario de los Debates de la página del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>

Entidades Federativas para superar esta limitación. Sin duda constituye un avance ya que en casos como el Pemexgate y amigos de Fox fue de gran importancia el seguimiento del dinero.

Esta reforma buscó blindar de posibles intervenciones externas las campañas políticas, ya que sentó las bases para proteger a los candidatos y partidos políticos de la intervención indebida de los medios de comunicación, de las autoridades gubernamentales y del sector privado. Estos cambios representaron un avance importante en el proceso de democratización en México, pues favorecen las condiciones de equidad en la contienda.

Además buscó prevenir otra crisis de legitimidad como la experimentada durante el proceso electoral de 2006 y más ampliamente reconocida en la contienda presidencial, ya que la propaganda política transmitida en televisión, la intervención del presidente de la república, intromisión de grupos empresariales al comprar spot en televisión para influir en las preferencias, por mencionar algunos.

Claramente generaron inconformidad e inequidad, incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aceptó que existieron irregularidades que perjudicaron la contienda, pero no existían los mecanismos jurídicos para sancionar. Durante esas elecciones la propaganda electoral, lejos de mostrar las plataformas y propuestas de gobierno, se caracterizó por mensajes de desprestigio entre los candidatos y partidos, a esta “guerra” de publicidad negativa se unieron algunos sectores de la iniciativa privada, como fue el caso del Consejo Coordinador Empresarial que contrató spots de televisión en contra de uno de los principales candidatos.

Además los gobiernos difundían en televisión la obra pública con fines electorales, (con la reforma esto queda prohibido durante el periodo de precampañas y campañas). Por estas entre otras razones fue necesaria una reforma integral que regulara el acceso a medios de comunicación masiva, revisara el esquema de financiamiento de los partidos políticos y dotara a las autoridades electorales de atribuciones para el correcto desarrollo de los procesos electorales y la vida democrática de México.

En este sentido uno de los principales elementos de esta reforma y en la que se inscribe este apartado; son las modificaciones en materia de acceso a radio y televisión, pues a partir de la reforma queda prohibido a los partidos políticos comprar espacios en televisión, estos podrán acceder únicamente a través de los tiempos oficiales, siendo el Instituto Federal Electoral (IFE) la única autoridad facultada para administrarlos, esto quedó establecido en la Constitución:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social... El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.⁴⁹

Al incluir esta prerrogativa en la Carta Magna, se garantiza el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión y al mismo tiempo faculta exclusivamente al IFE para administrarlos de manera transparente e imparcial, sin la intervención de los concesionarios de los medios ni la relación directa de los partidos políticos con estos.

Esta reforma nos colocó frente a un nuevo panorama al que se enfrentaron los partidos políticos; debido a la prohibición de comprar espacios

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.41,III,A.,)

en radio y televisión, este hecho obligó a los partidos a generar nuevas estrategias de comunicación política para hacer propaganda y realizar sus campañas proselitistas, incluso en algunos casos incurrieron en violaciones a la ley. Sin embargo la televisión siguió siendo un importante medio de difusión y los tiempos del Estado destinados a los partidos políticos aunque siguieron presentándose en forma de spots.

Dado que los medios de comunicación se convirtieron en la principal herramienta de los partidos políticos en sus campañas de difusión y para influenciar o persuadir el voto de los ciudadanos; anteriormente estos bombardearon a las audiencias con propaganda política pagada, que en su mayoría poco tiene que ver con las propuestas de cada partido.

Así que a pesar de la reforma los partidos y sus candidatos siguen explotando al máximo este medio sea a través de lo dispuesto en la ley, pero también con nuevas estrategias como la publicidad integrada, esta modalidad de publicidad se identificó por la inserción de propaganda electoral en espacios y tiempos no convencionales destinados a este tipo de publicidad, utilizando espacios en la pantalla difíciles de fiscalizar como es el caso de entrevistas durante de programas, aparición dentro de telenovelas, por mencionar algunos.

Con la significativa reforma constitucional respecto al uso de tiempos oficiales y la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión, además de las consecuentes reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 2007, queda regulado considerablemente el acceso a la televisión, aunque sin duda los partidos políticos idearon nuevas estrategias para utilizar eficientemente sus espacios

en televisión ya que “la publicidad electoral intenta abarcar al máximo posible de la población,”⁵⁰ además hay partidos políticos que aprovecharon vacíos legales para sacar ventaja o incluso en algunos casos optaron por infringir la ley, ya que sigue siendo más provechoso adquirir una sanción que respetar la ley, aspecto que abordaré más adelante.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma, fue acabar con el mercado de publicidad electoral en la radio y televisión, esto mediante la prohibición a personas físicas y morales (incluidos los partidos políticos) de comprar tiempo en estos medios de comunicación masiva así quedó asentado en la Constitución:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.⁵¹

Esta medida responde por una parte al excesivo gasto que significaba para los partidos la compra de espacios propagandísticos, ya que llegaron a destinar más del 70% de los recursos, dinero que iba directamente a las televisoras y en menor medida a las radiodifusoras, así que esta prohibición, por un lado, elimina el gasto de los partidos al menos formalmente en lo que se refiere a contratación de espacios en los medios de comunicación masiva, y por otro lado, frena en gran medida que el dinero sea un determinante en quien gana, consecuentemente los representantes que surjan de la elección obedezcan a

⁵⁰ Colomé, Gabriel. *El príncipe en campaña*, Mediterránea, Fundació Rafael Campalans, Catalunya, 2005. Pág.18.

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.41,III,)

favores políticos de quienes los ayudaron a llegar al poder y así se ponga en tela de juicio la autonomía gubernamental y la equidad en la contienda.

Esta disposición también se efectuó para contrarrestar la inequidad vivida en las elecciones de 2006. Ejemplo de esto fueron las tarifas diferenciadas o incluso la negación de venta de espacios por parte de las televisoras dependiendo de la cercanía con los partidos y candidatos.

También frena la contratación de propaganda por parte de otros grupos de la sociedad o personas que busquen influir indebidamente en las preferencias electorales como fue el caso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) quien a través de la contratación de spots promovió seguir por el mismo camino y desprestigió al candidato de oposición más fuerte.

Otro componente de campaña en medios que deterioró el debate político durante procesos electorales, que produjo efectos nocivos sobre todo en las elecciones de 2006, son las campañas negativas denominadas así por su contenido perjudicial, caracterizadas por mensajes de ataque que muchas veces aluden a contenido emotivo donde se difama y denigra a los oponentes, más que una crítica objetiva que incluya mensajes propositivos.

Aunque la prohibición de la calumnia y la denigración estaba contemplada en el COFIPE desde su publicación en 1990, fue elevado a rango constitucional en la reforma de 2007 con la finalidad frenar este tipo de mensajes:

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.⁵²

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.41,III,C.,)

No es fácil distinguir la frontera entre campaña positiva y negativa, pues a pesar de la reforma hay partidos que recurrieron a estas prácticas, sin embargo, se avanzó al dotar de herramientas al IFE para de manera rápida cancelar la transmisión de propaganda que infrinja la ley:

Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.⁵³

Ahora el reto es, primero, generar criterio para definir que implica las palabras “denigrar” y “calumniar”, pues aunque es sencillos ubicar en el diccionario el significado de estas palabras en la práctica será difícil que el IFE pueda distinguir hasta donde un candidato o partido, señala malas actuaciones de un contrincante y cuando caen en atacar, insultar, o incluso mentir con el afán de destruir su fama o “buen nombre”. Segundo, identificar oportunamente la propaganda que contravenga lo plasmado en la ley para que no genere los efectos desfavorables o en su defecto impacte lo menos posible la opinión de los ciudadanos. Así que el IFE tiene una tarea difícil, ya que aunque realice eficientemente esta labor, es casi seguro que no obtendrá la conformidad de todos los actores.⁵⁴

Por otro lado, la existencia de campañas no necesariamente negativas, sino que demuestren la mala actuación de un político mientras se desempeña en un cargo público o cualquier ciudadano que busque un cargo de elección popular, pueden incluso ser una motivación para comportarse de mejor manera si temen a las críticas o a ser expuesto. Además la confrontación de las ideas es esencial en todo proceso electoral, las campañas políticas

⁵³ *Íbid.*, art.41,III,B.)

