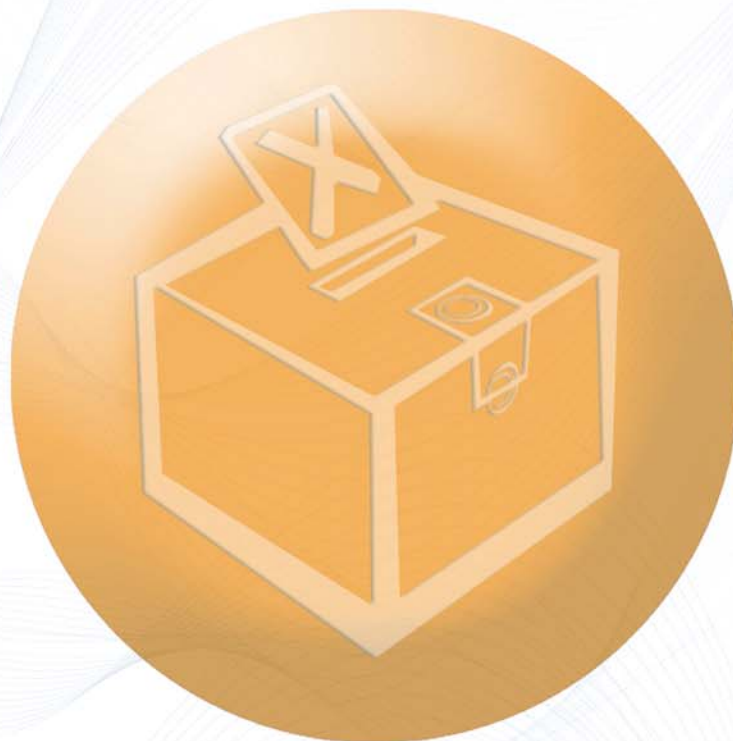


Electio

Revista Especializada electoral



Magdalena 21, Col. del Valle
México, D.F., C.P. 03100
Tels.: 53 40 46 00

www.tedf.org.mx

Electio

Núm. 8 Agosto - Noviembre 2015

Primera edición, Junio 2011

D.R. © 2014

Tribunal Electoral del Distrito Federal

ISSN: En trámite

Impreso en México

Publicación de Distribución Gratuita

Integración y revisión de contenidos:

Centro de Capacitación

Directora:

Alma Elena Sarayth de León Cardona

Cuidado de la edición y distribución:

Coordinación de Comunicación Social y Relaciones

Públicas

Coordinador Editorial:

Anabell Arellano Mendoza

Diseño y diagramación:

Rodolfo Avalos Rivera

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Magdalena 21, Col. Del Valle

Delegación Benito Juárez

México, D.F., C.P. 03100

Tel. 53 40 46 00

www.tedf.org.mx

La Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública concedió la reserva al uso exclusivo del título inscrita con el número 04-2011-0621 10570700-102

ELECTIO, es una publicación que respeta escrupulosamente las ideas y puntos de vista de sus colaboradores. Por tanto, lo que expongan y sustenten en los artículos, ensayos y notas que se publiquen en sus páginas, será de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

DIRECTORIO

Armando Hernández Cruz

Magistrado Presidente

María del Carmen Carreón Castro

Magistrada

Gabriela Eugenia Del Valle Pérez

Magistrada

Gustavo Anzaldo Hernández

Magistrado

Eduardo Arana Miraval

Magistrado

Bernardo Valle Monroy

Secretario General

Gabriel Contreras Saucedo

Secretario Administrativo

Erika Sofía Larios Medina

Contralora General

Juan Carlos Sánchez León

Director General Jurídico

Julián Tomás Galindo González

Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística

Marco Antonio Méndez Guerrero

Unidad de Tecnologías de la Información

Anabell Arellano Mendoza

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Jaime Cicourel Solano

Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo

Alma Elena Sarayth de León Cardona

Directora del Centro de Capacitación

Contenido

ARTÍCULOS

LA OBSOLESCENCIA DEL FINANCIAMIENTO DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO **7**

Víctor Amaury Simental Franco

EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN Y SANCIÓN DEL MODELO DE
COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO **27**

Hiram Melgarejo González

ARTÍCULOS

LA OBSOLESCENCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

SIMENTAL FRANCO Víctor Amaury¹

RESEÑA

La economía es una ciencia que existe debido al siguiente axioma: las necesidades siempre superan los recursos disponibles; en consecuencia es natural pensar en que la distribución de los recursos materiales siempre será objeto de escrutinio por quienes proveen de aquéllos.

En el presente documento se discuten las particularidades que sigue el sistema de financiamiento de los partidos políticos en México, el incumplimiento de las metas que dieron razón a la instrumentación adoptada (en este caso el financiamiento público esencialmente) y la necesaria modificación de este patrón.

Se proponen medidas que suplirían la disminución de los recursos provenientes del Estado para el financiamiento de los partidos políticos.

Palabras clave:

Partidos políticos, financiamiento, partidos políticos México.

¹ Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM, Maestro y Doctor en Ciencias por el IPN; autor de *Argumentación jurídica, práctica y deontología* (Porrúa, 2015), *Derecho de las Obligaciones* y *Derecho Ambiental* (Limusa, 2014 y 2010), *La Ciudad de México un espacio socio-urbano no sustentable* (Tirant lo Blanch & UNAM, 2014); miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-1; correo electrónico: simental_franco@yahoo.com.mx.

Introducción

Hacia mediados de la década de los años setenta el sistema político mexicano era claramente de partido político de Estado, la existencia de partidos de oposición se debía, sobre todo, a coyunturas temporales, con excepción del Partido Acción Nacional (PAN) que había surgido como respuesta de reacción a la Revolución Mexicana, los otros partidos respondían a manifestaciones paralelas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), específicamente el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), quienes ordinariamente iban en coalición con el PRI, apoyando las mismas candidaturas a los puestos de elección popular.

En ese escenario, las organizaciones políticas de verdadera oposición (porque si bien el PAN, era una oposición al régimen, lo era –y es- desde posiciones de derecha y extrema derecha) estaban destinadas a manifestarse en la clandestinidad e ilegalidad; los movimientos guerrilleros de finales de la década de los sesenta y principios de la de los setenta, son muestra palpable de ello, de tal manera que, entendiendo la necesidad de “abrir” la contienda y participación política, a “actores” distintos a los ordinarios, se dio una reforma electoral (1977) que permitió el registro de otros partidos políticos y en consecuencia el acceso a la postulación de candidatos diferentes.

Entre los diversos efectos que se presentaron derivados de la modificación al régimen político-electoral mexicano, hubo uno que ha tenido que ser modificado de manera constante: el financiamiento.

La evidencia empírica demuestra que el PRI funcionó como un órgano más del entramado estatal mexicano, de suerte que no había necesidad de “ocuparse” de su financiamiento, la participación “voluntaria” era la base para aspirar a un puesto público o para gozar de las bonanzas de un sistema que abiertamente manifestaba que la “corrupción es el lubricante que permite el funcionamiento del aparato estatal”.

Sin embargo, una vez que se sentaron las bases para generar competencia al interior del entramado político-electoral fue necesario rediseñar también el sistema de sostén económico para los partidos políticos; ante ello se tenían dos alternativas: apostar por las aportaciones privadas como principal fuente de ingresos, o por la ministración pública de recursos. Ambas opciones tienen pros y contras, así que el Estado mexicano optó por el financiamiento público.

De entonces (finales de los años setenta del siglo pasado) a la fecha, el porcentaje del producto interno bruto (PIB) que es destinado a los gastos de los partidos políticos ha ido en constante aumento.

El significativo gasto público en el mantenimiento de los partidos políticos, no denota ni refleja la maduración que necesita el sistema político mexicano; para justificar esta

afirmación podrían medirse muchas variables, pero con referirnos a la participación política sería suficiente; el porcentaje de participación de la ciudadanía en las elecciones no ha aumentado, se ha tenido una participación relativamente constante, con algunos picos en algunas elecciones presidenciales, y con cierta tendencia a la baja en las elecciones intermedias para elegir diputados y cabildos.

En este trabajo después de exponer las características del sistema mexicano de financiamiento de los partidos políticos; propondré una serie de medidas, que reducirán el gasto que el Estado mexicano destina a este rubro y que puede ser direccionado hacia otros aspectos más prioritarios; esta reducción en la disposición de recursos económicos destinados a los partidos políticos no deberá verse reflejada en un menoscabo en la votación nacional, ya que sugeriré una serie de alternativas de difusión que sean de bajo costo y que suplirán los onerosos mecanismos ordinarios de publicidad a los que destinan la mayor parte de sus recursos los partidos políticos.

I. Financiamiento de los partidos políticos

Financiamiento. Acción y efecto de financiar.

Financiar. (Del fr. *financer*).

1. tr. Aportar el dinero necesario para una empresa.
2. tr. Sufragar los gastos de una actividad, de una obra, etc.²

Con base en la definición antes transcrita, el dinero que se requiere para el funcionamiento de los partidos políticos es su financiamiento. Éste puede provenir de dos orígenes: el público o el privado. Los partidos políticos mexicanos si bien tienen la facultad de recibir aportaciones privadas tanto para su gestión ordinaria, como para su promoción electoral, sostienen la mayor parte de sus actividades a través del recurso público.

1.1 Normatividad en materia de financiamiento de los partidos políticos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 41, párrafo 2, base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, al Instituto Nacional Electoral le corresponden, para los procesos electorales federales, las actividades relativas a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos. El citado artículo, en el párrafo 2, base I, estipula que los mismos son entidades de interés público y que las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, así como sus derechos, obligaciones y prerrogativas serán

² Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, última edición es la 23.ª, publicada en octubre de 2014, consultable en: <http://lema.rae.es/drae/?val=financiamiento+>

determinados por la ley. El mismo artículo, en el párrafo 2, base II, señala a la letra lo siguiente:

“(…)

II. La ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, 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. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

b) *El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.*

c) *El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

(…)”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

El artículo 32, párrafo 1, inciso b), numeral II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estipula que son atribuciones del Instituto, en los Procesos Electorales Federales, el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales.

El artículo 55, párrafo 1, inciso d), de la citada Ley establece que es atribución de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos ministrar a los partidos políticos nacionales el financiamiento público al que tienen derecho.

Los artículos 187; 188, párrafo 1, inciso a) y 189, párrafo 2, señalan que los partidos políticos nacionales disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades, siendo el Consejo General el que determine, en el presupuesto de egresos del Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal; además, el Instituto deberá disponer lo necesario en su presupuesto anual a fin de cubrir al organismo público competente, el costo en que éste incurra por la prestación de la franquicia telegráfica.

Ley General de Partidos Políticos

Es atribución del Instituto Nacional Electoral el reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, conforme a lo estipulado en el artículo 7, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos. La misma Ley en su artículo 23, párrafo 1, inciso d), dispone que entre los derechos de los partidos políticos se encuentran el de acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución.

La Ley referida estipula en el artículo 25, párrafo 1, inciso n), que entre las obligaciones de los partidos políticos está el aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados. En el artículo 26, párrafo 1, inciso b), de la Ley en comento, se establece que entre las prerrogativas de los partidos políticos, se encuentra la de participar del financiamiento público para la realización de sus actividades.

