



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN EN EL MARCO DE LA REFORMA ELECTORAL DEL 2007.

TRABAJO MONOGRÁFICO

Para obtener el grado de
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

José Adrián Díaz Villanueva

SUPERVISORES

Mtro. Salvador Bringas Estrada.

Lic. Victor Venamir Vivas Vivas.

Lic. Jorge Manríquez Centeno

Chetumal, Quintana Roo, 2011



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas

Trabajo Monográfico elaborado bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ

SUPERVISOR: _____

Mtro. Salvador Bringas Estrada.

SUPERVISOR: _____

Lic. Víctor Venamir Vivas Vivas.

SUPERVISOR: _____

Lic. Jorge Manríquez Centeno.

Chetumal, Quintana Roo, Diciembre de 2011

Con este trabajo, culmina una etapa en mi vida académica, siendo este un logro más en mi formación de abogado, dando paso a nuevas experiencias en mi andar como profesionalista y en mi vida laboral.

Le doy gracias a Dios, por permitirme realizar un sueño más de los muchos que he tenido, le agradezco infinitamente a mi padres Adrian y Dalia, a mi hermana Adrienne por alentarme a seguir adelante a pesar de las adversidades y guiarme en el camino de la educación logrando culminar un sueño compartido. Quiero agradecerles la paciencia me han tenido todo este tiempo.

Gracias a Ilse y a mi hija Maria Isabella quienes sean convertido en mi motor para salir adelante, las cuales me dan aliento y fuerza para cumplir con esta tarea que se convertirá en un logro más.

A mis compañeros de la Carrera ya que con ellos aprendi mucho de esta gran carrera.

Una mención muy especial a mis asesores, quienes hoy son mis maestros pero sobre todo mis amigos, muchas gracias por su tiempo, su esfuerzo y por compartir conmigo el entusiasmo de dar el último paso para cerrar un capítulo más en mi vida.

Gracias a todas esas personas que Dios ha puesto en mi vida y en mi camino en diversos momentos de vida, que me han aconsejado y se preocupan por mi bienestar y que han creído en mi.

Muchas Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	9
ASUNTO.	10
JUSTIFICACIÓN.	10
OBJETIVO GENERAL.	12
OBJETIVOS PARTICULARES.	12
 CONTENIDO.	
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES SOBRE LA NORMATIVIDAD DEL ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA.	13
I.1 El sistema presidencialista.	14
I.1.1 La democratización mexicana.	15
I.2 Precedentes acerca de la reglamentación del acceso a la radio y televisión en la legislación electoral.	21
I.3 Origen de la reglamentación sobre el acceso a la radio y televisión.	22
I.4 Criterios de distribución de tiempos en radio y televisión aplicables en 1994.	26
I.4.1 Tiempos del Estado.	28
I.4.2 Mensajes pagados con fines electorales.	29
I.4.3 Cobertura noticiosa de las campañas electorales.	30
I.5 Criterios de distribución de tiempos en radio y televisión aplicables en el 2000.	30
I.5.1 Tiempo Regular Mensual.	32
I.5.2 Transmisiones adicionales durante las campañas electorales.	33
I.5.3 Cobertura en radio y televisión.	33
I.5.4 Comparación de los monitoreos de las elecciones de 1994 y 2000.	34

CAPÍTULO II. LA INJERENCIA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN EN LA DEMOCRACIA MODERNA. 36

II.1 La idea errónea de los medios de comunicación. 37
II.2 Desigualdad electoral. 38
II.3 Los medios de comunicación y su promoción de la democracia. 38
II.4 Homo Videns, la sociedad teledirigida de Giovanni Sartori. 39

CAPÍTULO III. REGLAS GENERALES SOBRE EL ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN EN LA REFORMA ELECTORAL DEL 2007. 40

III.1 Principales ejes de la reforma en las reglas del acceso a la radio y televisión. 41
III.2 Acceso a transmisiones en radio y televisión. 42
III.3 Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral. 43
III.4 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión a partidos políticos, reglas generales. 45
III.4.1 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión en procesos electorales concurrentes con el federal. 50
III.4.2 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión en procesos electorales no concurrentes con el federal 51
III.4.3 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodos de precampaña y campaña federales. 54
III.5 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión para fines institucionales. 55
III.6 Procedimiento para la asignación de tiempos en radio y televisión. 57
III.7 Responsabilidades de las autoridades electorales para regular y/o sancionar comportamientos de los medios de comunicación. 59

**CAPÍTULO IV. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL RELEVANTE SOBRE LA NUEVA
NORMATIVIDAD EN RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL A
PARTIR DE LA REFOMA DEL 2007.60**