⁵⁴ Falta fuente

incluyen la proposición de ideas, propuestas, proyectos, pero también el contraste de éstas con las de sus adversarios.

Tema importante fue atender los mensajes propositivos que muchas veces son más falaces que las campañas negativas, ya que tienden a ser emocionales, irracionales y con promesas que no se cumplen, por lo que también es deseable generar mecanismos y sanciones para evitar estas prácticas, pues muchas veces somos testigos de promesas de campaña que sólo resultan eso, promesas.

Otro elemento sustancial de la reforma fue la reducción en los tiempos de campañas y la regulación de precampañas. Esta medida también tiene la finalidad de reducir los excesivos gastos que significan las campañas.

Anteriormente las campañas tenían una duración de 186 días y no estaban contempladas las precampañas. Ahora se contempla a través de la nueva Base IV del artículo 41 constitucional, los tiempos y duración de las campañas y precampañas de elecciones federales de la siguiente manera: cuando se elijan Presidente de la República, Diputados y Senadores el tiempo permitido para las campañas será de 90 días. Cuando se elijan únicamente Diputados Federales las campañas durarán 60 días.

En el caso de las precampañas, señaló que éstas, en ningún caso, excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas, por lo tanto durarán; cuando se elijan Presidente de la República, Diputados y Senadores: 60 días y cuando se elijan únicamente Diputados Federales durarán 40 días.

Respecto a la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión, a partir de la reforma se expresa que el Estado cuenta con un tiempo total de

48 minutos diarios para su transmisión en radio y televisión, dentro del horario de programación de entre las 6 y las 24 horas, los cuales serán distribuidos de la siguiente manera.⁵⁵

Distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión

DISTRIBUCIÓN	
INSTITUCIÓN	PRECAMPAÑAS y CAMPAÑAS
IFE	2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
PARTIDOS POLÍTICOS	1 minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. 85% del tiempo total disponible (es decir de los 48 minutos). De este 85%: - 30% en forma igualitaria a todos los partidos políticos incluyendo a los que no cuentan con representación en el Congreso de la Unión. -el 70% restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Fuente: Elaboración propia con la información prevista en el artículo 41 constitucional.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al IFE, le será asignado hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, en forma igualitaria un 50%; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales. También se dispone que fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, cada partido político nacional utilice el tiempo que le corresponda en un programa mensual de 25 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno.

⁵⁵ Artículo 41 Constitución apartado A, inciso a)

Lo concerniente a la distribución de los tiempos para las Entidades Federativas, se propone que se hagan para el caso de procesos electorales coincidentes con los comicios federales, conforme al tiempo que se asignará a para las precampañas y campañas federales. En los casos no coincidentes se remite a la legislación correspondiente.⁵⁶

2.4. Adecuaciones del COFIPE para la implementación del procedimiento especial sancionador

Derivado del segundo objetivo general de la reforma, se dotó de nuevas atribuciones y facultades a la autoridad electoral, es decir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, éste último ha sido responsable del Procedimiento Especial Sancionador (PES), un nuevo mecanismo legal con el propósito de conocer, atraer, resolver en plazos breves y de ser necesario sancionar las faltas que se presentan durante la difusión en radio y televisión de propaganda partidista, así mismo trata de corregir sus efectos en ese momento de la competencia electoral (a través de las medidas cautelares), hecho que no sucedía en procesos electorales anteriores a la reforma electoral de 2007-2008. Esto a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde se incorporó el Libro Séptimo para su instrumentación.

Este nuevo libro prevé que la Secretaría del Consejo General del IFE instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncien cualquiera de las siguientes conductas:

⁵⁶ Esto está previsto en el Apartado B del artículo 41 constitucional

- a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.⁵⁷

Además de estas conductas, para iniciar un proceso especial sancionador, existen condiciones que debe cumplir pues este procedimiento sólo se pone en marcha dentro de los procesos electorales, específicamente atiende y debe detener las violaciones producidas por la propaganda ilegal en radio y televisión de servidores públicos que puedan influir en los procesos electorales, de partidos y actos anticipados de precampaña y de campaña. También atiende las quejas presentadas por violaciones de propaganda de contenido denigratorio o calumnioso exclusivamente a petición de parte agraviada. Los requisitos para iniciar un procedimiento especial sancionador son menos exhaustivos que el procedimiento sancionador ordinario.⁵⁸

En el caso de procedimientos relacionados con la difusión de propaganda en radio y televisión que denigre o calumnie sólo la parte afectada puede iniciarlo, siempre y cuando la denuncia reúna los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y

⁵⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Libro Séptimo. Título primero, Capítulo Cuarto, Artículo 367

⁵⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Libro Séptimo. Título primero, Capítulo Cuarto.

- f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.⁵⁹

Aunque la legislación plantea claramente los requisitos y la materia de este el libro Séptimo estipula en que casos la denuncia se desecha de plano

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
- b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.⁶⁰

En los casos anteriormente señalados es la Secretaría del IFE quien notificará al denunciante su resolución si se desecha, dentro de un plazo no mayor a doce horas. Pero si por el contrario la denuncia cumple con los requisitos y es admitida, la autoridad tiene la responsabilidad de ubicar tanto al denunciante como al denunciado para comparecer a una audiencia de pruebas y alegatos en un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la denuncia.

1. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría debiéndose levantar constancia de su desarrollo.

2. En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

3. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos:

a) Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Secretaría actuará como denunciante;

⁵⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Libro Séptimo. Título primero, Capítulo Cuarto, Artículo 368

⁶⁰ Ídem.

b) Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;

c) La Secretaría resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo, y

d) Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.⁶¹

La particularidad de la tramitación del especial sancionador, son los plazos tan breves pues establece que en un plazo muy corto (no más de 5 días) deben quedar resueltos los expedientes de queja. Este plazo incluye:

1. Análisis de la denuncia junto con las pruebas aportadas, para determinar si cumple o no con requisitos para iniciar el procedimiento.
2. Dictar el acuerdo de inicio, de desechamiento o de incompetencia.
3. Requerir en su caso, información complementaria a particulares y autoridades.
4. Determinar si se considera necesaria la adopción de medidas cautelares, y en caso afirmativo, proponerlas a la Comisión de Quejas y Denuncias.
5. Emplazar al presunto o presuntos infractores (los cuales se encuentran distribuidos por toda la república mexicana), con un acuerdo de inicio y sujeción al procedimiento y con copia de la denuncia y de las pruebas en que se sustente la acusación.
6. Conducir la audiencia de pruebas y alegatos y elaborar el acta respectiva.
7. Recibir, relacionar, desahogar y valorar pruebas.
8. Formular el proyecto de resolución respectivo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.
9. Remitir el proyecto de resolución al Consejero Presidente del Instituto para que esté convoque a los miembros del Consejo General a una sesión para resolver el caso.
10. Someter el proyecto a la consideración del Consejo General.
11. Realizar el engrose, con las modificaciones que en su caso apruebe la mayoría del Consejo General.
12. Notificar a las partes la resolución.⁶²

⁶¹ *Ibíd.* Artículo 369

⁶² Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009. Pág.190

Etapas y plazos de la tramitación del Procedimiento Especial de Sanción⁶³



Para cumplir con la rapidez del procedimiento especial, el Consejo debe resolver en la sesión para la que es convocado, no puede devolver el proyecto para que se reformule, únicamente puede hacer observaciones puntuales para que se nutra la resolución, pero en la misma sesión se debe pronunciar sobre el sentido de la resolución, lo cual queda establecido explícitamente:

1. Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.