Los artículos 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, preceptúan respectivamente a la letra, lo siguiente:

“Artículo 50.

1. *Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.*

2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General, en el caso de los Partidos Políticos Nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los Partidos Políticos Nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las

dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada Partido Político Nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada Partido Político Nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los Partidos Políticos Nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

Mientras que el artículo 54, párrafo 1, inciso a), de la Ley mencionada, estipula que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, así como los ayuntamientos, no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, salvo el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y la misma Ley.

El artículo 69, párrafo 1º, de la Ley General de Partidos Políticos reitera que los partidos políticos nacionales disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

Por otra parte el artículo 70, párrafo 1º, incisos a) y b) de la citada Ley, prescribe que el Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos.

1.2. Tipos de financiamiento

Esencialmente existen dos categorías de financiamiento:

- a)** Público
- b)** Privado

Si bien dentro de este esquema se pueden dar sistemas mixtos -y de hecho esta es la fórmula más generalizada a nivel mundial, en el cual está inserto el mexicano- que implican la coexistencia de fondos públicos y privados. Entre el conjunto de recursos provenientes de la iniciativa privada están los que provienen del denominado sector social.

Figuroa Álvarez explica la causalidad que dio origen en el contexto mexicano a la participación de los recursos públicos en el gasto corriente de los partidos políticos:

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público.

Estos cambios fueron el fundamento para que en la legislación ordinaria se estableciera una serie de derechos y obligaciones para los partidos políticos, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales que podría considerarse como financiamiento público indirecto.

Sin embargo, fue hasta la reforma legal de 1987 en que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, lo que se denominó como "costo mínimo de una campaña para diputado".

Con la reforma constitucional y legal de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños.³

Como hemos descrito en el apartado 1.1, es evidente la preeminencia de los fondos públicos en el gasto de los partidos políticos en México, de tal modo que es pertinente explicar en qué consiste éste, Bernal Moreno lo explicaba del modo siguiente:

Financiamiento público

El financiamiento público está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala.

El financiamiento público puede darse de dos maneras: directa o indirecta. Las vías indirectas de financiación pública son: a) el otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación, b) las facilidades postales y telegráficas, c) el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios, d) el

³Figuroa Álvarez, Rosa Adriana, *Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México*, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", visible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Financiamiento.pdf>

pago de espacios físicos que utilizan para fijar la propaganda en los municipios, e) la exención de impuestos, etcétera.

Por su parte, las vías directas de financiación pública se refieren a la cantidad de dinero que el Estado entrega a los partidos políticos para: actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elecciones y por actividades específicas.

Además, debemos mencionar que los recursos provenientes del financiamiento público pueden dirigirse hacia los partidos políticos o hacia los candidatos.

Para determinar los criterios de asignación de recursos públicos a los partidos políticos existen distintas formas. La principal de ellas consiste en otorgar el dinero a través de fórmulas de proporcionalidad que van de acuerdo con el número de votos y curules que hayan obtenido cada uno de los partidos políticos en las elecciones anteriores. Este mecanismo de asignación de los recursos públicos resulta adecuado, si tomamos en cuenta que los partidos políticos reclaman un tratamiento diferenciado; sin embargo, tiende a perpetuar las diferencias y la desigualdad entre ellos, razón por la que varios países han adoptado un sistema de financiamiento público constituido por dos partidas: una igualitaria y otra proporcional a la fuerza electoral de los partidos políticos.⁴

Tepach en alusión a los modelos clásicos de financiamiento de los partidos políticos, describe las características de aquel que da preponderancia al público sobre el privado:

“Existen dos modelos clásicos de financiamiento para los partidos políticos: el que privilegia el financiamiento público sobre cualquier otro tipo de financiamiento y el que privilegia el financiamiento privado sobre cualquier otro tipo de financiamiento. Ambos presentan aspectos positivos y negativos.

El modelo que privilegia el financiamiento público sobre cualquier otro tipo de financiamiento tiene las siguientes características:

Es consecuencia del carácter de los partidos políticos como entidades de interés público; además, garantiza la libertad y equidad en la competencia, preserva su independencia respecto del gran capital y los aleja de la economía criminal, impidiendo en buena medida la corrupción.

Sin embargo, es altamente paternalista; reduce o anula responsabilidad a los dirigentes; burocratiza y fortalece la rigidez de las cúpulas y las aísla respecto a las organizaciones de los militantes; desincentiva a los órganos locales de los partidos; no induce a una estricta gestión del gasto; fomenta un exagerado multipartidismo; distrae fondos que debieran usarse para otros fines y no ataja la corrupción, por el contrario, la propicia.”⁵

El mismo autor, más adelante hace el respectivo análisis sobre el financiamiento que tiene como fuente a la iniciativa privada:

“El modelo que privilegia el financiamiento privado sobre cualquier otro tipo de financiamiento tiene las siguientes características:

Es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de expresión. Ofrece mayor libertad y obliga a los dirigentes a un contacto permanente con los militantes, adherentes y simpatizantes. Combate mejor la corrupción pues debe ser absolutamente transparente, y está sujeto a mayores controles.

Sus adversarios señalan que el financiamiento privado propicia todos los efectos de una relación perversa entre los políticos y los empresarios: el corporativismo, el clientelismo, el tráfico de influencias.”⁶

II. Importancia del financiamiento público para la democracia mexicana

La historia de México muestra un mosaico complejo para la construcción de un ideal estatal, desde su diverso y complicado origen prehispánico, pasando por la larga y diversa etapa de los tres siglos de dominio español, concluyendo con los procesos contradictorios y disímolos que se han dado desde la independencia de España hasta la fecha. Uno de esos rubros difíciles de asir es el relativo a la democracia.

Concentrándonos en la historia reciente, a partir de la Revolución Mexicana, la lucha por el poder, originó que las diversas facciones revolucionarias se enfrentaran entre sí, en realidad las batallas más enconadas fueron las que se dieron entre los propios ejércitos revolucionarios; consciente de ello, Plutarco Elías Calles convoca a la unidad de todos los jefes revolucionarios para integrarse en torno a un partido político que sería el eje con base al cual las aspiraciones de los jefes serían encausadas, para que mediante la “discusión”

⁴ Bernal Moreno, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>

⁵ Tepach M., Reyes, *El Financiamiento de los Partidos Políticos y el Sistema de Cuotas como instrumentos para incrementar el acceso de la MUJER a ambas Cámaras del Congreso de la Unión*, pp.10 y 11, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-05-09.pdf>

⁶ Ídem.

política (en realidad al arbitrio del jefe máximo) fuesen resueltos los conflictos entre ellos. Es de este modo que en 1929 es fundado el Partido Nacional Revolucionario, antecesor del Partido Revolucionario Mexicano (1938), que a su vez fue el preludeo del PRI en 1946.⁷

En gran medida la historia del siglo XX en México, está determinada por la sombra del régimen priista; si bien, este siglo estuvo salpicado de disidencia, en los hechos logró imponerse la "disciplina" priista, de tal manera que, es sólo hasta las últimas dos décadas que logra permearse en la conciencia colectiva, la posibilidad de conocer la alternancia política.

Es bajo esta última tesitura, que se da la competencia real entre los partidos políticos (y especialmente entre las candidaturas más carismáticas); diputados y senadores de oposición ocupan curules y escaños, y privan al PRI inicialmente de las mayorías calificadas, posteriormente de la mayoría absoluta, para que finalmente, en algunas legislaturas, le arrebaten la mayoría relativa y sea relegado al segundo lugar; gubernaturas y cabildos ocupados por partidos de opciones distintas al PRI se han convertido en actores cotidianos, algunas entidades (como el Distrito Federal) tienen al menos tres sexenios sin que el antes partido hegemónico ocupe el poder.

Toda esta alternancia política de los últimos veinte años entre muchas otras consecuencias, sacó a relucir el problema del financiamiento de los partidos políticos.

Ya antes aludimos a la peculiaridad del PRI, en cuanto que, como "órgano" del Estado, gozaba de un financiamiento sino extralegal o ilegal, al menos sí notoriamente inmoral; mientras que las "nuevas" organizaciones políticas, surgidas sobre todo debido a la reforma política de 1977, carecían de los recursos necesarios para hacer "política" (al menos al estilo mexicano); el problema era determinar: ¿quién? (financiaría), ¿cuánto? (¿habría límites?), ¿cómo?, etcétera, disyuntivas que han venido resolviéndose prácticamente conforme se van presentando las situaciones conflictivas a posteriori; porque el problema al menos en las últimas tres elecciones presidenciales no estriba en el qué (la obtención de los recursos), sino en aspectos adjetivos que derivan en la licitud del financiamiento: PEMEX gate, amigos de Fox, tarjetas Soriana y Monex. Aparicio describe de manera sintética el problema que está presente en esta situación:

"En México como en muchos otros países existe un amplio debate sobre el papel del dinero en la política. Entre las grandes preguntas de este debate tenemos: ¿Cuánto debe subsidiarse una democracia en general, y a los partidos o candidatos en

⁷ Aunque es cierto que en estos cambios de denominación, también se llevaron a cabo modificaciones estatutarias, en realidad no hubo un cambio de partido político, fue el mismo con diferente nombre, que tuvo como toda institución, necesarias modificaciones en su organización y en sus documentos básicos; sería de mayor transformación la modificación estatutaria de marzo de 2013, que entre otros cambios excluye la prohibición de promover la privatización de los hidrocarburos.

particular? ¿Deben limitarse las fuentes de ingresos de los partidos y candidatos—cuánto y de quiénes? ¿Deben limitarse los gastos de campaña—desde cuándo, cuánto y cómo? Por último, ¿cómo se puede regular y monitorear el origen y aplicación de estos recursos de manera eficiente? No existe una respuesta claramente establecida para todas estas preguntas, y aquí tampoco se responderán. En cambio, este documento tiene dos objetivos, uno descriptivo y otro de evaluación. El primero es explicar la evolución reciente del financiamiento público a los partidos políticos en México y responder a preguntas como: Cuántos recursos reciben los partidos, cómo se asignan estos recursos y cuál es la estructura de sus ingresos y gastos. Teniendo esta información en mente, el segundo objetivo es evaluar las ventajas y desventajas del sistema de financiamiento a los partidos políticos en México."⁸

Desde 1993 Woldenberg indicó los diversos problemas que se venían suscitando en este ámbito y los que de algún modo seguirían suscitándose:

"El marco general es común y universal, en la misma medida que se universalizan los procedimientos y la mecánica democrática. No obstante, cada nación las ha asimilado de un modo particular. ¿Cuáles son los problemas que han modelado la legislación mexicana en torno a las finanzas de los partidos? ¿A qué imperativos y dilemas han respondido las sucesivas reformas electorales en México?