IV.1 Marco constitucional del acceso a radio y televisión.61

IV.1.2 Libertad de empresa y sus restricciones constitucionales generales.61

IV.1.3 Prohibición de adquirir o contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.63

IV.1.4 La difusión de los Informes de actividades de los legisladores a través de promocionales en radio y televisión.63

IV.1.5 Límites de la propaganda política (expresiones denigrantes).64

IV.2 Facultades del IFE.65

IV.2.1 Facultades exclusivas del Consejo General del IFE.65

IV.2.2 Facultades de otros órganos del IFE.66

IV.2.3 Límites a la facultad reglamentaria del IFE.66

IV.3.1 Todas las emisoras de radio y los canales de televisión deben ser consideradas para la asignación de tiempo.67

IV.3.2 Los concesionarios de televisión no pueden modificar o alterar los spots aprobados por el IFE.....68

IV.4 Características del Procedimiento Especial Sancionador.68

IV.4.1. Reglas de Trámite del Procedimiento Especial Sancionador.69

IV.4.2 Medidas cautelares.70

IV.4.3 Medios de prueba.71

**CAPÍTULO V. RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE
COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES 2008-2009. . .**

.....72

V.1 Las elecciones del 2006 y la inequidad en los espacios de radio y televisión. . .
.....73

V.2 La reforma de 2007.75

V.3 La producción normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral. . . .77

V.4 Los requerimientos respecto a incumplimientos de tiempos asignados en radio y televisión.	80
V.5 Administración de los tiempos del Estado en precampaña.	81
V.6 El spot, como principal mecanismo de propaganda electoral.	82
CONCLUSIÓN.	84
BIBLIOGRAFÍA.	87

INTRODUCCIÓN.

En México los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del sistema democrático, especialmente durante las campañas electorales, proporcionando la información necesaria para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto de forma libre y razonada.

Sin medios de comunicación sería difícil de imaginar hoy en día la democracia y la misma existencia de los partidos políticos ya que no hay mitin, acto partidista, o declaración de algún representante del mismo que no se realice sin tener presente su repercusión en la opinión pública. No es exagerado afirmar, por tanto, que, especialmente cuando se acercan las elecciones, los partidos y sus líderes, actúan condicionados por el posible “titular” que estará al frente en las próximas elecciones, y es que la influencia de los medios de comunicación, que alcanza su grado máximo tratándose de la televisión, son innegables en la sociedad contemporánea.

Al respecto, Geovani Sartori, dice:

“La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a vencer al vencedor”¹.

Por ellos, la regulación de los medios durante la campaña, la presencia en los medios, especialmente en la televisión, constituye, sin lugar a dudas, la más importante de las formas que tienen los partidos políticos de dar a conocer su mensaje y solicitar el voto durante la campaña electoral, frente a otras más clásicas como la tradicional “pegada de carteles” o la celebración de mítines.

¹ Sartori, Giovanni (2006). Homo Videns La Sociedad Teledirigida, editorial Punto de Lectura, pág. 72, 73.

Por lo anterior, el legislador ha regulado minuciosamente algunos aspectos del funcionamiento de los medios de comunicación durante las campañas electorales, con la idea de garantizar el pluralismo político y la igualdad de oportunidades para difundir los mensajes de los partidos políticos.

En este trabajo nos interesa resaltar dos medidas previstas en las leyes electorales: la prohibición de contratar publicidad electoral, de un lado, y la concesión de espacios televisados gratuitos a las principales fuerzas políticas contendientes.

Este trabajo analiza desde un punto de vista crítico, las leyes que regulan en nuestro país el acceso de los partidos a la radio y televisión (prohibición de contratar publicidad electoral, espacios gratuitos, etc.). Una regulación que, hasta la fecha, se ha basado más en la idea de la propaganda que en la de la confrontación política entre las distintas opciones. Por ello se reclama la fórmula del debate electoral como la mejor vía para que los ciudadanos conozcan las diferentes propuestas políticas y decidan mejor su voto.

ASUNTO.

La descripción de las características de regulación del uso de la radio y televisión en la reforma electoral del 2007 y en general las implicaciones e impacto que tienen estos medios de comunicación electrónicos en el sistema político-electoral mexicano.

JUSTIFICACIÓN.

Los medios de comunicación son fundamentales en el funcionamiento del sistema democrático, especialmente durante la campaña electoral, proporcionando la información necesaria para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto de forma libre y razonada.