2. En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes.⁶⁴

La tramitación y plazos de los procedimientos especiales sancionadores explican el alto número de sesiones del Consejo General del IFE en el proceso electoral 2008-2009. Durante el desarrollo de este proceso, el máximo órgano de la autoridad administrativa en materia electoral sesionó 88 veces. En ocasiones incluso tuvo que sesionar 6 veces en una semana.⁶⁵

⁶³ *íbid.* Pág.

⁶⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Libro Séptimo. Título primero, Capítulo Cuarto, Artículo 370

⁶⁵ *ídem.*

En el procedimiento especial, los plazos con que cuenta la Secretaría son extremadamente breves, y la tramitación incluye la celebración de una audiencia: de pruebas y alegatos (en el procedimiento ordinario no se celebra audiencia). La Comisión de Quejas y Denuncias no es instancia intermedia entre la Secretaría y el Consejo General, como en el procedimiento ordinario; por lo que una vez celebrada la audiencia se elabora el proyecto de resolución y se remite al Consejero Presidente para que convoque a los miembros del Consejo General para la resolución. En el procedimiento especial, la intervención de la Comisión es crucial pues le corresponde conceder o no las medidas cautelares que en su caso le solicite la Secretaría del Consejo General del IFE.⁶⁶

Tanto los procedimientos ordinarios, como los especiales, son tramitados en todas sus etapas por la Secretaría del Consejo General del IFE. La diferencia entre uno y otro no sólo se refieren a aspectos de procedencia, sino también a su trayectoria procesal. En los procedimientos ordinarios la tramitación es predominantemente escrita, y los plazos con que cuenta la autoridad instructora son más amplios.

También se incluyó en la ley las llamadas *medidas cautelares* una nueva figura que tiene como finalidad, cortar de tajo la propaganda que se encuentra difundiendo durante el proceso electoral y que se presume contraría a la ley. La Secretaría Ejecutiva del IFE es la instancia que propone a la Comisión de Quejas y Denuncias, determinar la adopción de las medidas cautelares, con

⁶⁶ Ídem.

independencia que el fondo de la cuestión se encuentre en su etapa de desahogo.

Además con la reforma se amplió el número de sujetos a sanciones ya que no se acota a los partidos políticos, también son sujetos a sanciones los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, personas morales y servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

Sin duda es un acierto que se pueda sancionar a todo aquel que pueda incidir en el proceso electoral, aunque en muchos casos los partidos políticos abusaron de este recurso volviéndose otra forma de propaganda, al atraer la atención de los medios de comunicación y así dar notoriedad a su partido político. Constituye un riesgo “que el litigio se conviertan en parte de las estrategias electorales de los partidos”⁶⁷.

Preciso que todas las quejas que se presenten por presuntas infracciones a la normatividad electoral incluidas las de materia de acceso a radio y televisión son recibidas y tramitadas por la Secretaría del Consejo General del IFE (salvo las quejas en materia de financiamiento que son turnadas a la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos).⁶⁸

Así que, los cambios Constitucionales aunados a las substanciales reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en

⁶⁷ Buendía Hehewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011. Pág.69

⁶⁸ Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009. Pág.190

2007 y 2008 quedó regulado considerablemente el acceso a la televisión, aunque sin duda los partidos políticos idearan para utilizar eficientemente sus espacios en televisión por el impacto y alcance de este medio, aunado al recíproco interés tanto de los políticos de aparecer en los medios de comunicación masiva, como de los permisionarios y concesionarios de incidir en la agenda pública.

En conclusión, la séptima reforma político-electoral forma parte del proceso de democratización iniciado en 1977 que paulatinamente y de forma negociada dio paso a mejores condiciones en la contienda para terminar con el régimen autoritario de partido hegemónico que prevalecía en el país.

Respecto a la discusión y aprobación de la Reforma Electoral de 2007, se caracterizó por un amplio consenso entre los legisladores, sobre todo de las tres principales fuerzas políticas, es decir, PRI, PAN y PRD. En temas particulares sobre algunas modificaciones hubo desacuerdo por parte de los partidos minoritarios, sobre todo en aspectos que afectan sus intereses, tal fue el caso del grupo parlamentario del Partido Verde que coincidió en lo general con los demás grupos parlamentarios en la disminución de los costos y periodos de campaña, el fortalecimiento de las autoridades electorales, pero manifestaron que le faltó a la reforma electoral como eje una competencia electoral más justa.

En este sentido los legisladores de Convergencia durante la discusión, se manifestaron en contra de la distribución de los tiempos en radio y televisión, proponían la distribución igualitaria del 100% del tiempo del Estado, además resaltaron que faltó incluir las candidaturas independientes, por mencionar algunos de los temas de desacuerdo. Sin embargo en el discurso de

gran parte de los Senadores que hicieron uso de la palabra durante el debate del dictamen de Reforma Electoral de 2007, y en general durante su discusión, enfatizaron en la unión y fortalecimiento del Congreso, su institucionalidad y cohesión ante el ataque de cualquier actor ajeno a este Poder de la Unión. En este sentido, sin duda uno de los principales opositores a la reforma y que volcaron gran parte de sus recursos disponible fueron los permisionarios y concesionarios de radio y televisión que frente a la irremediable pérdida de ganancias por conducto de los partidos políticos que transferían gran parte del financiamiento para la compra de espacios en radio y televisión, desacreditaron la reforma, a sus promotores y la consideraron contraria a la libertad de expresión.

Siguiendo con los pronunciamientos de los legisladores, también emergieron elogios respecto a la trascendencia e impacto de la reforma no sólo en el ámbito electoral, destacaron la responsabilidad histórica que reconocieron y enfrentaron.

Sin duda hacen falta ajustes que al realizar la reforma no se pudieron advertir, sin embargo es preocupante que debido a la presión que siguen ejerciendo los medios de comunicación en la clase política del país y la dependencia de esta a ser visibles a través del radio y especialmente la televisión, doblegaran su autonomía y generen un retroceso respecto al modelo de comunicación actual.

Un aspecto que es deseable replantear tiene que ver con la distribución del tiempo del Estado, otorgado a través de spots a los partidos políticos y la autoridad electoral, podría mejorar el modelo actual incluyendo espacios que mediante otros formatos muestren las plataformas electorales, propuestas de

cada partido y sus candidatos, debates y foros de interlocución con los ciudadanos, algo que no se ha considerado hasta el momento de manera formal.

Respecto a la creación del procedimiento especial sancionador, fue un acierto dotar a la autoridad electoral de las herramientas para actuar de manera rápida frente a conductas indeseables, sobre todo durante los procesos electorales, pues una de las limitaciones del marco normativo previo a la reforma fue que mientras se llevaba a cabo el procedimiento sancionador ordinario para cuando la autoridad sancionaba la afectación ya no podía revertirse. Por ello se fijaron plazos muy cortos (no más de cinco días).