Podemos anotar cuatro preocupaciones a las cuales la legislación mexicana ha ido respondiendo progresivamente:

1. El objetivo inicial, diríamos primigenio en 1977, fue reconocer la debilidad de los partidos políticos en México (hablo de los partidos distintos al entonces hegemónico, Partido Revolucionario Institucional, PRI) y por la vía del financiamiento público contribuir a la incipiente construcción del sistema de partidos.
2. Evitar el traslado ilegal de recursos públicos, de dependencias u órganos gubernamentales hacia los partidos políticos.
3. Propiciar una mayor competitividad; es decir, lograr que las estructuras financieras de los partidos sean menos desiguales y que el financiamiento público procure un contexto de competencia más equilibrado.
4. Evitar la dependencia de las organizaciones políticas a grupos corporativos; es decir, evitar que por la vía de las aportaciones a las campañas, a los partidos o a los

⁸ Aparicio, Javier, ¿Cómo se financian los partidos políticos en México?, México, CIDE, visible en: http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf

candidatos, grupos opacos de interés acaben sobredeterminando a la política y a la gestión pública.”

Más adelante, en la misma exposición, Woldenberg destaca la importancia que el Estado Mexicano le ha dado al tema de los recursos públicos para el sostén de los partidos políticos:

“En la Constitución mexicana, en el artículo 41 y al lado de las nuevas formas de integración de la autoridad electoral, el tema del financiamiento a los partidos políticos es el que se contempla con mayor profundidad y extensión. Este hecho refleja de suyo, con bastante claridad, su importancia política.

...

De esta forma se refrenda la importancia que tienen los partidos como "entidades de interés público". No solamente se les otorga financiamiento para el desarrollo de sus campañas sino que garantiza los recursos para funcionar durante los tiempos no electorales, previniendo que la mayoría del dinero de los partidos sea de origen público, como la manera de evitar su dependencia de recursos privados, de recursos opacos, ilegales o corporativos.

Ese mismo artículo establece que el financiamiento público a los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas para:

- a)** El sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos.
- b)** Las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- c)** Un monto de financiamiento correspondiente a un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales.

Así pues, a los partidos se les asigna cada año el monto que les corresponde para sus actividades ordinarias y por actividades específicas, mientras que en los años electorales reciben, además de los dos anteriores, el rubro correspondiente a las "actividades electorales" (tendientes a la obtención del voto según la literalidad de la ley).

El objetivo de la equidad aparece también en las definiciones constitucionales. La autoridad electoral, en este caso el Consejo General del IFE, determina la bolsa de financiamiento. Luego esa masa de recursos será repartida entre los partidos de

conformidad con esta fórmula: 30% se distribuirá exactamente igual y el 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. La misma cantidad se duplica en los años electorales por la vía del rubro de "actividades electorales.”¹⁰

III. Cambios necesarios en la legislación vigente

La *ratio iuris* por la cual el Estado mexicano apostó por el financiamiento público, esencialmente responde a tres objetivos:

1. Equidad en la competencia.
2. La independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal.
3. La transparencia en las finanzas de la contienda política.¹¹

Sin embargo, la realidad demuestra que estos objetivos de haberse cumplido, lo han sido muy parcialmente; la reciente contienda electoral para renovar la Cámara de Diputados, evidenció una vez más, inequidades notorias (el caso del Partido Verde es el más patente, por lo escandaloso, pero no es el único); la independencia de partidos políticos y candidatos respecto a factores reales del poder (lícitos e ilícitos) no se ha logrado: ha sido mayor la presencia e imposición de los dueños de las frecuencias electromagnéticas, lo cual es más que evidente; también ha sido notoria la presencia de los grandes capos del narcotráfico (en realidad se trataría del crimen organizado); y finalmente, “la transparencia en las finanzas de las contiendas”, siguen siendo un ideal muy lejano de alcanzar.

Entonces el quid del porqué se basa el financiamiento de los partidos políticos en los recursos públicos no ha sido resuelto, y en contra tenemos la generación de una fuerte carga sobre las finanzas públicas, al ser transferidas millonarias sumas de dinero hacía los partidos políticos que podrían destinarse a rubros más esenciales.

El tema aquí es, ¿qué pasaría si se redujera en (por decir un porcentaje) 50% los recursos que se destinan a los partidos políticos?, ¿nuestra democracia correría riesgos?, ¿los partidos políticos estarían imposibilitados de cumplir con sus fines?, ¿serían insuficientes los recursos para realizar las campañas político-electorales?

¹⁰Ídem.

¹¹Figueroa Álvarez, Rosa Adriana, *Op. cit.*, p. 47.

Respondamos cada una de las anteriores interrogantes:

1. Si se redujera en 50% los recursos que se destinan a los partidos políticos, habría recursos líquidos para dedicarlos a otros rubros de vital importancia para las necesidades sociales.
2. La democracia mexicana no se pondría en ningún riesgo, por el contrario, se romperían con múltiples vicios que han hecho una constante de la "cultura política mexicana", esto derivaría en la necesidad una reingeniería política-electoral para todos los actores de este escenario, en pocas palabras hacer más y mejor con menos: ser eficaces y eficientes, algo que se ha perdido en los tiempos recientes.
3. Los partidos políticos seguirán existiendo, aún aquellos que han tergiversado la esencia y naturaleza de estas sociedades humanas; como evidencia tenemos que con el mismo financiamiento público tres nuevas organizaciones tuvieron resultados muy diferentes (MORENA, Partido Humanista, Encuentro Social); mientras que para partidos que ya habían contendido en anteriores elecciones tampoco tuvieron resultados que se pudiesen relacionar automáticamente con los recursos financieros disponibles (el Partido del Trabajo pierde su registro, el Partido de la Revolución Democrática retrocede en su porcentaje de votos, el PRI y el PAN mantienen sus preferencias sin cambios notables).
4. Los recursos son usados de maneras tan disímiles que el Partido Verde invierte "su capital" violentando la normatividad, sin que le importen las sanciones a que se hace acreedor, ya que éstas no son lo suficientemente trascendentes, y por tanto no inhiben su conducta.; En cuanto a que la "inversión" que realice sea redituable; en los hechos se apuesta al gasto en los medios masivos de comunicación (por cierto, engrosando de manera escandalosa las ganancias de las empresas que proveen dichos servicios), mediante comerciales, que muy poco inciden en generar cultura política, "mensajes" que no informan, se apuesta literalmente a la mercadotecnia política, dejando de lado la esencia de una campaña política-electoral, que debería invertir todos sus esfuerzos en informar sobre una plataforma política y las características de un candidato, que lo hacen la mejor persona para ocupar un puesto de elección popular. Situaciones, éstas últimas, que han dejado de acontecer en los procesos de campaña electoral.

Es por todo lo anterior que el Estado deberá disminuir drásticamente el financiamiento público a los partidos políticos e invertirlo en acciones de mayor prioridad para la sociedad.

Consciente de que señalar lo indebido, sin proponer una alternativa, no bastaría, enseguida se hace un listado de aquellos rubros que deberán considerarse en las modificaciones a la Constitución y legislación secundaria:

1. El Estado al considerar a los partidos políticos como organizaciones de interés público, **apoyará** con recursos del Estado para el funcionamiento de éstos.

2. El financiamiento de los partidos políticos deberá recaer **esencialmente en las cuotas y aportaciones de sus agremiados**.

3. Las campañas electorales **deberán enfocar** sus acciones en dar a conocer la plataforma política y a los candidatos.

4. Los gastos de campaña **deberán** distribuirse equilibradamente entre las diferentes formas y medios que existen para difundir los mensajes públicos, **estará prohibido** que se pueda destinar a un solo sistema o medio más del 10% de los recursos permitidos para ello.

5. En las **páginas de internet** de los partidos políticos, del INE y de los organismos electorales locales **deberán actualizarse diariamente** durante los procesos electorales, y **trimestralmente** en los periodos intermedios, el monto, origen y uso de los recursos materiales de los que dispongan los partidos.

6. Se propone el uso de los **periódicos murales (electrónicos y convencionales) en todas las plazas públicas y comerciales**, destinados exclusivamente a la difusión de mensajes de los partidos políticos, éstos dispondrán de espacios equitativos para difundir sus ideas.

7. Se propone la **publicación periódica** (semanal durante las campañas y mensual en los periodos entre elecciones) de una revista de difusión gratuita en la que los partidos políticos y sus candidatos puedan difundir sus opiniones, el espacio del cual gozarán los partidos políticos y sus candidatos será equitativo.

8. **Obligatoriamente** deberán darse debates públicos en toda contienda, éstos se organizarán en los auditorios principales de cada distrito, municipio o delegación; en el caso de las contiendas para elegir gobernador, jefe de gobierno o presidente de la república, deberán organizarse más de un debate y su transmisión deberá realizarse a través de los tiempos oficiales que tiene reservado el Estado Mexicano en las frecuencias electromagnéticas, la difusión deberá estar plenamente disponible mediante las plataformas del Internet.

CONCLUSIONES

El sistema de financiamiento que el Estado mexicano adoptó para el sostén de los partidos políticos tiene como eje los recursos públicos, aunque permite la participación privada, se limita ésta a un rol secundario y sólo complementario.

Se ha buscado que el financiamiento público provea certidumbre y equidad en las contiendas electorales y que sirva como un instrumento que evite la intromisión de factores reales de poder que distorsionen las contiendas políticas, especialmente la participación del crimen organizado.

El gasto público invertido en los partidos políticos, a pesar de las reformas que se han implementado ha seguido aumentando y cada vez ocupa un porcentaje mayor en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A pesar del aumento en la inversión pública en el financiamiento de los partidos políticos, ésta no se ve reflejada en una mayor cultura política, los comicios mantienen el mismo porcentaje de participación desde hace tres décadas, que fue cuando se abrió el sistema político electoral mexicano mediante la reforma electoral de 1977.

Se propone limitar sustancialmente la participación de los recursos públicos en el mantenimiento de los partidos políticos, dando un giro en el porcentaje, procurando que en adelante sean las propias aportaciones de los militantes quienes sostengan el quehacer de los partidos políticos.

Es necesario implementar nuevos instrumentos de difusión de los mensajes políticos, éstos deben apostar a generar cultura en la población, no ha enajenarla como si la política sea una mercancía más.

El propósito esencial de las campañas políticas es que la población (posibles votantes) conozca plataformas y candidatos, de tal manera que todas las acciones de los partidos políticos y de sus postulantes deben orientarse a cumplir tal fin, y que precisamente el electorado esté en posibilidades de elegir al mejor prospecto para ocupar un cargo de elección popular.

El financiamiento de los partidos políticos debe entenderse como un medio, no como un fin en sí mismo; como cuestión accesoria que es, deben realizarse las acciones necesarias para reconducir las estrategias estatales hacia los fines esenciales que se persiguen con el quehacer político.

FUENTES CONSULTADAS

Aparicio, Javier, *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?*, México, CIDE, visible en:

http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf

Bernal Moreno, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*, visible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>

Figueroa Álvarez, Rosa Adriana, *Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México*, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", visible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Financiamiento.pdf>

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, última edición es la 23.ª, publicada en octubre de 2014, consultable en:

<http://lema.rae.es/drae/?val=financiamiento+>

Tepach M., Reyes, *El Financiamiento de los Partidos Políticos y el Sistema de Cuotas como instrumentos para incrementar el acceso de la MUJER a ambas Cámaras del Congreso de la Unión*, pp.10 y 11, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-05-09.pdf>

Woldenberg K, José, *Dinero para la democracia. El modelo de financiamiento a los partidos políticos de México*. Disponible en:

<http://www.etcetera.com.mx/1999/345/jwk3450.html>

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos

EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN Y SANCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

Lic. Hiram Melgarejo González*

RESEÑA

El artículo describe y analiza el régimen constitucional y legal que ha sido aplicado al modelo de comunicación política así como los mecanismos con los que las respectivas autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, han sancionado las violaciones al régimen jurídico aplicable. Se presentan los aspectos generales del procedimiento especial sancionador y las atribuciones derivadas de la Reforma Constitucional y Legal 2014. El autor plantea problemas surgidos al aplicarse el régimen jurídico que rige al modelo de comunicación política, originado en las últimas dos reformas Constitucionales y Legales con un énfasis en lo conducente a la radio y la televisión.