Los partidos políticos, encuentran en los medios, sobre todo en la televisión, el cauce idóneo para hacer llegar a los ciudadanos su mensaje y dar a conocer a sus líderes. El Estado, en este punto, tiene que garantizar la igualdad de oportunidades de todas las formaciones que concurren a las elecciones, imponiendo la neutralidad y el respeto al pluralismo político.

Para la realización de sus campañas electorales los partidos políticos disponen de los medios de comunicación tanto a nivel estatal como nacional, que son de gran ayuda para la difusión de sus proyectos políticos.

El uso de los medios de comunicación es masivo, y hasta el 2007 era muy desigual para cada partido político, debido al financiamiento que obtiene cada uno para su campaña. Esta problemática propició que se realizaran modificaciones legales en el marco jurídico electoral federal, en las cuales se ha regulado que exista un organismo que se encargue de administrar los tiempos en los medios de comunicación a cada partido político y así poder garantizar igualdad en las campañas electorales.

Otro punto importante sobre la naturaleza de los medios de información es la concentración de la propiedad de los mismos. Estos medios -principalmente la televisión- pueden invadir la esfera privada de las personas, de tal forma que el poder económico de los dueños de los medios de comunicación se transforma en poder político; el jurista Luigi Ferrajoli explica también que esto va en demérito a la democracia, porque las libertades de expresión y de imprenta se ven restringidas por la constitución, empresas con prácticas monopólicas, las cuales tienen la capacidad de manipular la información que transmiten a la población y así se convierten en dueños de la opinión pública y la política:

El conflicto de intereses –que bien podríamos llamar confusión de intereses privados sobre los intereses públicos- está convirtiéndose en una dimensión general y global de las democracias actuales, que puede hacer inútiles tanto el carácter liberal como la forma representativa: al disminuir la información libre y, al mismo tiempo, debilitar la separación entre la política y negocios, entre esfera pública e intereses privados, que es el presupuesto elemental de la representación política que encarna a la generalidad de los ciudadanos y a los intereses generales. Cuando la titularidad de los intereses económicos y los poderes del

gobierno coinciden en las manos de una misma persona se corre el riesgo de que todo el entramado institucional del Estado de derecho y de la democracia política sufra una regresión de formas neo-absolutistas y patrimoniales de tipo pre moderno.

Precisamente esto es lo que ha sucedido en Italia con la transformación en fuerza pública del imperio televisivo, editorial y publicitario de Silvio Berlusconi. Sin importar quién sea su titular, una concentración de este tipo siempre será alarmante porque un poder político (además de económico) condiciona y limita fuertemente la libertad de información, de crítica y de disenso y, con ella, el derecho a recibir informaciones exentas de manipulación. Pero se convierte en apropiación privada de la democracia cuando se moviliza en la construcción de un partido de masa con las técnicas de la publicidad y, posteriormente, una vez conquistado el poder y junto con éste el control de la televisión pública, en el apoyo incondicional a favor no de un grupo político ni de un sistema de intereses económicos y sociales sino directamente de los intereses privados de su propietario, que, de esta forma, se convierte en primer ministro.²

OBJETIVO GENERAL.

Describir la normatividad electoral vigente que regula el uso de tiempos del Estado en la radio y televisión.

OBJETIVOS PARTICULARES.

- Determinar las reformas del marco jurídico electoral que afectan la regulación de los medios de comunicación y comentar acerca de su posible eficacia.
- Identificar la normatividad de las campañas electorales con relación a los medios de comunicación.
- Analizar las regulaciones de la reforma electoral del 2007 en cuanto al acceso a espacios en la radio y televisión en las campañas electorales.

² Ferrajoli, Luigi (2010) Democracia y Garantismo, Segunda Ed., editorial Trotta, pág. 271, 272 y 273.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES SOBRE LA NORMATIVIDAD DEL ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA.

I.1 El sistema presidencialista.

México desde sus inicios como país independiente México, ha optado por construir una nación basada en los ideales democráticos³, que profesaban los pensadores franceses e ingleses como Rousseau, Montesquieu, John Locke y Thomas Hobbes, asimismo nuestro país reprodujo los ideales y organización federal de los Estados Unidos, tal y como lo expone Robert Dahl:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente. Actualmente todavía, México se ve arrastrado sin cesar de anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.⁴

Es importante mencionar que Estados Unidos es el país que lleva más años de mantener elecciones populares consecutivas en el mundo⁵, desde 1788 conservan la tradición de un sistema político federativo cuyo principio básico es sustentarse en el sufragio, y en un sistema presidencialista en el que existe la separación de poderes, además de pesos y contrapesos entre los mismos, pero que existe la figura predominante de un Presidente que representa a la nación.