Otro elemento favorable del procedimiento especial sancionador es que se aumentó el número de sujetos sancionables por lo que, además de los partidos políticos a partir de la reforma, son susceptibles de sanción actores ajenos a la contienda, pues en elecciones anteriores se afectó la pulcritud de la contienda al intervenir con spots empresarios pronunciándose a favor o en contra de algún candidato. Así como servidores públicos que utilizaban dinero del erario para propaganda sobre obra pública y su gobierno.

Incluir las medidas cautelares también buscó frenar en el momento propaganda en radio y televisión contraria a la legislación y con esto detener el efecto negativo de esta publicidad sobre los ciudadanos, con la finalidad de que con el tiempo no fuera motivo para cuestionar la contienda, lo que sin duda vuelve más eficiente la actuación de la autoridad electoral.

Capítulo III Evaluación del Proceso Especial Sancionador en el proceso Electoral Federal de 2009.

La reforma de 2007 fue concebida para satisfacer tres objetivos generales; el primero es disminuir el gasto en campañas electorales, el segundo tiene que ver con el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), mientras que el tercer objetivo pretende impedir que a través de los medios de comunicación actores ajenos al proceso electoral incidan en campañas electorales.

Este último capítulo, tiene como finalidad examinar si se cumplieron los objetivos de la reforma en su implementación en materia de radio y televisión, busca conocer cómo la autoridad electoral enfrentó los nuevos retos a partir de los procesos especiales sancionadores PES y medidas cautelares, indagar cuáles fueron los principales obstáculos de su instrumentación, los incumplimientos más frecuentes de los actores involucrados. Para lograr este objetivo estudiaremos las quejas y denuncias que sobre este tema se presentaron, en el proceso electoral federal de 2009.

Para garantizar que se llevaran a cabo estos cambios en el régimen de sanciones, se dotó a la autoridad electoral de nuevas atribuciones para fortalecer su actuación. Particularmente en materia de radio y televisión uno de los principales problemas a los que se enfrentaban la autoridad electoral y los actores involucrados, es que frente a quejas o denuncias de una violación no existían los mecanismos jurídicos para actuar inmediatamente.

Anteriormente el IFE para sancionar actuaciones contrarias a la ley o que dañaran la equidad y pulcritud de la contienda resolvía a través del procedimiento único⁶⁹, pero en el caso de publicidad en radio y televisión, para cuando se sancionaba el daño ya estaba hecho y no se podía cuantificar el impacto del mismo, puesto que sólo existía este procedimiento (ahora llamado ordinario).

3.1. Procedimiento Especial Sancionador

Para evaluar la primera aplicación de la reforma utilizaremos como instrumento analítico los procedimientos especiales sancionadores que se ejecutaron durante el proceso electoral federal de 2009.

En materia del proceso especial sancionador, los 300 Consejos Distritales se convirtieron en autoridad que resuelve las controversias en materia de propaganda política que no se canaliza a través de medios electrónicos. A través del procedimiento especial sancionador las Juntas y Consejos Distritales atendieron el 65% es decir, 663 casos durante el proceso electoral de 2009. La única excepción es la propaganda difundida en radio y televisión ya que el Consejo General es la única autoridad en la materia.⁷⁰

De acuerdo con las cifras del IFE, el proceso electoral federal de 2009 es el que ha tenido el mayor número de litigios desde la creación de este instituto. En total fueron recibidas 1,026 quejas y denuncias de procedimientos

⁶⁹ El procedimiento único fue hasta la reforma de 2007, como lo dice su nombre, la única alternativa para sancionar, está figura se mantuvo ahora con el nombre de procedimiento ordinario y se aplica en las llamadas “faltas genéricas” que se refiere o bien fuera del periodo de campañas, o durante estas pero la falta no está relacionada con propaganda en radio y televisión.

⁷⁰ Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009.

especiales sancionadores en todo el país; de las cuales 663 se atendieron en las Juntas y Consejos Distritales, mientras que a nivel central fueron recibidas 363, de las cuales 72 estuvieron relacionadas con la promoción personalizada de servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos, 59 fueron relativas a denigración y calumnia, 47 de propaganda contraria al COFIPE, 47 sobre contratación de tiempo en radio y televisión, 44 relativas a la difusión propaganda gubernamental en etapa de campaña, 48 por actos anticipados de precampaña y campaña, 36 por incumplimiento de pautas en radio y televisión, 10 sobre la utilización indebida de programas públicos.⁷¹

Las 363 quejas atendidas a nivel central por la Secretaría del Consejo General del IFE, representaron el 35% de las 1,026 quejas y denuncias en todo el país. La agrupación de estas quejas según el denunciante refleja que 257 fueron presentados por los partidos políticos, siendo los principales actores de la contienda electoral y quienes cuentan con todo tipo de recursos e incentivos para iniciar los procedimientos. Después se encuentra el IFE quien tiene la obligación de iniciar un procedimiento de oficio en los casos que marca la ley y en total fueron presentadas de oficio 46. También los ciudadanos pueden solicitar este recurso y lo hicieron en 44 procedimientos, 11 más fueron denunciados por institutos electorales estatales, mientras que 5 fueron iniciados por otros no especificados en el informe.⁷²

Como fue de esperarse por el interés propio de los partidos políticos, son los sujetos que mayoritariamente promovieron procedimientos especiales como muestro en el siguiente cuadro el Partido Acción Nacional fue el que más

⁷¹Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009.

⁷² Ibíd.

denunció, seguido por el Partido Revolucionario Institucional, sólo con tres procedimientos de diferencia y ya muy por debajo en tercer lugar con casi la mitad de denuncias presentadas por el Partido de la Revolución Democrática.

Número de quejas por partido político denunciante

PAN	86
PRI	83
PRD	43
CONVERGENCIA	18
PVEM	17
PSD	6
OTROS	4
TOTAL	257

Fuente: Elaboración propia con información del Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009.

Específicamente en el caso de los asuntos relativos a la contratación ilegal de tiempos en radio y televisión, y por incumplimientos a las pautas aprobadas por el IFE suman el 23% de las quejas atendidas a nivel central y representan el 8% de la totalidad de quejas.⁷³

⁷³ Ibid.

Agrupación de las quejas de radio y televisión por motivo de presunta violación

No transmisión de promocionales	24
Transmisión de propaganda no ordenada por el IFE	22
Promoción de imagen en entrevistas (noticieros, programas de televisión)	13
Compra de spots	12
Compra de spots (informes de labores)	4
Manipulación de propaganda (cortinillas)	2
Propaganda integrada	1
Otros	4

Fuente: Elaboración propia con información del Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009. tomo II, Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral diciembre de 2009.

Posterior a esta primer puesta en marcha de la nueva legislación electoral, el Instituto Federal Electoral a través del Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009,⁷⁴ hace algunas recomendaciones respecto a los problemas de implementación del modelo de comunicación política donde a partir de una evaluación del primer proceso comicial en el que se ejecutaron las nuevas reglas de acceso a radio y televisión identifican tres principales tipos de irregularidades:

1. Dificultades exhibidas por las cadenas nacionales de televisión para introducir promocionales locales en la pauta de sus canales locales, incluso en aquellos que son dueños de programación propia. En otras palabras, uno de los mayores problemas que enfrenta la instrumentación de la reforma es la capacidad técnica y/o la decisión de esas cadenas para permitir el paso a los promocionales de las campañas locales en sus frecuencias locales.