I. ANTECEDENTES DEL ACTUAL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

El modelo de comunicación política que ha acompañado al proceso de transición y apertura democrática en nuestro país tuvo en sus primeros tiempos lentos avances; sin embargo, en los últimos años su desarrollo ha sido vertiginoso, es dable afirmar que fue uno de los tópicos del proceso democrático cuyos adelantos en los últimos veinte años ha marcado el dinamismo propio de la materia electoral y se ha convertido en parte

*Licenciado en Derecho por la ENEP Acatlán, Especialista en Derecho Electoral por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Diplomado en Derecho Electoral por el IIJ-UNAM, Diplomado en Administración Pública por el INAP y Diplomado en Derechos Políticos y su Tutela por el CCJE-TEPJF.

importante en la construcción de criterios jurisprudenciales y motivación para reformas al orden jurídico nacional.

En cierta forma, podemos hablar de un modelo de comunicación política a partir de la legislación electoral federal de 1973 (Ley Federal Electoral¹) en la que se consideró que los partidos políticos tendrían acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales, pero circunscribió ese acceso exclusivamente al periodo de campañas, a programas de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional, a partidos políticos nacionales que registrarán candidatos ante los órganos electorales. La Comisión Federal Electoral, con acuerdo de la Comisión de Radiodifusión y a solicitud de los partidos políticos, determinaba los canales de televisión, estaciones de radio y horarios de las transmisiones de conformidad con las disposiciones que regulaban el aprovechamiento del tiempo de que disponía el Estado en radio y televisión. La producción de los materiales de los partidos políticos la realizaba la Comisión de Radiodifusión con cargo a la Comisión Federal Electoral que contaba con una partida presupuestal para ese fin, pero los temas a incluir se limitaban a las tesis ideológicas y los programas de acción de cada partido político.

La trascendental e histórica reforma política de 1977 amplió el acceso de los partidos políticos a los "tiempos oficiales", ya no se circunscribió al periodo de campañas, sino que fue de manera permanente, de forma equitativa y mensual, incluso consideró que en periodos de campaña el tiempo de acceso se amplió; sin embargo, fue omisa en señalar cuantos minutos fueron ocupados por los partidos políticos y con qué periodicidad; la Comisión Federal Electoral además de encargarse de la producción de los materiales de los partidos, coordinó la asignación de los espacios; los institutos políticos determinaron el contenido de sus materiales que podían ser de carácter informativo, esparcimiento, análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas, además pudieron combinar, en sus programas, los tipos de transmisión aludidos.

Diez años después, el Código Federal Electoral² que abrogó la Ley de 1977 estableció que los partidos políticos nacionales gozaron del acceso a radio y televisión para difundir sus bases ideológicas de carácter político, económico y social con la finalidad de postular la libre manifestación de las ideas en términos de lo dispuesto por el artículo 6º constitucional, las ideas que propondrían para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos e implementar las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales. Este Código reiteró que la Comisión de Radiodifusión fue el organismo técnico que se encargó de la producción y

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973; Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987; Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

difusión de los programas de los partidos políticos e incorporó en su integración a un representante de cada instituto político. Señaló que el tiempo a disposición era de quince minutos mensuales para cada partido en estaciones de radio y canales de televisión, mismo que siguió transmitiéndose en cobertura nacional, pero un partido político podía solicitar programas con cobertura regional que no excederían de la mitad del tiempo asignado a la cobertura nacional, los partidos pudieron hacer uso de su tiempo en dos programas semanales, aunado a ello el Código reconoció a los partidos el derecho a participar de forma conjunta en un programa especial establecido por la Comisión de Radiodifusión que era transmitido en radio y televisión dos veces al mes. Finalmente la Comisión estuvo facultada para gestionar el tiempo en radio y televisión que fuera necesario para la difusión de sus actividades, la ampliación de tiempos asignados a los partidos políticos y las frecuencias de transmisión.

II. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL PERIODO 1990-2006

En 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³ que abrogó el Código Federal Electoral de 1987, esta norma estableció una diferencia sustancial con sus predecesoras en cuanto al acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, consideró dos modalidades a saber: una gratuita en periodo regular y de campañas electorales, a través del uso del tiempo que le correspondía al Estado; y otra de tipo comercial para su uso en periodo de campañas electorales consistente en "promocionales" en radio (10,000 en elección presidencial y 5,000 en elección "intermedia") y televisión (400 y 200 en los supuestos anteriores) con duración de hasta 20 segundos, adquiridos por el Instituto Federal Electoral, que se distribuyeron entre los partidos políticos (4% del total entre partidos sin representación en el Congreso de la Unión y el resto entre los partidos con representación en el Congreso a razón de 30% de forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral), la nueva legislación también contempló la posibilidad de que, en periodos de campañas electorales, los institutos políticos (de forma exclusiva) pudieron contratar tiempos comerciales en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. Los candidatos estaban excluidos de esta prerrogativa y solo tenían capacidad de utilizar los espacios que les fuesen asignados por sus partidos políticos. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitaba a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que interviniera a efecto de que los concesionarios de radio y televisión entregarán a los partidos políticos un catálogo de horarios y tarifas disponibles para su contratación por parte de los institutos políticos, misma que se llevó a cabo en dos periodos, del primero de febrero al treinta de marzo y primero de abril, hasta tres días antes del inicio de la jornada electoral. Estos catálogos fueron entregados a los partidos para que notificaran al Instituto qué espacios y con qué concesionarios estuvieron interesados en contratar, para que se

³ Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990; Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

procediera a informar a los medios de comunicación qué horarios y estaciones de radio o canales de televisión habían sido autorizados para que fueran contratados por los partidos políticos interesados. De igual forma se contempló que el tiempo gratuito que se le asignó a los partidos se tratara de transmisiones en horario estelar o de mayor audiencia.⁴

Se prohibió la difusión de los resultados de encuestas y sondeos de opinión ocho días antes de la jornada electoral, así como la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos y candidatos por parte de terceros y se incluyó que, a petición de los partidos políticos, el Instituto pudiese organizar debates públicos y apoyar su difusión.

El común denominador de todos los cuerpos normativos que se han reseñado, fue el relativo a las sanciones por el incumplimiento de los permisionarios y concesionarios de radio y televisión en la transmisión de los materiales de los partidos políticos, inobservancia que era sancionada en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y no se contemplaban sanciones a los partidos políticos por los contenidos de sus materiales.

Todo este entramado jurídico que se fue construyendo a lo largo de casi tres décadas tenía, entre otros, el objetivo de equilibrar la competencia electoral permitiendo que los partidos de oposición accedieran a los medios de comunicación y con ello mayores probabilidades de difundir sus ideas y propuestas, así como a sus candidatos.

Resulta importante señalar que el modelo de comunicación política contenido en la legislación electoral de 1990 no fue modificado en la reforma electoral de 1996 y siguió vigente hasta el año de 2007. Sin embargo se dieron casos, en especial en elecciones estatales, en los que la tan buscada equidad en el acceso de los partidos políticos a radio y televisión se trató de letra muerta. Claro ejemplo de lo anterior fue el caso del proceso electoral local para elegir al gobernador del Estado de Tabasco en el año 2000; el canal 7 (concesión operada por el Gobierno del Estado de Tabasco) dedicó al candidato ganador y al partido en el gobierno (PRI) 88.98% del tiempo total de transmisión dedicado a campañas electorales; el canal 9, dedicó al mismo candidato y partido 52.95% del tiempo en cometo; mientras que el resto de los partidos y campañas recibieron del canal 7, 13.01% y del canal 9, 47.04%; siendo evidente una total desproporción en la atención de esas dos televisoras (canal 7 propiedad del gobierno del Estado de Tabasco) a las campañas políticas, situación que, resolvió la Sala Superior y que afectó decididamente el principio de equidad en la contienda en favor del candidato del Partido Revolucionario

⁴ PATIÑO Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista*. Tercera Edición.

México 1996, pp. 292-295.

Institucional, quien a la postre resultaría ganador de la elección. Con la valoración de esta y otras irregularidades que quedaron debidamente acreditadas en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado SUP-JRC-489/2000, la Sala Superior concluyó que se había roto con la equidad en la contienda y además se habían afectado los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia; de tal suerte que con la resolución de referencia, se decretó la nulidad de la elección ordinaria de gobernador del Estado de Tabasco, con lo que a la postre se denominó "causal abstracta de nulidad de elección".

En esta tesitura, las campañas federales y estatales llevadas a cabo entre 1997 y 2006 vieron un incremento sustancial en los gastos de las mismas destinados a la propaganda política en medios electrónicos, egresos que incluyeron el pago de agencias de publicidad, producción de spots, asesores y publicistas, en su conjunto, contribuyeron a que partidos y candidatos cambiaran el discurso y la propuesta por el simple "spoteo", campañas vacías y sin contenido que rayaron incluso en el insulto, la calumnia y la confrontación.

En un primer plano, con mayores posibilidades para que los partidos políticos y sus candidatos pudieran contratar tiempos comerciales en radio y televisión, el volumen de propaganda política y electoral inició una curva de crecimiento sostenido aún antes de que comenzara formalmente el proceso electoral federal 1999-2000. Recordemos que ese proceso electoral fue de intensa actividad en medios electrónicos, al desarrollarse novedosos procesos de preselección de candidatos de dos de las principales fuerzas políticas (PRI y PAN); en un claro inicio anticipado, Vicente Fox Quezada entonces gobernador de Guanajuato, desplegó una precampaña de posicionamiento con el objetivo de asegurarse la candidatura presidencial del Partido Acción Nacional; en tanto que en el Partido Revolucionario Institucional, cuatro personajes participaron en el respectivo proceso de selección interna de candidato presidencial, a saber: Roberto Madrazo Pintado, Francisco Labastida Ochoa, Humberto Roque Villanueva y Manuel Bartlett Díaz. En ese periodo de "precampañas", Fox Quezada, Madrazo Pintado y Labastida Ochoa invirtieron importantes cantidades de dinero en radio y televisión para promocionar sus aspiraciones.

Una vez iniciada formalmente la campaña presidencial el gasto destinado a medios de comunicación tuvo un considerable incremento; en ese momento el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (como ya ha sido referido) determinó que el entonces Instituto Federal Electoral contrataría un cierto número de spots en radio y televisión que debían repartir entre los partidos contendientes, otro tanto sería contratado directamente por los partidos y pagado con sus prerrogativas o con las aportaciones de militantes y simpatizantes, y una pequeña parte lo constituyeron las "pautas" de cinco minutos de tiempos oficiales (programas de los partidos políticos). Este esquema de libre acceso a medios de comunicación dio pie a que los institutos políticos y sus candidatos entrarán en una vorágine de contratación de spots únicamente limitada por los toques de

gastos de campaña que rápidamente fueron superados por el prorrateo entre las diversas candidaturas.