También fue Estado Unidos el primer país con un sistema presidencialista a partir del año 1787⁶ y que en un principio se constituyó tratando de constituir un sistema semejante a la monarquía inglesa, con la diferencia de que el jefe del ejecutivo sea establecido por medio del voto y no hereditariamente.⁷ De esa forma

³ Considerando la excepción del tiempo en que Agustín de Iturbide fue Emperador.

⁴ Tocqueville, Alexis (2008) La Democracia en América, segunda edición, fondo de cultura económica, pág. 159

⁵ Dahl, Robert (2009). La Poliarquía Participación y Oposición. tercera edición, tecnos, pág. 222.

⁶ Carpizo, Jorge (2002). El presidencialismo Mexicano. Segunda edición, siglo veintiuno editores, pág. 15.

⁷ Opus cit.

se crea el sistema presidencialista, mismo que imita México en 1824 basándose también en la constitución española de 1812.⁸

Este sistema da un predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes; en México las decisiones del Presidente de la República hasta hace pocos años habían sido inexpugnables, la separación de poderes había sido solo una simulación que perpetuarón al Partido Revolucionario Institucional al frente del sistema presidencialista.

Sin embargo, poco a poco se han ido reformando las normas político-electorales, y hoy en día la legislación e instituciones mexicanas fundamentan un sistema de competencia, que aún le falta perfeccionarse pero que promete en un futuro convertir a México en una nación completamente democrática.

I.1.1 La democratización mexicana.

Las condiciones políticas en el México del siglo pasado transitaron en un marco antidemocrático donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -en términos de Giovanni Sartori- era un partido hegemónico (parte autoritario parte pragmático)⁹ que evitaba un sistema de competencia de partidos funcional; que es necesario para que exista un sistema político democrático, de tal forma que acaparaba el acceso a los cargos públicos.

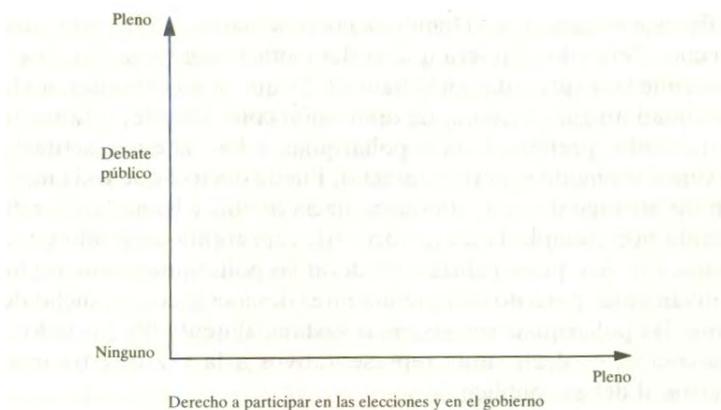
Es hasta 1977 que a propuesta de Jesús Reyes Heróles se promulga una reforma a la legislación electoral que genera un parteaguas en el sistema político mexicano, es decir, le da cabida a partidos políticos de oposición en dos puntos indispensables para establecer un sistema democrático 1) se incorpora el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y 2) se le da acceso al financiamiento público y a espacios estatales de los partidos políticos en los medios de comunicación.

⁸ Opus cit.

⁹ Sartori, Giovanni (1976). Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza editorial, pág. 277 y 288.

Robert Dahl explica que para que un gobierno sea considerado democrático debe responder a dos dimensiones teóricas que se basan en el debate público y en el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno.

Cuadro 1. Dos dimensiones teóricas de la democratización¹⁰

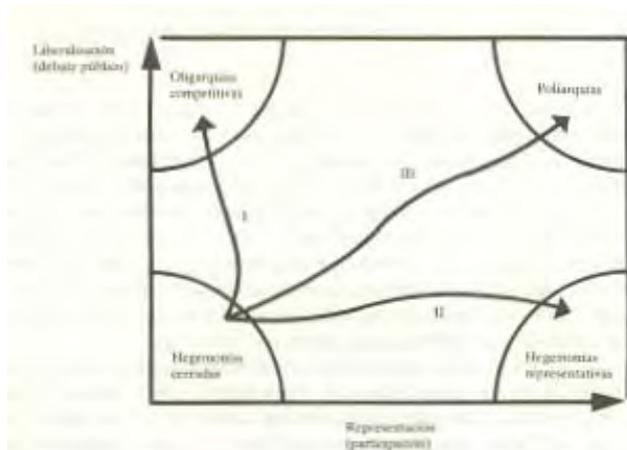


Fuente: ¹⁰Dahl, Robert (2009). La Poliarquía Participación y Oposición. tercera edición, tecnos, pág. 14.