⁷⁴ Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, fue realizado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en diciembre de 2009.

2. En segundo lugar, el bloqueo intencionado con el fin de que los promocionales electorales que portan las señales abiertas de los canales nacionales, no fuesen transmitidos en la televisión restringida (SKY y Cablevisión).

3. La diversidad de casos de propaganda electoral en radio y televisión que ocurrió fuera de la pauta del IFE y que desafiaron la interpretación de la reforma electoral (“infomerciales”, propaganda integrada, informes de servidores públicos, propaganda velada en “entrevistas”, la contratación de propaganda partidista a través de medios informativos “terceros”, etcétera).⁷⁵

A partir de estas recomendaciones, considerando las irregularidades detectadas por el IFE y descritas de manera general en el apartado anterior, a continuación me concentro en casos concretos para conocer la naturaleza de las mismas.

3.2. Propaganda integrada

Para comprender los datos expuestos de manera general, en este apartado me centro en uno de los retos a los que se enfrentó la autoridad electoral que fue la difusión de propaganda electoral en los espacios y tiempos que convencionalmente no eran destinados a la inserción de propaganda electoral; a esta modalidad se le conoce como *propaganda integrada*. En el proceso electoral de 2009 el Consejo General del IFE resolvió un caso (SCG/PE/PAN/CG/206/2009 y su acumulado SCG/PE/PRD/ CG/207/2009). Esta queja fue interpuesta paralelamente por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática y aborda por primera vez, la propaganda integrada en una campaña electoral.

⁷⁵ Ídem. Pág.440

Esta es una estrategia ampliamente utilizada en la publicidad comercial, reconocida por expertos y considerada con efectos similares a la publicidad convencional, así que debe estar sujeta a las mismas normas de publicidad comercial por lo que será necesario incluir en la normatividad las sanciones a este tipo de propaganda. En este caso la difusión de la publicidad electoral se realizó en la ropa de uno de los actores en una telenovela. Concretamente el actor Raúl Araiza quien también participó en los promocionales del PVEM⁷⁶, este actor apareció los días 22, 23 y 24 de junio de 2009 en la transmisión de la telenovela *Un gancho al corazón*, utilizando una playera con la leyenda “soy verde”.

En la resolución del IFE, se declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador instruido en contra del PVEM y se le impuso una sanción consistente en una amonestación pública, también se declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la persona moral denominada Televimex, S.A. de C.V. y de igual manera se impuso a esta empresa una sanción consistente en una amonestación pública.⁷⁷

La resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de agosto de 2009, por votación unánime de los Consejeros Electorales: Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro

⁷⁶ Recordaremos que fueron varias las estrategias utilizadas por el PVEM durante el proceso electoral federal de 2009, utilizaron a actores famosos para sus spots (Maite Perroni y Raúl Araiza), se anunciaron en revistas de espectáculos donde estos actores hablaban de las propuestas del partido y de porque votar por este, como en el caso de tv y Novelas, difundiendo incluso la portada y el contenido de esta publicación por televisión. (otro ejemplo de violación a la ley).

⁷⁷ Gaceta Electoral Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/206/2009 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRD/CG/207/2009.

Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántara, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.⁷⁸

Aunque emitieron un voto particular los consejeros electorales Alfredo Figueroa Fernández y Benito Nacif Hernández en relación con la resolución del Consejo General del IFE respecto a este procedimiento especial sancionador, pues consideraban que la resolución no lograba imponer una sanción proporcional al daño ocasionado y disuasiva para futuras comisiones de infracciones. Por esto el Consejo General determinó modificar el proyecto de resolución proponiendo sancionar tanto al partido, como a la concesionaria con una multa de \$3,000,026 pesos, argumentando lo siguiente:⁷⁹

Estimamos que sancionar al Partido Verde Ecologista de México y Televimex, S.A. de C.V. con una amonestación pública, es insuficiente para cumplir con lo que el mismo TEPJF ha definido como la finalidad del derecho administrativo sancionar : “la prevención de la comisión de ilícitos, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.” Si integrar la propaganda a favor de un partido político en una de las telenovelas que se transmiten durante el horario estelar de Canal 2 con transmisión nacional, días antes del termino de las campañas electorales, conlleva sólo una amonestación pública, en consecuencia, los incentivos para infringir la ley son altos.⁸⁰

⁷⁸ Gaceta Electoral Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/206/2009 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRD/CG/207/2009.

⁷⁹ Gaceta Electoral Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/206/2009 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRD/CG/207/2009. Pág. 207.

⁸⁰ Ibid. Pág. 210

Coincidió con el voto particular de los consejeros ya que sancionar tanto a la televisora como al partido político sólo con una amonestación pública genera incentivos para infringir la ley. Además se demostró ser una estrategia planeada y desarrollada en varias etapas.

El Consejo General del IFE determinó que la aparición del actor en la telenovela con los colores característicos del PVEM y la leyenda “soy verde” es contraria a las normas de propaganda electoral y resolvió sancionar. El asunto fue impugnado por los sancionados pero el Tribunal Electoral confirmó la determinación de la autoridad administrativa.

3.3. Bloqueo intencionado en televisión restringida (SKY y Cablevisión) de los promocionales electorales que portan las señales abiertas de los canales nacionales.

El caso más notorio respecto al bloqueo intencionado en televisión restringida, por la multa impuesta por el IFE fue el de Televisión Azteca que se abstuvo de transmitir los promocionales pactados en los canales de televisión restringida, Sky y Cablevisión.

El 27 de abril de 2009 se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número STCRT/3606/2009, de la misma fecha, suscrito por el Lic. Antonio Horacio Gamboa Cavan, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, mediante el cual dio vista al Secretario del Consejo General de este Instituto, de conformidad con lo dispuesto en la ley se imputó a Televisión Azteca, S. A. de C. V. concesionaria “de XHCAM-TV, XHGN-TV, XHCCT-TV y XHGE-TV en el estado de Campeche, XHCOL-TV y XHKF-TV en el estado de Colima, XHFN-TV y XHWX-TV en el estado de

Nuevo León, XHKD-TV, XHDD-TV, XHTAZ-TV, XHCLP-TV y XHTZL-TV en el estado de San Luis Potosí, y XHFA-TV, XHNOA-TV, XHHO-TV, XHCSO-TV y XHBK en el estado de Sonora”⁸¹, con motivo de la omisión en la transmisión de los promocionales de los partidos políticos que esta autoridad electoral ordenó para el periodo de campaña de los procesos electorales locales en los estados antes mencionados.

Promocionales no transmitidos en los estados correspondientes a la pauta local

Núm. de promocionales no transmitidos	Estado	Emisoras
960	Campeche	XHCAM-TV, XHGN-TV, XHCCT-TV y XHGE-TV
1136	Nuevo León,	XHFN-TV y XHWX-TV
1050	San Luis Potosí	XHKD-TV, XHDD-TV, XHTAZ-TV, XHCLP-TV y XHTZL-TV
2117	Sonora	XHFA-TV, XHNOA-TV, XHHO-TV, XHCSO-TV y XHBK-TV

Fuente: Elaboración propia con datos de la Resolución del Consejo General del IFE respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE C.V. identificado con el número de expediente SCG/PE/070/2009.