El gasto total en radio y televisión reportado por todos los partidos políticos en la campaña del año 2000 fue de aproximadamente \$1,314,400,000 y mucho de ese recurso fue dinero público entregado a los partidos políticos vía prerrogativas; sin embargo, para el proceso electoral federal 2006 el gasto destinado por los partidos políticos para sus campañas en radio y televisión se incrementó a \$1,973,972,536 pesos⁵, cantidad que significó un aumento de poco más de 50% en comparación a la elección del 2000⁶. Si a esa cantidad pagada por los partidos políticos, sumamos el costo de las campañas que desarrollaron organizaciones empresariales y personas morales llamando de forma velada al voto en contra de uno de los candidatos contendientes, así como el despliegue de la propaganda gubernamental del gobierno federal y de los gobiernos de los estados con la clara intención de apoyar a los candidatos de sus respectivos partidos políticos, la influencia de la radio y la televisión en el resultado de esa elección fue más que significativa.

Esta compleja realidad alcanzó su clímax durante las campañas presidenciales del año 2006 en las que ya no solo autoridades electorales, partidos y candidatos participaron del mercado radiofónico de la propaganda política, también organizaciones de la iniciativa privada adquirieron tiempos comerciales en radio y televisión para favorecer a un candidato y desacreditar a otro.

No todo lo relativo a radio y televisión giró alrededor del costo de las campañas mediáticas, también tuvo que ver con el contenido de los mensajes que se difundían; si bien la utilización de "campañas negras" y de mensajes cuyos contenidos destacaban por lenguajes agresivos en contra de candidatos y partidos políticos fueron moneda común en la campaña presidencial del año 2000; en la campaña del 2006 el nivel alcanzado por la propaganda negra y de denostación del adversario político rayó en la confrontación y el insulto directo; todo ese cúmulo de irregularidades y excesos en que incurrieron los partidos políticos y sus candidatos dieron pie a la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, ante la interposición

⁵ MURAYAMA Rendón, Ciro. *Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano. En Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*. Tomo I. en CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y SALAZAR Ugarte, Pedro. Coordinadores. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera Edición, México 2008, pp. 369-403.

⁶ Por su parte BECERRA Laguna, Ricardo 2007: *La Reforma de la Democracia. En Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*. Tomo I. en CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y SALAZAR Ugarte, Pedro. Coordinadores. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera Edición, México 2008, P. 260, señala la cantidad de \$1,678,600,000; en tanto que BUENDÍA Hegewisch, José y AZPIROZ Bravo, José Manuel. *Medios de Comunicación y la Reforma Electoral 2007-2008. Un balance preliminar. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral*, no. 26. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2011, P. 42 refieren la cantidad de \$1334,989,890 pesos

de medios de impugnación contra actos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se encargó de analizar y determinar que diversos contenidos de propaganda política habían caído en un exceso y consecuentemente violentaban la competencia electoral, paralelamente la Sala reconoció la inexistencia de un procedimiento expedito, que permitiera a la autoridad administrativa electoral una pronta respuesta a aquellas campañas negras que, lejos de ayudar en el debate e intercambio de ideas, generaba un clima de confrontación y polarización que poco contribuía al proceso democrático. Así las cosas, fue precisamente durante ese proceso electoral que se inició con la construcción de un complejo andamiaje regulatorio que concluyó con la reforma constitucional y legal 2007-2008 y cuyo mejoramiento se intentó en la reciente reforma 2014.

Si bien es dable afirmar que entre los años de 1997 y 2005 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concretó importantes avances en materia de regulación y control de la propaganda política electoral en medios electrónicos de comunicación (en lo sucesivo radio y televisión), tal y como lo vimos con la valoración de los elementos que resultaron en la "causal abstracta de nulidad de elección" previamente referida; también es cierto que fue a partir del proceso electoral federal 2005-2006 que el ordenamiento y la vigilancia de la propaganda política electoral, y de la comunicación política en general, tomaron una mayor relevancia.

Derivado del contenido de un promocional difundido por la coalición "Alianza por México" en contra del candidato de la coalición "Por el bien de todos", esta última interpuso una queja ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la que solicitó el retiro inmediato del spot objeto de su molestia; sin embargo, el órgano administrativo electoral rechazó tal petición al considerar que solo podía llevar a cabo las atribuciones encomendadas por la vía de un procedimiento sancionador conforme a lo dispuesto por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese momento y no por medio de un acuerdo, como lo aseguraba la quejosa. Derivado de tal decisión, la coalición "Por el bien de todos" interpuso un Recurso de Apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la postre concluyó que se requería un procedimiento legal específico que privilegiará la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades cometidas y restaurarse el orden jurídico electoral violado, ello a fin de garantizar el desarrollo del proceso electoral federal, esto se justificaba porque se estimaba incoherente que un partido político vulnerara las reglas y principios rectores de la materia electoral y la autoridad solo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pero sin tener oportunidad de prevenirlas y en su caso, contenerlas y remediarlas. De tal forma la Sala Superior consideró, necesario y procedente la implementación de un procedimiento que permitiera a la autoridad administrativa electoral prevenir o subsanar, incluso antes que sancionar, una conducta contraria a la normatividad electoral, con lo que las funciones de vigilancia serían efectivamente cumplidas por la autoridad. Resultado de lo anterior fue el Procedimiento

Especial Abreviado (PEA) cuyas pautas procesales de atención y desahogo por parte del Instituto Federal Electoral, así como su objeto y alcance fueron claramente delimitadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷; la autoridad jurisdiccional señaló como formalidades esenciales de ese procedimiento las siguientes:

- 1) Informar al demandado de la demanda o denuncia en su contra;
- 2) Dar oportunidad a las partes para aportar (ofrecer y desahogar) pruebas;
- 3) Dar la posibilidad a ambas partes de expresar alegatos; y
- 4) Concluir el proceso con una resolución que dirimiera las cuestiones debatidas.

Además, la Sala Superior señaló que se debían cumplir los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y que, a diferencia del procedimiento contemplado en el artículo 270 del COFIPE, debía ser expedito, en especial porque este procedimiento tendría una finalidad preventiva y correctiva.

Aunado a lo anterior, la autoridad jurisdiccional contempló la posibilidad de que el Consejo General tuviese facultades para actuar de oficio, para iniciar ese procedimiento y, además, dictar medidas cautelares que estimase pertinentes. De tal forma el Consejo General del Instituto Federal Electoral actuaría siguiendo los principios de concentración, inmediatez y celeridad; para ello se estaría en posibilidad de recibir una queja o denuncia, o bien actuar de oficio; se convocaría al órgano colegiado de dirección a efecto de proveer la admisión o desechamiento de la queja o denuncia y en su caso fijar día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos que debería realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión; en el acuerdo de referencia se notificaría al denunciado a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la admisión de la denuncia presentada en su contra corriéndole traslado de la misma; la audiencia respectiva se iniciaría con la comparecencia de las partes que concurrieran, las partes ofrecerían sus pruebas mismas que serían admitidas o rechazadas y en su caso serían desahogadas, finalmente se recibirían los alegatos respectivos y se tendría por cerrada la instrucción (audiencia) y se procedería, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia a presentar un proyecto de dictamen al Consejo General para que este resolviera a la mayor brevedad y dicha resolución se ejecutase de forma inmediata. Por último la resolución respectiva sería susceptible de ser impugnada ante la Sala Superior a través del recurso de apelación.

Con ese novedoso procedimiento, cuya atención se llevaría a cabo en cuestión de días, se dotó a la autoridad administrativa electoral de una herramienta procesal útil para afrontar la inconformidad de los actores políticos, entre otros, en contra de contenidos de propaganda política difundida en medios de comunicación (especialmente radio y

⁷ Expediente SUP-RAP-17/2006, consultable en la página de internet <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>

televisión); además se reconocieron al Consejo General del Instituto Federal Electoral atribuciones para sancionar a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, ya fuese por los contenidos de sus mensajes de propaganda política en los que se incluyeran expresiones que denigrarían a candidatos y partidos políticos, este criterio derivó en la jurisprudencia 12/2007⁸, que a la letra señala:

PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTALARLO. *El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.”*⁹

Por otro lado, la propaganda gubernamental de los tres niveles de gobierno también se convirtió en un factor que incidió en la contienda electoral; tanto gobiernos locales (estatales y municipales) como el gobierno federal desplegaron intensas campañas de difusión de obras, logros y acciones de gobierno que sirvieron para “apuntalar” las estrategias propagandísticas de los partidos políticos y sus respectivos candidatos.

⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1. pp. 486-488 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Comunicación Social. México 2010.

⁹Recurso de apelación. SUP-RAP-17/2006.- Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de abril de 2006.—Mayoría de seis votos.— Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda. —Secretario: Javier Ortiz Flores. Recurso de apelación. SUP-RAP-34/2006 y acumulado.— Actores: Partido Acción Nacional y otro.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de mayo de 2006.—Unanimidad de 5 votos en el criterio.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: David Jaime González. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-202/2007 y acumulado.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.—24 de agosto de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Gerardo Rafael Suárez González. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 31 de octubre de 2007, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

En efecto, anuncios espectaculares, bardas, mantas, anuncios en mobiliario urbano, transporte público, páginas de internet, y especialmente spots en radio y televisión (en el caso del Gobierno Federal en tiempos oficiales y comerciales), fueron algunos de los medios idóneos a través de los cuales órganos e instituciones de gobierno difundieron todo tipo de mensajes con los que promovían desde programas sociales hasta la inauguración de obras de infraestructura pública (puentes, escuelas, hospitales, autopistas, entre otros); a la par de este despliegue propagandístico funcionarios públicos aprovechaban cualquier medio y espacio para promover “los logros” de sus respectivas administraciones. Estas intensas campañas de difusión y promoción de logros solo fueron suspendidas hasta cuarenta días antes del día de la celebración de la jornada electoral y como respuesta a un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral¹⁰, sin embargo, debe considerarse que todavía en ese proceso electoral las campañas electorales, en el caso de Presidente de la República, iniciaban en la segunda quincena del mes de enero del año de la elección¹¹, por lo que propiamente hasta la recta final de las campañas fue cuando se suspendió la difusión de propaganda gubernamental.

En ese contexto, el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral federal 2005-2006 se llevó a cabo en un clima político y social cada vez más enrarecido, poco a poco las posiciones de los diferentes actores (formales o no) fueron cayendo en un peligroso antagonismo que polarizó a la sociedad, llevó a la descalificación de las instituciones electorales y minó su credibilidad.

Posterior al torrente de impugnaciones y reclamos por los resultados de la elección presidencial y el conflicto poselectoral que se vivió en el resto del año 2006 y hasta el día de la toma de posesión del presidente electo, las fuerzas políticas representadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión dieron inicio a los trabajos para la elaboración de una nueva reforma electoral, que se encaminó, entre otros aspectos, a la renovación de la regulación del modelo de comunicación política y que dio nuevas pautas a la relación partidos-gobierno-medios de comunicación.

III. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL 2007-2008

La reforma constitucional y legal concretada entre julio de 2007 y enero de 2008, en lo tocante al modelo de comunicación política en radio y televisión, se enfocó en cuatro

¹⁰ Acuerdo CG39/2006, del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las Reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, aprobado el 19 de febrero de 2006.

¹¹ Centro para el Desarrollo Democrático. Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, Documento de difusión con fines informativos. Instituto Federal Electoral, México 2008. pp. 115 y 126.

aspectos directamente relacionados y originados en los excesos e irregularidades que se materializaron en el proceso electoral federal 2005-2006 y en la acción jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a saber:

A. Regulación de la propaganda gubernamental

Este tema fue uno de los que mayor interés generó entre los grupos parlamentarios de oposición en el Congreso de la Unión; para su atención se avocaron en tres directivas estratégicas aplicables a los tres órdenes de gobierno, a saber: la restricción de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, el control del gasto en comunicación social y la prohibición de propaganda personalizada de servidores públicos en funciones.

Para lograr lo primero se incorporó en el texto constitucional una prohibición expresa a difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral, exceptuando aquella difundida por las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los institutos y tribunales locales) y las relativas a los temas de educación, salud y protección civil, que deberían tener fines estrictamente informativos.¹²

En segundo término, se incorporaron disposiciones constitucionales tendientes a regular que los funcionarios utilizaran los recursos públicos de los que disponían de forma imparcial y sin fines partidistas.¹³

Por último se acotaron los fines y alcances que debería tener la propaganda gubernamental, ampliando este concepto a cualquier modalidad de comunicación social, señalándose expresamente que está debería tener exclusivamente fines informativos, educativos y de orientación social y carácter institucional; en concordancia se prohibió de forma expresa que esa propaganda incluyera nombres, imágenes, voces o símbolos que implicarían, de forma alguna, la promoción personalizada de cualquier servidor público.¹⁴

Tocante al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se incorporaron disposiciones reglamentarias del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, en lo

¹² Artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007.

¹³ Artículo 134, párrafo sexto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Actualmente se trata del párrafo séptimo toda vez que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008 se adicionó un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes.

¹⁴ Artículo 134, párrafo séptimo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente se trata del párrafo octavo toda vez que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008 se adicionó un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes.

relativo a los informes anuales de labores o de gestión de los servidores y los mensajes que para darlos a conocer fuesen difundidos en medios de comunicación, al respecto se acotó que tales actos y mensajes no serían considerados como propaganda gubernamental, además acotaba su difusión a una vez por año, a estaciones de radio y canales de televisión con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y a un periodo comprendido de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rindiera el informe respectivo.¹⁵

En concordancia con la prohibición constitucional, se incorporó a la normativa electoral la restricción de difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada comicial, respetándose la excepción para las campañas informativas de autoridades electorales y de propaganda relativa a servicios de salud, educación y protección civil en casos de emergencia.¹⁶

B. El acceso a radio y televisión de los partidos políticos

Es dable afirmar que este fue, tal vez, el punto medular de la reforma constitucional y legal de los años 2007-2008 en cuanto al modelo de comunicación política; ahora bien con la adición hecha al articulado constitucional, se modificó radicalmente el modelo de acceso a la radio y la televisión, transitándose del esquema mixto, que se había aplicado desde el año de 1990 y hasta el año 2006, a un esquema restringido únicamente a los tiempos oficiales.

El nuevo texto constitucional preservó el derecho de los partidos políticos al acceso permanente a radio y televisión; sin embargo, limitó su acceso exclusivamente a los tiempos oficiales, refiriéndose a estos como “el tiempo que corresponda al Estado”; para ello hace la diferenciación entre el acceso en periodos ordinarios (fuera de proceso electoral) y periodos electorales (a partir de las precampañas y hasta tres días antes de la jornada electoral) otorgándoles como prerrogativa el acceso de cuatro a seis minutos diarios fuera de procesos electorales, dieciocho minutos durante las precampañas y cuarenta y un minutos durante las campañas, prohibiendo expresamente que partidos y candidatos accedieran a la radio y la televisión a través de la contratación de tiempos bajo cualquier modalidad¹⁷; para estos efectos, se dotó al Instituto Federal Electoral del carácter de “autoridad única” para la administración de los tiempos que le correspondían a los partidos políticos y al Instituto para sus propios fines y, en su caso, el de otras autoridades electorales.

¹⁵ Artículo 228, párrafo 5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

¹⁶ Artículos 2, párrafo 2; y 347, párrafo 1, inciso b) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

¹⁷ Artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafo segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007.

Este nuevo modelo de comunicación requirió de un complejo entramado reglamentario materializado (en parte) en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se le incluyeron las nuevas atribuciones relativas a la administración de los tiempos en periodos fuera de procesos electorales, así como los periodos de precampañas y campañas, tanto a nivel nacional como de las entidades federativas. Ese complejo articulado incluyó, en lo general, la forma de operación de la autoridad electoral para llevar a cabo la administración de aproximadamente 49 millones de spots de radio y televisión anuales (cuarenta millones difundidos durante las precampañas y campañas y nueve millones en periodo ordinario a nivel federal) así como su distribución a casi dos mil cuatrocientas concesionarias y permisionarias de radio y televisión distribuidas en el territorio nacional.

Lo que el constituyente permanente pretendió al restringir el acceso de partidos y candidatos a radio y televisión, a través de los tiempos oficiales, fue evitar que dinero público quedara en las arcas de los concesionarios de radio y televisión y garantizar equidad en el acceso a esos medios de comunicación entre todos los competidores, evitando la influencia de los grandes consorcios mediáticos en la actividad política y las competencias electorales.

De tal forma, al restringir el uso de tiempos comerciales con fines proselitistas se garantizaba que los partidos políticos no tuvieran la necesidad de negociar con los medios de comunicación privados por mejores precios y espacios para su propaganda, ello hubiese acarreado que las campañas proselitistas se abarataran; en efecto, el nuevo modelo de comunicación político no solo eliminó la posibilidad de que partidos políticos contrataran espacios comerciales en radio y televisión, sino también los espacios que adquiría el propio Instituto Federal Electoral y que eran repartidos entre todos los partidos políticos de forma similar a como se distribuían las prerrogativas económicas, además la reforma permitió que los partidos políticos más débiles y consecuentemente con menos recursos económicos, tuvieran oportunidad de contar con espacios para su propaganda en los horarios, estaciones de radio y canales televisión de audiencia, situación que con el régimen legal anterior era prácticamente imposible.

C. Exclusividad de acceso a radio y televisión

“Resueltos” los problemas relativos a la propaganda gubernamental y su regulación, el acceso de los partidos políticos a radio y televisión, tocaba el turno de incorporar en el texto constitucional la prohibición expresa de qué actores ajenos al sistema de partidos accedieran a radio y televisión con el fin de influir en el ánimo del electorado a favor o en contra de partidos políticos y candidatos; así se incluyó en el cuerpo de nuestra Constitución la proscripción para que ciertas personas físicas y morales contratarán propaganda en radio y televisión, ya fuera a título propio o por cuenta de terceros.¹⁸

¹⁸ Artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafo tercero, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007.

Con estas modificaciones al texto constitucional el reformador intentó evitar que agentes externos a la competencia electoral influyeran positiva o negativamente en el ánimo de los electores y consecuentemente en el resultado de la elección; pero que además se usara un bien propiedad de la Nación (el espectro radioeléctrico) con fines políticos personalísimos en detrimento del bien común de la población.

La restricción alcanzó igualmente la realización de debates entre candidatos, en el caso de candidatos presidenciales, se dotó al Instituto Federal Electoral de la atribución de organizar dos debates; sin embargo, no se hizo referencia alguna a debates entre candidatos a otros cargos de elección, de forma que su eventual realización quedó en un limbo normativo y ante la indefinición, los medios de comunicación optaron por no organizar debates entre candidatos a diputados y senadores para evitar incurrir en una violación a la ley en lo relativo a la contratación de espacios.

Resulta importante señalar que esta modificación normativa enfrentó una férrea oposición, por una parte, de la industria de la radiodifusión comercial, agrupada en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) toda vez que sus agremiados consideraron que se afectaba su derecho a la libre empresa al prohibírseles comercializar sus espacios y por otra, de un grupo de intelectuales, periodistas, escritores y académicos (en lo sucesivo "intelectuales") que consideraban que tal restricción vulneraba su derecho a la libre manifestación de las ideas.¹⁹

Tanto medios de comunicación como intelectuales interpusieron, en distintos momentos, recursos legales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en su momento resolvieron en contra de los promoventes y confirmaron la legalidad de los preceptos normativos impugnados; esto es, el propio texto constitucional y la ley procesal electoral.²⁰

Resulta importante señalar que las disposiciones constitucionales y legales comentadas fueron también aplicadas a la televisión restringida (satelital, cable y microondas) de forma que los concesionarios que prestaban este servicio en cualquiera de sus modalidades se encontraron obligados a:

- Bloquear la difusión de propaganda gubernamental prohibida en los periodos y territorios en donde se desarrollaban procesos electorales locales;
- Retransmitir íntegramente las pautas que incluían los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales que se divulgaban en los canales de televisión abierta cuya señal se incluyera en las transmisiones de los respectivos sistemas de televisión; y
- Ofertar o contratar espacios propagandísticos en cualquier modalidad a partidos políticos, candidatos y personas físicas o morales.

D. El Procedimiento Especial Sancionador

Como consecuencia de las reformas constitucionales, el poder revisor otorgó al Instituto Federal Electoral facultades para conocer y sancionar violaciones a las disposiciones relativas al acceso de los partidos políticos a radio y televisión y en general todo lo relativo a la normatividad alusiva a la materia y se incluyó la posibilidad de que se cancelaran de forma inmediata aquellas transmisiones de radio y televisión que resultaran violatorias de la ley.²¹

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se incorporó un Libro Séptimo, denominado "De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno", en lo que interesa al tema de estudio del presente trabajo, nos concretaremos al análisis de lo relativo al procedimiento especial sancionador, los supuestos y sujetos de infracción, así como las sanciones respectivas a las violaciones a la normatividad materia de radio y televisión.

Respecto al particular, el Poder Legislativo hizo eco de la jurisprudencia de la Sala Superior y añadió al nuevo código electoral la figura del procedimiento especial abreviado, creado por la actividad jurisdiccional de la Sala, y por su característica propia de inmediatez circunscribió su aplicación a la violación de preceptos constitucionales y legales relativos a los medios de comunicación, propaganda gubernamental y propaganda política o electoral, a esta figura la identificó con el nombre de Procedimiento Especial Sancionador. Se señaló que, en lo relativo a la comisión de conductas que violentaran las disposiciones constitucionales relativas a propaganda política, electoral y gubernamental en radio y televisión, tanto en elecciones federales como de las entidades federativas, sería competente para desahogar el procedimiento respectivo la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral²² y resolvería

¹⁹ Toda vez que, alegaban, se les limitaba su derecho a la libertad de expresión y se les impedía participar de la deliberación democrática emitiendo opiniones y comentarios alusivos a los partidos políticos y sus candidatos.