De tal modo que Robert Dahl divide a los sistemas políticos en cuatro regímenes generalizados de acuerdo a como se cumple dentro de ellos con las dos dimensiones anteriormente expuestas: 1) Si no existe un debate público adecuado ni tampoco se cumple con el derecho que tienen los ciudadanos a participar en las elecciones y en el gobierno les llamará hegemonías cerradas; 2) Si existe un debate público, pero no el derecho a participar se le conocerá como oligarquía competitiva; 3) Si no hay debate público pero sí hay libertad de participación serán hegemonías representativas y; 4) Si se cumple con las dos dimensiones el sistema político es democrático (Dahl le llama Poliarquía)

¹⁰ Dahl, Robert (2009). La Poliarquía Participación y Oposición. tercera edición, tecnos, pág. 14.

Cuadro 2. Liberalización, representación y democratización¹¹



Fuente: ¹¹ Dahl, Robert. op. cit., pág. 14.

La reforma de 1977 le da representatividad a los partidos de oposición a través de la figura jurídica llamada *representación proporcional*, asimismo, les dio acceso a espacios estatales en los medios de comunicación, y con ello la oportunidad de fomentar el debate público, por tales valores, es considerable coincidir con otros autores en que tal reforma fue el punto de partida para desestancar el poder hegemónico del PRI.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2000 que la votación de la sociedad dio la victoria a un partido político de oposición en la contienda por la Presidencia de la República, de tal manera que las reglas del juego de reformas electorales volvieron a cambiar, porque a partir de ese momento la intención de regulación de las normas electorales ya no se enfocaban mas en “democratizar” al país, sino en generar igualdad en las contiendas político-electorales.

¹¹ Dahl, Robert. op. cit., pág. 14.

Así un tema primordial en la última reforma electoral son las modificaciones en cuanto al acceso a los medios de comunicación electrónicos.

En el siguiente cuadro se describen a grandes rasgos las reformas electorales desde 1977 hasta la fecha.

Reformas	Temáticas
1977	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del sistema proporcional para la integración de la Cámara de Diputados. - Inclusión del registro condicionado. - Acceso al financiamiento público y a espacios estatales de los partidos políticos en los medios de comunicación.
1986	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento del porcentaje de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, e inclusión de la cláusula de gobernabilidad. - Creación de Tribunal de lo Contencioso Electoral. - Integración de la Comisión Federal Electoral de manera proporcional. - Creación de la Asamblea de Representantes del DF.
1989-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Modificación de la cláusula de gobernabilidad e incorporación de la escala móvil para la integración de la Cámara de Diputados. - Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). - Creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

<p>1993</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados. - Nuevas reglas para la integración del Senado con primera minoría. - Nuevas atribuciones del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. - Expedición de la credencial para votar con fotografía. - Atribución del TRIFE de calificar las elecciones de diputados y senadores.
<p>1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de consejeros ciudadanos en el IFE. - Modificaciones a la fórmula de reparto de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades de los partidos políticos.
<p>1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Límite a la sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados. - Inclusión de 32 senadores de representación proporcional. - Autonomía constitucional del IFE. (los consejeros ciudadanos ahora son Consejeros Electorales a la segob) - Redefinición del acceso a medios de comunicación de los partidos. - Elección del jefe de gobierno del DF mediante voto popular y directo. - TEPJF: - Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la

	<p>Federación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Control constitucional de los actos de las autoridades electorales. - Competencia para calificar las elecciones presidenciales.
<p>2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución del financiamiento para las campañas de los partidos políticos. - Nuevas reglas de acceso de los partidos a radio y televisión. - Reducción de tiempos de campaña y regulación de las precampañas. - Modificaciones al régimen sancionador electoral. - Creación de la Unidad de Fiscalización del IFE. (con autonomía de gestión) - Salas regionales del TEPJF de carácter permanente y con más atribuciones. - Las salas del TEPJF podrán inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución, con efectos sólo para el caso concreto.¹²

Como bien se puede observar, de 1996 hasta el 2007 no hay modificaciones a la legislación electoral, debido en gran medida a que la transición partidista manifestó que las condiciones del marco legal habían asegurado una competencia democrática entre los partidos, pero las elecciones de 2006 orillaron

¹² Salmorán Villar, María de Guadalupe, José Luis Gutiérrez Espíndola y Luis Eduardo Medina Torres, Régimen democrático, Material didáctico del Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, agosto de 2009.

a que se volviera a modificar el marco legal, tema en el que se abundará en el presente trabajo.

I.2 Precedentes acerca de la reglamentación del acceso a la radio y televisión en la legislación electoral.