El 7 de mayo de 2009 se reunió en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Federal Electoral para resolver respecto al procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V. En el proyecto de Resolución.

se concluye que al ser Televisión Azteca, S.A. de C.V. concesionaria del servicio de radiodifusión tiene una función social, por lo que se encuentra obligada a no violentar derechos fundamentales, como lo puede ser el derecho a votar y ser votado. Por tanto, al no cumplir las disposiciones que le asigna este IFE no sólo incumple con

⁸¹ Procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/CG/070/2009.

obligaciones legales y constitucionales sino vulnera el derecho de los actores políticos de ser votados.⁸²

En la resolución se declaró infundado el procedimiento especial sancionador iniciado en contra de la persona moral denominada Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHCOL-TV y XHKF-TV en el estado de Colima, se declaró fundado el procedimiento especial sancionador en contra de la persona moral denominada Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas “XHCAM-TV, XHGN-TV, XHCCT-TV y XHGE-TV en el estado de Campeche, XHCOL-TV y XHKF-TV en el estado de Colima, XHFN-TV y XHWX-TV en el estado de Nuevo León, XHKD-TV, XHDD-TV, XHTAZ-TV, XHCLP-TV y XHTZL-TV en el estado de San Luis Potosí, y XHFA-TV, XHNOA-TV, XHHO-TV, XHCSO-TV y XHBK en el estado de Sonora”.⁸³

Se impuso a la persona moral denominada Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de estas emisoras, una sanción consistente en una amonestación pública, así como la obligación de subsanar el incumplimiento de la pauta materia de este procedimiento, se instruye al Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, o en su caso a la Junta General Ejecutiva, para que a la brevedad aprueben las pautas correspondientes a fin de subsanar las omisiones dentro de los periodos de campaña electoral que corresponden a las entidades federativas en cuestión; respetando la proporcionalidad, así como los días y horarios establecidos inicialmente en las

⁸² Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V. identificado con el número de expediente SCG/PE/CG/070/2009.Pág.103

⁸³ Idem.

pautas aprobadas por dicho Comité en los términos que la ley establece para el acceso a la radio y la televisión de los partidos políticos. Asimismo, se instruyó a la Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral aprobó las pautas referidas, notifiqué al concesionario en los términos de esta Resolución.⁸⁴

Como en el caso anterior a pesar de que se comprobó el bloqueo intencionado de los promocionales por parte de la televisora, se modificó el proyecto de resolución y en vez de multar como en un principio se planteó, se disminuyó la sanción a una amonestación pública, precedente que sin duda generó los incentivos para que los actores políticos y en este caso las televisoras sigan infringiendo la ley.

3.4. Presentación de un candidato en tiempos no oficiales

Además de los procesos abordados a nivel federal, en los comicios locales también existieron casos relacionados con los medios de comunicación de difícil sanción, uno de los más debatidos en la capital del país, fue la aparición del entonces candidato a jefe delegacional de Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi de la Tijera, a quien entrevistaron durante la transmisión del partido de fútbol Pumas vs Puebla realizado en el estadio de Ciudad universitaria el 23 de mayo de 2009.

Durante el minuto 41 del partido, un reportero de Televisa, dando la vuelta por los palcos entrevistó por más de un minuto al candidato quien destacó la importancia del deporte y particularmente el fútbol, así como su afición por los

⁸⁴ Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V. identificado con el número de expediente SCG/PE/CG/070/2009.Pág.105

Pumas, continuó diciendo que cuando tuviera la oportunidad de gobernar Miguel Hidalgo, se dedicaría a fomentar todos los deportes pero en especial el fútbol, destacando los valores que fomenta este deporte por ser en equipo, y se comprometió a fomentarlo construyendo canchas de fútbol rápido.⁸⁵ Estas declaraciones aparecieron en tiempo real en un recuadro en la esquina inferior izquierda donde se vio y escuchó a Demetrio Sodi mientras continuaba el partido.

La denuncia pública pero aún más importante ante la autoridad electoral no se hizo esperar. En este sentido, Ana Gabriela Guevara, candidata del PRD a delegada en Miguel Hidalgo, presentó dos quejas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal contra Demetrio Sodi, una por promover su imagen durante la transmisión del partido Pumas vs Puebla y otra por rebasar el tope de gastos de campaña, querellas que también fueron avaladas por Martín Olavarrieta, abanderado del PRI al mismo cargo.⁸⁶

Es importante considerar que la breve entrevista se llevó a cabo durante la semifinal de primera división entre los equipos Pumas y Puebla por lo que una inserción de publicidad de esta naturaleza en televisión nacional rebasaría por mucho el tope de gastos de campaña a que tienen derecho los candidatos.

La primera instancia que atendió la queja respecto a las implicaciones de la aparición de Sodi durante el partido de fútbol fue el Instituto Electoral del Distrito Federal. Órgano que determinó que Demetrio Sodi había rebasado el límite de gastos de campaña. Posteriormente al acreditarse el rebase del tope de gastos de campaña por el candidato del Partido Acción Nacional, Demetrio

⁸⁵ Youtube: violación de Televisa, el PAN y Demetrio Sodi del Código Electoral del DF, 3 de junio de 2009

⁸⁶ Periódico La Jornada, Miércoles 27 de mayo de 2009, pág. 39.

Sodi, el Tribunal electoral del Distrito Federal, con tres votos a favor y dos en contra anuló la elección de la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo, por considerar que rebasó el tope de gastos de campaña en un millón 62mil 337 pesos.⁸⁷

Sin embargo, Sodi impugnó la decisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ordenó al Instituto Federal Electoral considerar en su resolución que la entrevista del candidato de Acción Nacional a la delegación Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi de la Tijera, transmitida durante un partido de fútbol por Televisa , fue propaganda política a favor del panista. Con ello se abrió un lapso, respecto a la decisión final en torno a este caso en el que estuvo involucrado Sodi, su partido y Televisa (Televimex), por la presunta contratación de tiempo en televisión, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.⁸⁸

Con base en todo lo expuesto, el Consejo General del IFE siendo la última instancia, consideró que la denuncia presentada en contra de Sodi de la Tijera, entonces candidato al cargo de Jefe delegacional de la Miguel Hidalgo, postulado por el Partido Acción Nacional debe declararse infundada pues como quedó evidenciado en la resolución aun cuando se determinó que la aparición en el partido de fútbol Pumas vs Puebla constituye propaganda electoral a su favor, la misma que no es susceptible de ser sancionada por el Consejo General del IFE porque a juicio de la misma, no se cumplen a cabalidad los elementos del tipo referente a la prohibición de contratar o adquirir espacios o tiempo en radio y/o televisión dirigido a influir en las preferencias electorales de

⁸⁷ Periódico La Jornada, martes 8 de septiembre de 2009, pág. 37.

⁸⁸ Periódico La Jornada, jueves 23 de julio de 2009, pág. 34.

los ciudadanos, así como al hecho de que resulta lógico que los medios de comunicación difundan las actividades y propuestas de los candidatos pues su función principal es reseñar los acontecimientos que estimen más relevantes.⁸⁹

En conclusión, el procedimiento especial sancionador fue una herramienta ampliamente utilizada, en materia de acceso a radio y televisión, constituyó el 35% del total de las quejas y denuncias. Para los partidos políticos, principales denunciados por esta vía, fue eficiente al tener un plazo tan corto y aunado a las medidas cautelares logró frenar violaciones a la ley de manera inmediata, evitando mayores consecuencias que en futuro serían prácticamente imposibles de cuantificar e imposibles de revertir.

Sin duda un elemento clave fue el monitoreo realizado por el IFE representó en todos los casos, elemento de prueba determinante para mostrar los incumplimientos y violaciones que fueron denunciados. En los casos de no transmisión de los promocionales pautados por el IFE se proporcionaron los datos específicos de los tiempos y materiales pautados no transmitidos, así como las grabaciones para mostrar el incumplimiento.