²⁰ El llamado "amparo de los intelectuales" fue desechado por ser notoriamente improcedente junto con otros presentados por diversas cámaras y organizaciones empresariales (26 en total) y los respectivos recursos de revisión (516/2008 al 555/2008) fallaron en el mismo sentido. Por su parte la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la jurisprudencia 30/2009 de rubro "RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1. pp. 515-516. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Comunicación Social. México 2010.

²¹ Artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado D, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007.

²² Artículos 367 y 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008.

sobre el mismo el Consejo General²³; tratándose de propaganda diferente a la difundida en radio y televisión, serían competentes para desahogar y resolver del procedimiento respectivo el vocal ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto y el Consejo Distrital correspondiente a la demarcación territorial en donde ocurriera la conducta denunciada.²⁴

Este nuevo procedimiento sancionador sería sustanciado, entre otros, en contra de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, partidos políticos, sus dirigentes o afiliados, ciudadanos o cualquier persona física o moral que contratara y/o difundiera propaganda en radio y televisión dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones o candidatos a cargos de elección popular; y en el caso de autoridades y servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, secretarías de Estado y dependencias del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, así como órganos constitucionales autónomos por difundir propaganda gubernamental prohibida durante el periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral o bien por difundir con fines de promoción personal propaganda gubernamental, en cualquier modalidad de comunicación social, en radio y televisión.

En esencia el nuevo procedimiento incorporado en el cuerpo normativo debería desarrollarse de forma inmediata, por lo que su desahogo desde la presentación de la queja o la denuncia hasta la emisión de la resolución correspondiente, no debería llevarse más allá de siete días, en los cuales se admitiría la denuncia o queja, en su caso se dictarían medidas cautelares, se emplazaría a una audiencia de pruebas y alegatos, se desahogaría la misma, se elaboraría un proyecto de resolución y se presentaría al pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que este resolviera y notificara a las partes de forma inmediata; esto es así porque en la resolución correspondiente se determinaría la cancelación inmediata de la transmisión en radio y televisión de la propaganda política o electoral o de la propaganda gubernamental que hubiese resultado violatoria de la normatividad, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto se encontraba facultada legalmente para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda denunciada, hasta que la resolución del Consejo General determinara la cancelación definitiva de la transmisión, o en su caso, resolviera que la propaganda en cuestión no contravenía la Constitución o la ley por lo que podía seguirse difundiendo.

²³ Artículo 370, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008.

²⁴ Artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008.

IV. APLICACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA 2007-2013

Los primeros procesos electorales en los que se aplicó esta normatividad fueron desarrollados en los estados de Nayarit y Coahuila, en ellos la autoridad administrativa electoral enfrentó algunas serias dificultades que confrontarían al Instituto Federal Electoral con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. En dichos procesos se suscitaron, entre otros, contratiempos derivados del pautado de los materiales de propaganda política y electoral y la necesidad de que las radiodifusoras aplicaran bloqueos a sus señales, en especial una vez iniciados los periodos de precampañas electorales en esas entidades para evitar inequidad de la contienda.

Un "bloqueo de señal" consiste en el impedimento de que la misma, ya sea de radio y/o televisión pueda ser transmitida para evitar su difusión en un territorio geográfico determinado; la autoridad administrativa electoral ordenó a los radiodifusores concesionarios y permisionarios que bloquearan sus señales para que no fueran captadas en el territorio de los estados en donde se desarrollaban procesos electorales locales, situación que ambos sectores se negaron a aceptar alegando problemas e incapacidades técnicas para cumplir dicha obligación. A decir de ellos, para poder materializar el bloqueo de señales radiodifundidas, era necesaria la adquisición de equipo cuyo costo implicaba importantes inversiones por parte del sector y que en un principio, aún instalado, su operación sería complicada pues era necesario un largo proceso de automatización. Esta controversia se mantuvo hasta el año 2012, cuando la Sala Superior confirmó²⁵ un Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral²⁶ por medio del cual se determinó un plazo fatal para que todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión contaran con las tecnologías necesarias para realizar bloqueos de señales, dicho plazo se fijó el 31 de diciembre de 2012.

Entre 2009 y 2011 la Sala Superior llevó a cabo una intensa labor de interpretación a través de la cual señaló criterios que facilitaron la aplicación de las disposiciones constitucionales, en especial respecto de atribuciones y competencias del Consejo General del Instituto Federal Electoral para pautar propaganda político-electoral y para confirmar la obligación de los concesionarios y permisionarios a difundir los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales sin importar el tipo de programación y la forma en que la transmitan.

²⁵ Exp. SUP-RAP-96/2012 consultable en la página de internet http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0096-2012.pdf

²⁶ CG117/2012. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL CATALOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISION QUE PARTICIPAN EN LA COBERTURA DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASI COMO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CON JORNADA COMICIAL COINCIDENTE CON LA FEDERAL. Aprobado por mayoría de 6 votos a favor y 3 en contra en Sesión Extraordinaria de fecha 29 de febrero de 2012.

Otro problema derivado de la aplicación de la reforma relacionado al bloqueo de señal fue el relativo a la difusión de propaganda gubernamental, en especial del gobierno federal, de algunos gobiernos estatales y de los diputados y grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso de la Unión del Partido Verde Ecologista de México. En efecto, desde el mismo año de 2008 y hasta 2013 la Sala Superior no cesó en la creación de criterios jurisdiccionales que permitiesen una eficiente regulación de la propaganda gubernamental y del cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C y 134 párrafo octavo.

Los aspectos a los que se enfrentó la autoridad electoral en la aplicación de las nuevas disposiciones, fueron los relativos a los límites temáticos señalados en la norma constitucional, la responsabilidad en la transmisión de los materiales y la temporalidad de la restricción para difundir esa propaganda.

En el primer caso y derivado de diversos procedimientos especiales sancionadores, sustanciados por el Instituto Federal Electoral, así como por recursos de apelación resueltos por la Sala Superior, se construyeron criterios a partir de los cuales se fijaron las características que deberían de reunir los contenidos de los materiales para que, efectivamente se ajustaran a la difusión de información sobre servicios educativos (convocatorias a exámenes de admisión a instituciones educativas, incluidos los planteles educativos del sistema militar y naval, difusión de periodos de inscripciones, campañas de alfabetización), servicios de salud (campañas de vacunación y avisos para prevenir el contagio y la propagación de enfermedades) y medidas de protección civil en casos de emergencia (avisos y alertas por fenómenos hidrometeorológicos, incendios forestales, inundaciones, sismos, entre otros) para informar a la población de zonas o regiones específicas para atender evacuaciones, ubicación de albergues y áreas de seguridad para la población eventualmente afectada o en riesgo de afectación, pero que no tuvieran relación o hicieran alusión a obras y acciones de gobierno que supusieran la promoción de logros con el objeto de favorecer a un partido político, coalición o candidato.

Tocante a la responsabilidad en la difusión de los materiales se determinaron diferentes tipos de la misma, aplicable a aquellos que realizaban la transmisión de los materiales denunciados (estaciones de radio y canales de televisión, sus concesionarios o permisionarios dependiendo su carácter), los funcionarios que ordenaban o contrataban la transmisión del material (las áreas de comunicación social en caso de contratación y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (en lo sucesivo DGRTC) en caso de propaganda pautada en tiempos de Estado o fiscales). En este orden de ideas, la Sala Superior concluyó que, eventualmente, los concesionarios y permisionarios estaban en condiciones de negarse a transmitir aquellos materiales pautados por la instancia administradora de los tiempos oficiales (DGRTC) que considerasen violatorios de la norma; así mismo, las diferentes instituciones contratantes de espacios publicitarios incluyeron en sus contratos y ordenes de transmisión cláusulas o referencias en las que los concesionarios

se obligaban a no transmitir los materiales en aquellas entidades federativas en las que se desarrollaban campañas electorales. Con ello, tanto medios como instancias de gobierno, respondían a los procedimientos especiales sancionadores que les habían sido incoados y pretendieron sentar las bases para posteriores estrategias de defensa jurídica, tanto en la instancia administrativa (Instituto Federal Electoral) como en la jurisdiccional (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Respecto a cuestiones planteadas procesalmente en lo relativo a la temporalidad de la restricción, se dieron controversias surgidas por las disposiciones señaladas en algunas normativas electorales locales, como fue el caso de Coahuila, Hidalgo, Tabasco y el Distrito Federal; entre otros, que contemplaban que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental abarcaba desde el inicio de las precampañas y no desde las campañas; en una primera oportunidad la Sala Superior emitió la jurisprudencia 11/2009, en la que reconocía que la restricción de difusión de propaganda gubernamental ajena a los temas educativos, salud y protección civil en casos de emergencia aplicaba desde el inicio de las precampañas, criterio que fue revisado en el expediente SUP-AG-45/2010, que concluyó interrumpir la aplicación del mismo. De forma que se aceptó que la propaganda gubernamental debe ser interrumpida, salvo las excepciones referidas, una vez iniciadas las campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial.

Por otro lado, como consecuencia de la labor interpretativa del Tribunal Electoral se sustentaron criterios que:

- Reconocieron que la inclusión de programas de gobierno en los mensajes de partidos políticos no resultaba contraria a la norma;
- Los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión se encuentran sujetos a las prohibiciones en materia de propaganda gubernamental;
- Precisaron los alcances de los límites temáticos constitucionales y que las instancias de gobierno y entes públicos deben cumplir, en su propaganda, con los principios de equidad e imparcialidad.

Respecto a la implementación y aplicación del régimen sancionatorio, la máxima autoridad jurisdiccional llevo a cabo una labor intensa en términos generales que fortaleció la actividad de la autoridad administrativa electoral y dotó, tanto a particulares como autoridades, de los elementos de certeza necesarios para conocer los límites y alcances de la normativa electoral.

De tal forma se:

- Esclarecieron las atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral como autoridad facultada para ordenar la adopción de medidas cautelares, en concreto la suspensión de difusión de propaganda política electoral y gubernamental;

- Señalaron los requisitos que se debían reunir para decretar la suspensión de difusión de propaganda política electoral y gubernamental como medida cautelar;
- Fijó la competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos, no sólo en materia de propaganda en radio y televisión;
- Determinó qué infracciones, en el tema de radio y televisión, eran consideradas como graves en materia electoral;
- Las formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador relativo a la propaganda gubernamental;
- Las responsabilidades del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral durante la sustanciación del procedimiento especial sancionador;
- Los sujetos legitimados para presentar la denuncia o queja que dieran inicio al procedimiento especial sancionador; y
- Que el Secretario Ejecutivo, para desechar una denuncia o queja, no debía fundarse en consideraciones de fondo.