El análisis de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales requiere invariablemente un repaso en función del contexto histórico-político en que ella se produjo. El seguimiento de las reformas electorales genera una idea completa sobre la naturaleza de la regulación actual instaurada en el 2007.

Las diversas normatividades electorales han sido las siguientes:

Ley para la elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918 de Venustiano Carranza; 2) Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946 de Manuel Ávila Camacho; 3) Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 de Miguel Alemán; 4) Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963 de Adolfo López Mateos; 5) Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973 de Luis Echeverría; 6) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 28 de diciembre de 1977 de José López Portillo; 7) Código Federal Electoral de 9 de enero de 1987 de Miguel de la Madrid; y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue expedido en 1990.

Desde su expedición, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha sido reformado en 1993, 1994, 1996 y el 2007, siendo esta última reforma la más polémica en razón de la nueva regulación del acceso de radio y televisión para los partidos políticos.

I.3 Origen de la reglamentación del acceso a la radio y televisión.

La primera ley que aborda la regulación del acceso a la radio y a la televisión fue la Ley Federal Electoral expedida en 1973, y que daba prerrogativas de acceso de los partidos políticos a esos medios durante los periodos de campaña electoral.¹³

Como antes de esto no existía ordenamiento absoluto que normara en la materia, este estableció un progreso para asegurar la igualdad de condiciones en los procesos electorales, del mismo modo se le daba su lugar a los medios de comunicación electrónicos como parte fundamental en el desarrollo del sistema político y democrático.

Para la reforma de 1977 el acceso a la radio y televisión por parte de los partidos políticos se hizo permanente, en donde los espacios que dio el estado fueron equitativos y mensuales, además de que se incrementaban durante los periodos electorales. Dicha disposición quedó establecida en el artículo 48 del Código Federal Electoral de 1987; de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 48.- son prerrogativas de los Partidos políticos nacionales:
I.- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;
...”*

Dentro del Código Federal Electoral de 1987 que retomaba gran parte de lo expresado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), se establecían claramente los fines que debían perseguir los partidos políticos al hacer uso de sus prerrogativas en radio y televisión, tal como lo señala en el artículo 49:

¹³ Consultado el 3 de julio en: www.ife.org.mx

“ARTÍCULO 49.- Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver sus problemas nacionales.”

Es categórico que tal artículo pretendía que las transmisiones en los mencionados medios de comunicación debían ser propositivas e involucrar al electorado en la participación política.

Otro aspecto importante de estas legislaciones era que no contemplaba la figura de un órgano electoral autónomo que controlara estos aspectos normativos, sino que era la Comisión Federal Electoral, un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación, la que organizaba cada aspecto de los lineamientos de radio y televisión, ya sea por sí misma o a través de su Comisión de Radiodifusión:

“ARTÍCULO 50.- La Comisión de Radiodifusión es el organismo técnico, encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y de las aperturas de los tiempos correspondientes.

ARTÍCULO 51.- Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho a acreditar, ante la Comisión de Radiodifusión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

ARTÍCULO 52.- Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación.

La duración de las transmisiones serán incrementadas en periodos electorales.

En el caso de las coaliciones están serán consideradas como un solo partido político y por lo mismo, no serán acumulables las prerrogativas a que se refieren los párrafos anteriores.

ARTÍCULO 53.- Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y de la Comisión Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general para el tiempo estatal en la radio y la televisión. La Comisión Federal Electoral cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de estos.

ARTÍCULO 54.- Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas de los partidos políticos se harán mediante sorteo en forma semestral.

ARTÍCULO 55.- La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, tomará las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos, tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

ARTÍCULO 56.- Los partidos políticos deberán presentar, con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión, los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta. Los guiones deberán ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción.

ARTÍCULO 57.- Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 52, a participar conjuntamente, en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

ARTÍCULO 58.- La Comisión de Radiodifusión gestionará el tiempo, en la radio y televisión, que sea necesario para la difusión de sus actividades.

En todo tiempo la Comisión de Radiodifusión, tomando en cuenta las experiencias y los estudios técnicos que realice, podrá solicitar la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en la radio y televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicaciones.

ARTÍCULO 59.- La Comisión Federal Electoral dictará los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de esta prerrogativa, en periodos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión de los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos, no se computará con el utilizado en emisiones de cobertura nacional.”

Algunos de los puntos más destacables del Código Federal Electoral de 1987 -en relación a los artículos antes citados y que resumen los lineamientos para el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión- es la utilización de tiempos considerablemente amplios y suficientes para desarrollar ideas, propuestas, proyectos, etc., acordes a las ideologías de los partidos, sin reducirse a los llamados *spots*¹⁴ que por su corta duración no aportan información relevante al electorado sino que por el contrario pueden ser responsables por la desinformación al ser tan breves.