En los asuntos de transmisión no ordenada por el IFE, un obstáculo a superar fue la dificultad para documentar o acreditar en forma fehaciente los acuerdos entre partes para posicionar en radio y televisión publicidad adicional a la establecida por ley; así que se tenía la certeza de la ilegalidad de la propaganda, sin embargo existía dificultad para determinar a quién sancionar debido a que la colocación de publicidad se hizo a través de terceros y no de

⁸⁹ Resolución del Consejo General del IFE respecto del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/TPC/CG/121/2009 y su acumulado SCG/PE/IEDF/151/2009, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-190/2009 y sus acumulados SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009.

forma directa por los partidos políticos y en otros casos se trató de encubrir la publicidad, para aparentar que lo que se difundía era otro producto, ejemplo fue la difusión de ejemplares de revistas a través de televisión.

Además la colocación de productos integrados, debe estar sujeta a las mismas normas cualitativas y restricciones aplicables a la comunicación comercial audiovisual, y por tanto deben prohibirse el patrocinio y el emplazamiento de productos cuando influyan en el contenido de los programas de manera que se vea afectada la responsabilidad e independencia editorial del prestador del servicio de comunicación. En México sigue pendiente que la autoridad electoral establezca los criterios para resolver la inserción de propaganda en espacios como telenovelas, entrevistas o reportajes especiales.

Sin duda uno de los principales desafíos al que se enfrentó y seguirá enfrentando el IFE es regular la conducta de los medios de comunicación masivos en procesos electorales, pues las experiencias vividas a partir de la reforma son referencia para valorar en que aspectos hay que ajustar la legislación, que elementos fracasaron o falta fortalecer. Para no dejar en manos de la autoridad administrativa y jurisdiccional la interpretación de la ley en este sentido, ya que como vimos en 2009 se sobrecargo al IFE con el número de quejas y denuncias por resolver, hecho que lejos de fortalecer las instituciones y la democracia en México expone permanentemente a la autoridad respecto a la interpretación de la ley.

Conclusiones

Las voces que consideran que no contamos con un marco regulatorio en materia electoral lo suficientemente sólido son cada vez más, aunado al desencanto cada vez mayor de los ciudadanos de participar en política y la falta de compromiso social de los partidos políticos y la clase política, pronostican un difícil escenario en las futuras contiendas. Además se han sumado factores de riesgo como; el drástico incremento de problemas registrados en los últimos años derivados del crimen organizado, la inseguridad, la violencia, elementos que sin duda complejizan y repercuten en el ámbito político-electoral nacional.

Desde la exposición de motivos de la iniciativa de Reforma Electoral y durante su discusión se plantearon tres objetivos generales; el primero es disminuir el gasto en campañas electorales, a través de varias estrategias, una de ellas fue establecer una nueva fórmula de financiamiento mediante la cual se lograría una reducción del 70% cuando se renueva sólo la Cámara de Diputados y de un 50% si se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Con el modelo anterior era factor en el cálculo el número de partidos políticos hecho que incrementaba el presupuesto, actualmente se contemplan únicamente en el cálculo a cada ciudadano inscrito en el padrón electoral y el 65% del salario mínimo, con la finalidad de estabilizar el monto otorgado, pues anteriormente con la llegada de nuevos partidos se incrementaba exponencialmente el presupuesto. La nueva fórmula de financiamiento logra por lo menos cumplir con el objetivo de garantizar que con la salida pero sobre todo llegada de nuevos partidos nacionales no se incremente

drásticamente el presupuesto independientemente del tipo de elecciones que se realicen.

También se incluyen límites en el tope de financiamiento privado, así como acortar poco más del 50% la duración de las campañas. Sin embargo con la inclusión de las precampañas en el marco normativo se prolonga el tiempo en términos reales.

Además en año de elección intermedia, cuando se renueva únicamente la Cámara de Diputados, los partidos reciben sólo 30% del monto del financiamiento ordinario anual. En los años en que se renuevan el Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, los partidos reciben 50% del monto correspondiente a actividades ordinarias. Mientras que el COFIPE anterior disponía para actividades destinadas a la obtención del voto, los partidos políticos recibían una cantidad igual a la del financiamiento para gastos ordinarios. Esto es, en año electoral federal recibían el doble de recursos públicos, sin importar el tipo de elección. Para ejemplificar este punto, Enrique Ochoa contrasta como “para las elecciones intermedias de 2009, en las que se implementó por primera vez la nueva disposición, la bolsa de financiamiento para gastos de campaña fue de \$819,488,876.31, lo que representa apenas el 27.64% del financiamiento para gastos de campaña otorgado en 2003 (\$2,964,418,543.50)”.⁹⁰

Enrique Ochoa considera un avance de la reforma disminuir el financiamiento a los partidos y limitar su crecimiento, pero señala que “el siguiente paso debe ser vincular este financiamiento a la participación

⁹⁰ Ochoa Reza, Enrique. *La reforma electoral 2007-2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad*, en: enriqueochoareza.com/articulos/uploads/1/Ensayo_reforma_electoral_EOR.pdf ·

ciudadana, de manera que los partidos tengan más incentivos para diseñar campañas electorales y propuestas atractivas para el electorado”.⁹¹

Otro elemento que se integró a la reforma y sin duda contribuye a disminuir el costo de las campañas es la prohibición a los partidos así como a cualquier persona física o moral a contratar espacios en radio y televisión lo que anteriormente llegó a representar más del 70 % del presupuesto total.

El segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales, en este caso se buscó por un lado, corregir las limitantes que tenía el IFE para actuar frente a irregularidades, sin embargo también se ha mencionado que se sobre facultó a este instituto en varias aristas sobre todo en lo que tienen que ver con el monitoreo y vigilancia de los espacios en radio y televisión.

Aunque sin duda es un acierto la incorporación del procedimiento especial sancionador, ya que antes de la reforma electoral de 2007 el IFE contaba con un solo procedimiento sancionador administrativo genérico, que en los casos en materia de radio y televisión para cuando se daba la sentencia el daño ya era irreversible.

Mientras que el procedimiento especial sancionador tiene una naturaleza preventiva, mediante el establecimiento de medidas cautelares y plazos muy cortos por lo que la resolución se da unos días después de la denuncia y no meses después como ocurría anteriormente.

Finalmente el tercer objetivo general de esta reforma pretende impedir que a través de los medios de comunicación actores ajenos al proceso electoral incidan indebidamente en campañas electorales, mediante la

⁹¹ *Ibíd.*

prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Sin duda este fue uno de los elementos del nuevo modelo de comunicación política que generó más inconformidad sobre todo en las televisoras ya que a los partidos políticos y autoridades electorales queda garantizado el acceso permanente a radio y televisión a través de los tiempos del Estado, pero ya no podrán comprar más espacios en radio y televisión por lo que los concesionarios y permisionarios se opusieron desde que se discutía la reforma. Aunque al quedar expresamente prohibida la compra o adquisición a los partidos políticos y cualquier otra persona física o moral de espacios en radio y televisión los candidatos y servidores públicos con aspiraciones políticas han optado por aparecer en entrevistas y diversos formatos que son sumamente difíciles de fiscalizar.

En cuanto a la legislación de precampañas, fracasó ya que no está establecido de manera general entre los partidos políticos elegir a los candidatos a través de elecciones internas; así que los tiempos oficiales para precampañas se utilizaron para anticipar campañas. En este sentido es necesario avanzar respecto a la ley de partidos políticos que regule la vida interna de los partidos.