Fue así como tanto el trabajo de la autoridad administrativa electoral como la labor de la autoridad jurisdiccional ayudaron a perfeccionar la aplicación de una compleja normatividad que no se vio exenta de importantes contratiempos en su implementación. Sin embargo, no fue suficiente, partidos, candidatos y medios de comunicación no cesaron en sus intentos por explorar variantes de acciones que les permitieran cometer fraude a la ley o les dieran la oportunidad de incumplir las severas restricciones de acceso a radio y televisión. Así pudimos ser testigos de nuevas modalidades de presencia de políticos, funcionarios y aspirantes a un cargo político en medios de comunicación, la promoción personal a través de anuncios comerciales de publicaciones de la llamada “prensa del corazón” o revistas del ámbito social y empresarial, programas de revista y de entretenimiento e incluso transmisiones de eventos deportivos, la proliferación de “notas periodísticas” o “publirreportajes” fueron algunas de las alternativas que los medios de comunicación “ofertaron” a quienes aspiraban a la promoción de su imagen con fines políticos futuros; por otra parte, la contratación de espacios publicitarios de legisladores para rendir “informes de actividades legislativas” que se difundieron en el periodo denominado de “inter-campañas” (espacio de tiempo que se desarrolla entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas) destacaron por la similitud entre la “agenda legislativa” y la “agenda política” del partido al que pertenecían dio pie a un intenso debate sobre las lagunas e inconsistencias de la reglamentación de la materia.

V. LA REFORMA ELECTORAL 2014. AJUSTES AL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Es dable afirmar que la reforma constitucional y legal de 2014, en cuanto al modelo de comunicación política y específicamente en lo relativo a radio y televisión, tocó pocos aspectos y eventualmente se concretó a resolver algunos cabos sueltos que, a la postre, generaron mayor controversia. No se desconoce la importancia y trascendencia de otros aspectos tocados por el trabajo del constituyente permanente; sin embargo, en el

presente trabajo me concreto al tema de acceso a radio y televisión, causal de nulidad y el nuevo procedimiento especial sancionador.

A. El acceso a la radio y la televisión

La base de tiempo de acceso a la radio y televisión entre el inicio de las precampañas y la jornada comicial se mantiene en cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio; sin embargo, los sujetos con derecho a acceso a esa “bolsa” de tiempo en el periodo de campañas se amplía, toda vez que se permite que los candidatos independientes, una vez registrados, puedan participar de ese acceso a los medios de comunicación; en efecto, el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso e) dispone que el tiempo correspondiente a las prerrogativas de los partidos políticos (41 minutos) será distribuido de la siguiente manera: 70% entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados obtenidos en la elección de diputados federales inmediata anterior y 30% restante dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto. De tal forma que el conjunto de los candidatos independientes podrá ser considerado como una fuerza política para efectos del reparto del 30% del tiempo total destinado a los partidos políticos y del tiempo que corresponda, será dividido a su vez entre todos los candidatos independientes registrados.

Respecto al acceso fuera de periodos de campañas electorales el tiempo disponible en radio y televisión también sufrió una modificación, en la reforma constitucional 2007, el poder revisor de la Constitución se concretó a regular el acceso durante las precampañas y campañas pero dejó sin regulación el periodo de tiempo comprendido entre estas, lo que a la postre se conoció como “periodo de inter-campañas”; al respecto, se reformó el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso a), de forma que los 48 minutos a disposición de la autoridad electoral serían utilizados a partes iguales (50% y 50%) entre el Instituto Nacional Electoral, para los fines propios y mensajes genéricos de los partidos políticos, que se repartieron siguiendo el criterio contenido en el inciso g) del propio apartado A, esto es de manera igualitaria entre todos los partidos.

Resulta importante señalar que el Poder Legislativo no realizó más modificaciones respecto al tema del tiempo correspondiente a los partidos políticos durante las precampañas; del texto constitucional que prevaleció a la reforma se concluye que el tiempo destinado a los partidos durante las precampañas fue de 18 minutos diarios, lo anterior se afirma toda vez que en el inciso b) se señala claramente que “...**Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión**” en tanto que en el inciso d) se acota que “**Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas**”, de la lectura de estas porciones normativas constitucionales se desprende que el tiempo comprendido entre las seis y las veinticuatro horas son dieciocho horas, de ahí la certeza de que a los partidos políticos les corresponden 18 minutos diarios.

Lo anterior es relevante en virtud de que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 168, párrafo 1 se dispone que a partir del día en que den inicio las precampañas, el Instituto deberá poner a disposición de los partidos políticos en conjunto, 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, situación que se considera contraria al texto constitucional.

B. La causal de nulidad de elección

Otro aspecto que se incorporó en el texto constitucional, en concreto en la base VI, párrafo tercero, inciso b), fue lo relativo a considerar como una causal de nulidad de una elección, el "adquirir o comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos permitidos en la ley", con lo que se pretendió generar un elemento de presión contra los partidos y candidatos que pretendieran incurrir en un fraude a la ley.

C. El procedimiento especial sancionador

Por último, el constituyente permanente reformó el apartado D de la base III, a efecto de determinar que el Instituto Nacional Electoral sería el encargado de desahogar procedimientos expeditos, a través de los cuales investigaría las infracciones a esa base, integraría el expediente respectivo y lo sometería a conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Electoral de la Federación; aunado a que se facultaba al Instituto para imponer medidas cautelares, entre otras, la suspensión o cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión.

En correspondencia con esa porción normativa se reformó el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de dotarlo de atribuciones para resolver sobre los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Con esta modificación el órgano revisor de la Constitución restó a la autoridad administrativa electoral una de las atribuciones que, como ya se había mencionado, generó serias confrontaciones con los medios de comunicación y limitó su accionar a integrar el expediente derivado de una denuncia o queja interpuesta por presuntas violaciones a la normativa constitucional en materia de radio y televisión, propaganda política electoral y actos anticipados de campaña y a su vez dotó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la capacidad jurídica para imponer sanciones a quienes incumplieran con las disposiciones constitucionales ya señaladas.

Para ello se creó una Sala Regional Especializada en la atención de los procedimientos especiales sancionadores, cuyas resoluciones podrían ser revisadas por la Sala Superior a

través de un medio de impugnación creado también al efecto, el Recurso de Revisión en contra de las resoluciones emitidas en los procedimientos especiales sancionadores.

VI. CONCLUSIÓN

Tal y como se ha descrito, el acceso a los medios de comunicación fue objeto de una constante evolución, misma que ha demostrado la importancia en el proceso de apertura y consolidación democrática de los medios de comunicación. Es innegable la influencia que los diferentes modelos de comunicación política han tenido en la competencia electoral, que transitó de un proceso legitimador del poder y de su estructura de concentración política a un verdadero proceso democrático de competencia real y permanente. Esta influencia, en opinión de muchos de los actores políticos que han participado de ese proceso y competencia política electoral, alcanzó una preocupante participación a grado tal, que fue el motor que movilizó el accionar legislativo para concretar un régimen constitucional y legal, que acotara esa influencia sin afectar los beneficios alcanzados, en especial para los partidos políticos.

El proceso de reformas llevado a cabo por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión en el año 2014, buscó acotar aún más las posibilidades para que los medios de comunicación tuvieran una mayor influencia en la competencia democrática, persiguió el objetivo de fortalecer al Instituto Nacional Electoral frente a los grandes concesionarios de radio y televisión y dar certeza a quienes resultaban sujetos al complejo régimen de comunicación política; sin embargo, no se atendió la molestia existente entre la población, generada especialmente por una sobresaturación de las audiencias ante el volumen de *spots* de propaganda política que se veían y escuchaban durante casi cinco meses

¿Soluciones? Respuestas existen; sin embargo, el concierto político en las cámaras del Congreso, los constantes cambios en las cúpulas de las principales fuerzas políticas, el surgimiento de nuevas minorías parlamentarias con una mayor influencia, por lo menos en la Cámara de Diputados, hacen complicado transitar a un nuevo esquema de regulación. Sin duda alguna este modelo de comunicación política favorece al sistema de partidos, pero ¿favorece al electorado? ¿Permite una mayor difusión de postulados y posiciones? ¿Ayuda o facilita la toma de decisiones al momento de sufragar? Muchos responden negativamente a estas interrogantes, otros consideran respuestas parcialmente positivas, otros tantos consideran las soluciones o las opciones como limitadas. Sin embargo, algo que considero innegable es que el modelo de comunicación política en nuestro país seguirá evolucionando.

Los modelos de comunicación que vengan en el futuro deberán adecuarse a las nuevas realidades sociales y políticas; será necesario que sean considerados los candidatos ajenos a partidos políticos (llamados "independientes") pero también las nuevas tecnologías de la información, las plataformas en redes sociales y "canales" de internet que ya son utilizados como medios para promover campañas políticas electorales y

también las aspiraciones de políticos tradicionales, funcionarios y otros actores sociales y políticos.

Los legisladores deberán tener en consideración a las grandes voces, los investigadores y académicos, los operadores, los funcionarios, los concesionarios públicos, privados y sociales de radio y televisión; pero también deberán tener en cuenta la opinión de los ciudadanos "de a pie", de los que han llegado al extremo de apagar sus aparatos receptores ante la saturación de propaganda política vacía, sin contenido ni propuestas y que, en esencia, nada o poco dicen de las propuestas de partidos y candidatos; deberán revisar si en su momento el alto costo en prestigio y credibilidad pagado por la autoridad electoral ha traído como consecuencia una democracia de mayor y mejor calidad, un debate e intercambio de ideas y un mayor interés de la ciudadanía en las campañas y la competencia democrática.

BIBLIOGRAFÍA

BUENDÍA HEGEWISCH, José, AZPIROZ BRAVO, José Manuel; *Medios de Comunicación y la Reforma Electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, Temas Selectos de Derecho Electoral, número 26, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2011.

CABALLERO Ochoa, José Luis; *Control de Convencionalidad, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. Elementos de Ponderación a Juicio del TEPJF*, número 40, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2013.

CARBONELL, Miguel; VADO Grajales, Luis Octavio; *Libertad de Expresión, Partidos Políticos y Democracia*, número 7, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2013.

Centro para el Desarrollo Democrático; *Análisis comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*, Instituto Federal Electoral; 1ª. Edición, México 2008.

Centro para el Desarrollo Democrático; *Administración del Tiempo de Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales*, Instituto Federal Electoral; 1ª. Edición, México 2008.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo; SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinadores; *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007 Hacia un Nuevo Modelo; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tomos I y II; Edición Revisada, México 2009.

LÓPEZ Ayllón, Sergio; *Los Dilemas de la Justicia. El Caso de la Propaganda Gubernamental; número 51, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2013.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro; *Génesis del Procedimiento Especial Abreviado Ante el Instituto Federal Electoral*, número 40, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2011.

MORA-DONATTO, Cecilia; *Informar sobre Actividades Parlamentarias vs. Propaganda Electoral. Alcances y Límites; número 32, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2010.

OROZCO Henríquez, José de Jesús; *Causas de Nulidad de Elección. El Caso Tabasco*, número 39, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2011.

RÁBAGO Dorbecker, Miguel; *La Propaganda Sobre Programas Sociales Como Acto de Campaña; número 35, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México 2013.

PATIÑO MANFFER, Ruperto, RÍOS RUIZ, Alma de los Ángeles, Coordinadores; *Derecho Electoral, Temas de Actualidad*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México; México 2011.

TEMAS DE DERECHO PROCESAL ELECTORAL TOMO I, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, México 2010.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional; *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. Cuarta Edición, México 2009.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Instituto Federal Electoral, México 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación, México 2012.

Compendio de Legislación Nacional Electoral, Tomo I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Instituto Nacional Electoral, México 2014.

Compendio de Legislación Nacional Electoral, Tomo II, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Instituto Nacional Electoral, México 2014.