¹⁴ Anuncios televisivos de corta duración.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que se expide en 1990 amplía considerablemente las prerrogativas de los partidos políticos al incrementárseles sus tiempos en los medios de comunicación electrónicos, y siendo una obligación destinar la mitad de su tiempo a la difusión de sus plataformas electorales, por lo que esta nueva normatividad revalorizaba la importancia partidista por encima de las imágenes de políticos individualmente.

Después de las competidas elecciones de 1988 se transformó considerablemente el funcionamiento del sistema electoral en México.

Indudablemente, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 fue el parteaguas en la competencia electoral en México. Y el aspecto del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de la radio y la televisión no se quedó atrás, en 1993 se creó una nueva pauta política al introducirse el derecho exclusivo para los partidos políticos de contratar tiempos en radio y televisión.¹⁵

I.4 Criterios de distribución de tiempos en radio y televisión aplicables en 1994.

Tratando de propiciar condiciones más equitativas en la utilización de los tiempos en la radio y televisión, las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ocurridas de 1993 y 1994, aunque ya existían las bases en legislación electoral, es en estas reformas cuando se reglamenta como prerrogativa de los partidos políticos el poder contratar tiempos en estos medios electrónicos de comunicación con el objetivo de difundir mensajes con la intención de obtener el voto popular. De esta forma se les da una mayor libertad a los partidos para difundir sus propagandas y plataformas políticas sin restringirse solamente a los tiempos que el estado les proporcionaba. Sin embargo la contratación de los tiempos en radio y televisión sólo podía realizarse en los periodos que abarcaran las campañas electorales. En el mismo tenor, los

¹⁵ Méndez de Hoyos, Irma (2006). Transición a la Democracia en México, Fontamara, pág. 66.

partidos políticos asignaban los tiempos que sus candidatos usarían en los espacios de radio y/o televisión contratados. Así quedó establecido en el artículo 48 de dicho ordenamiento legal:

ARTICULO 48.

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

Igualmente, la utilización de los noticiarios fue un tema de importancia en las propuestas de los partidos políticos, de ahí que el artículo 49 del COFIPE estableciera que la Comisión de Radiodifusión del IFE (Órgano donde estaban representados los partidos políticos y era presidido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas a partidos políticos del Instituto Federal Electoral) se reuniera con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) con motivo de conseguir un modelo general respecto a la transmisión de las acciones de campaña de las diversas fuerzas políticas.

En el proceso electoral federal de 1994, de acuerdo con los convenios y compromisos de los candidatos presidenciales de ocho de los partidos políticos nacionales y sus dirigentes; se encauzó -entre todos- un ambiente que desplegab el estandarte de organizar un proceso electoral enmarcado en el estricto ámbito de la legalidad, certeza e imparcialidad.

Por otro lado el Consejo General del IFE logró concertar una serie de medidas auxiliares que en el ámbito de la radio y la televisión se conformaron de la siguiente forma:

- El IFE contrató tiempos en radio y los repartió entre los partidos políticos de acuerdo a la fuerza electoral de cada uno ellos.
- Se monitorearon los noticiarios de radio y televisión más populares, haciéndose reportes quincenales que informaban sobre sus manejos.
- Se tomó la decisión, por medio de un acuerdo multipartidista, de suspender la propaganda partidista 10 días con anterioridad al día de la elección.
- También se suspendieron los programas gubernamentales de radio y televisión 20 días antes del día de la elección, por instrucciones del el Presidente de la República en respuesta a la demanda de los partidos políticos.

I.4.1 Tiempo del Estado.

De acuerdo con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se tenían esencialmente dos criterios para la transmisión y difusión de los mensajes electorales:

1) *Programa Adicional*: programa que se transmitía dentro del proceso electoral en el cual la duración del mismo se especificaba de acuerdo a la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos. En 1994 la duración de estos programas fue de: quince minutos para el PRI, PAN y para el PRD; de siete minutos para el PPS, el PFCRN y el PARM; y de cinco minutos para el PDM, PT y PVEM.

2) *Programa Regional*: programa que se difundía conjuntamente con el permanente¹⁶, su duración era de la mitad de los tiempos permanentes. Consistía

¹⁶ “El *Programa Permanente* operaba en períodos no electorales y consistía en que el tiempo oficial se prorrataba entre los partidos políticos nacionales, por lo que cada partido tenía el mismo tiempo aire; es decir, un programa de 15 minutos para cada partido transmitido en radio dos veces al mes en dos estaciones del DF y en 13 estaciones de los estados de la República. Además, cada partido tenía un programa de 15 minutos en televisión nacional dos veces al mes.” Consultado el 10 de julio en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

en un programa mensual de siete minutos que, podía transmitirse a nivel estatal a petición de los partidos políticos.