También es importante revisar el espacio intercampañas, es decir, el tiempo entre precampañas y campañas ya que quedó un “tiempo muerto” por decirlo de un modo, en el que los precandidatos supuestamente deben dejar de hacer proselitismo en lo que arranca el tiempo de campañas.

Además se requiere reformar la ley de medios, especialmente lo relacionado con la televisión pues es insuficiente tratar de resolver los

problemas en los medios de comunicación masiva únicamente a través de la ley electoral (COFIPE).

También hay que considerar que en México sigue siendo una asignatura pendiente la pluralidad en los medios de comunicación pero este problema rebasa la capacidad legislativa; ya que requiere también de la participación de otros actores y la exigencia de la sociedad de medios más plurales.

Aunque se avanzó en materia de fiscalización y reducción de gastos de campañas aún sigue siendo difícil de identificar y por lo tanto sancionar; el dinero que no está dentro de la legalidad, el dinero implícito y/o favorecer en pantalla a cambio de que, no queda claro, por ejemplo, cómo es que aparecen entrevistas “casuales” a los candidatos.

Otro elemento es la denominada spotización de las campañas, esta estrategia se convirtió en el principal medio de difusión para las campañas en 2006, sin embargo con la reforma no se logró atacar este formato, sino por el contrario se agudizó la presencia de los spots ahora utilizando el tiempo del Estado. Para compensar esto, los expertos en el tema han sugerido que el tiempo disponible, no sólo se utilice para spots, sino se abran otro tipo de espacios de comunicación como es el caso de debates en los que sea posible presentar parte de las plataformas políticas, posiciones de los partidos en relación a temas trascendentes, etc.

Bibliografía

Ackerman, John M. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, IJJ/UNAM, México, 2010.

Alarcón Olgún, Victor et.al. *La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal*, colección sinergia, IEDF, México, 2008.

Becerra, Ricardo, et.al. *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.

Bernal Moreno, Jorge Kristian. *Cuaderno de derecho electoral: reforma electoral del Distrito Federal 2007* Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2009.

Buendía Hehewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.

Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (coordinadores). *Estudio sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2009.

Colomé, Gabriel. *El príncipe en campaña*, Mediterránea, Fundació Rafael Campalans, Cataluña, 2005.

De Adrea S., Francisco J. *El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996 en*

<http://www.bibliojuridicas.org/libros/1/165/5.pdf>

Escudero Chauvel, Lucrecia y Claudia I. García Rubio (coordinadoras)

Democracias de opinión: Medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006, La Crujía, Buenos Aires, 2007.

Esteinou Madrid, Javier. “el boicot a la Reforma Electoral y la crisis de gobernabilidad nacional” en *El cotidiano* 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009. Pág.19-29

Friedrich, Ebert, Stiftung. *El triángulo de las bermudas, el financiamiento de la política en México*. Septiembre 2007.

Méndez de Hoyos, Irma. *Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral* Revista Iniciativa #13 en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm>

Mena Rodríguez, Marco A. *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva* en Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de debate No. 2, CIDE, México, octubre 2010.

Ochoa Reza, Enrique. *La reforma electoral 2007-2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad*, en:

enriqueochoareza.com/articulos/uploads/1/Ensayo_reforma_electoral_EOR.pdf

Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, México, 1996.

Villafranco Robles, Citlali. “Las condiciones de la competencia político-electoral: financiamiento, medios de comunicación y fiscalización” en *La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal*, colección sinergia, IEDF, México, 2008. Pág.61-62

Villamil, Jenaro. *El sexenio de Televisa. Conjeturas del poder*, Grijalbo, México, 2010.

Villanueva, Ernesto. *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, Universidad Iberoamericana, México, 2000.

Zebadúa, Emilio. *Apuntes jurídicos para la reforma electoral*, Porrúa, México, 2006.

Sitios de Internet

Cámara de diputados: www.diputados.gob.mx

[Cámara de senadores: www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Instituto Federal Electoral: www.ife.org.mx

° Versión estenográfica de la audiencia pública de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión con miembros de las Comisiones Unidas durante el análisis de la reforma electoral el 11 de Septiembre de 2007.

° Diario de los debates:

-Discusión y aprobación de la reforma constitucional en materia electoral en la Cámara de Senadores. Septiembre 2007.

Dictamen de Validez de la Elección Presidencial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5 de septiembre de 2006.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Revistas

Ackerman, John M. *Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado 121, Nueva serie año XLI, Núm. 121, enero-abril 2008, IJ/UNAM. Págs. 411-417.

Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Equipo investigador de IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales). Primer informe, mayo 29, 2009.

Armenta Ramírez, Petra. *Los partidos políticos en México y la reforma constitucional electoral 2007*, en Letras jurídicas, año 9, No.18, julio-diciembre 2008, Xalapa Veracruz, México. Págs. 85-99.

Bravo, Jorge. *La comunicación gubernamental de Vicente Fox*, en El cotidiano 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009, pág. 43-58.

Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *“Las precampañas y el financiamiento en la Reforma Electoral del 2007”* En Revista Jurídica Jalisciense año 17, núm. 2 Julio-Diciembre 2007, Universidad de Guadalajara.

García Rubio, Claudia. *Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral*, en El cotidiano 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009, págs.5-11.

Juárez Gámiz, Julio. *Informar o persuadir: la centralidad del contenido mediático en la nueva ley electoral* en Boletín Mexicano de Derecho Comparado 121, John M. Ackerman (coordinador), Nueva serie año XLI, Núm. 121, enero-abril 2008, IJ/UNAM. págs. 149-168.

- Kuschick, Murilo. *Marketing y comunicación política*, en El cotidiano 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009, págs. 31-41.
- Luna Pla, Issa. *Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado 121, John M. Ackerman (coordinador), Nueva serie año XLI, Núm. 121, enero-abril 2008, IIJ/UNAM. págs. 169-179.
- Martínez Espinosa, Ricardo A. *¿quién define la agenda política en México? La “ley televisa” y la reforma electoral en 2007*, en Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales Núm. 13, Invierno 2008. Págs.143-187.
- Martínez de la O, Julio. *La reforma constitucional en materia electoral de 2007* en Iuris Tantum No.19, otoño-invierno 2008 Universidad Anáhuac, 3ra época, Núm. 19, págs. 95-102.
- Martínez Veloz, Juan. *Los temas de la reforma electoral 2007*, en Jurípolis, año 6, Vol.1, Núm.8, septiembre 2008 nueva época Tecnológico de Monterrey págs. 161-185.
- Pareja Sánchez, Norma. *Las elecciones intermedias a la sazón de la Reforma electoral del 2007. El aprendizaje del 2006 en materia de medios de comunicación* en El cotidiano 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo junio 2009, págs. 59-68.
- Pareja Sánchez, Norma. “Televisión y Democracia. La televisión abierta y su oferta en la ciudad de México” En Andamios, Revista de Investigación Social, Volumen 7 número 14, septiembre- diciembre 2010, Dossier Democracia y Medios en América Latina, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, UACM, pág. 103.

Sosa Hernández G. Georgina “El Consejo de la Comunicación: “portavoz” de los empresarios en la democracia mexicana” En Andamios, Revista de Investigación Social, Volumen 7 número 14, septiembre- diciembre 2010, Dossier Democracia y Medios en América Latina, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, UACM, pág. 72.

Sosa Plata, Gabriel. *Medios electrónicos, democracia y elecciones*, en El cotidiano 155, UAM-Azcapotzalco, año 24, mayo-junio 2009, págs.13-17.