Total del tiempo oficial utilizado por cada partido político durante el proceso electoral de 1994 (radio y televisión)*		
<i>Partidos</i>	<i>Tiempo (horas)</i>	<i>% tiempo</i>
PAN	92.35	13.8%
PRI	95.20	14.23%
PRD	77.35	11.56%
PPS	73.35	10.96%
PFCRN	62.12	9.28%
PARM	65.24	9.65%
PDM	64.40	9.62%
PT	70.10	10.48%
PVEM	69.10	10.33%
Total	669.21	100.00%

¹⁷ Información correspondiente al período de enero a agosto de 1994.

Fuente: Informe a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el Desarrollo de los Trabajos realizados por el IFE y los Recursos Interpuestos en la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para los Efectos de su Calificación.

I.4.2 Mensajes Pagados con Fines Electorales.

Los partidos políticos podían contratar tiempos en radio y televisión -como ya se expuso anteriormente- y los costos de estos espacios se establecían con base en los horarios y tarifas tanto de las radiodifusoras como de las televisoras que los hacían llegar al IFE.

Con base en esta información el Instituto Federal Electoral (IFE) integraba los llamados “Catálogos de horarios y tarifas”; que se entregaban a los partidos políticos, con el fin de que realizaran pacto de transmisión que invariablemente tenía que aprobar el Instituto Federal Electoral (IFE) previo a las contrataciones respectivas.

¹⁷ Información correspondiente al período de enero a agosto de 1994.

Fuente: Informe a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el Desarrollo de los Trabajos realizados por el IFE y los Recursos Interpuestos en la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para los Efectos de su Calificación.

I.4.3 Cobertura Noticiosa de las Campañas Electorales.

El acceso de los partidos políticos a los espacios de noticias de los medios de comunicación no se regulaba en ese entonces de forma concreta, pero si establecía el artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) aconsejaría los Lineamientos Generales Aplicables a los Noticieros, con el fin de ofrecer cobertura informativa de las actividades de campaña de los partidos políticos y sus candidatos en condiciones de equidad.

I.5 Criterios de distribución de tiempos en radio y televisión aplicables en el 2000.

Durante el proceso electoral federal del año 2000 permaneció vigente la regulación electoral en materia de radio y televisión dada con la reforma de 1996, la cual estipulaba nuevas reglas tanto para contratar espacios como para acceder gratuitamente, a través de los tiempos del Estado, a estos medios de comunicación. Se considera que esta reforma consigue distribuir más equitativamente los espacios de los partidos políticos. Igualmente se le adiciona la atribución a la Comisión de Radiodifusión del IFE de monitorear muestralmente los noticieros en relación a las campañas de los partidos políticos, y así poder notificar al Consejo General.

El propósito primordial de la prerrogativa de acceso a los espacios de radio y televisión que se les daba a los partidos políticos de manera permanente y continua era de difundir los principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales de cada uno. Y consistía su regulación en conceder un tiempo mensual además de transmisiones durante las campañas electorales.

Los nuevos criterios establecían:

- A los partidos políticos que no tuvieran representación en el Congreso les correspondía el cuatro por ciento de los tiempos de transmisión.
- Entre los partidos políticos que tuvieran representación en el Congreso se dividiría el tiempo en: 30 por ciento en forma igualitaria y 70 por ciento en forma proporcional a sus fuerzas electorales.
- Dándose el caso de una coalición, éstas contaban con las mismas prerrogativas en el acceso a radio y televisión como si se tratara de un partido. Y con referencia al 70 por ciento del tiempo que le correspondería de acuerdo a su fuerza electoral se tomaría en cuenta únicamente al partido que obtuvo la mayor votación en la última elección federal.

Distribución de los tiempos de Radio y Televisión que el Estado Mexicano otorga a partidos políticos nacionales y coaliciones con cargo al erario público, así como con cargo a los tiempos oficiales que corresponden gratuitamente al Estado en Radio y Televisión¹⁸

¹⁸ “Incluye tiempos a los que todo partido político tiene derecho de manera permanente, sin importar si en ese año hay o no elecciones federales, así como aquellos que les corresponden de manera especial con motivo del proceso electoral federal que se llevará a cabo este año. Fuente: conformidad con el COFIPE. Estos tiempos les han sido asignados por el IFE para el período que va del 19 de enero al 29 de junio del 2000, aplicando los criterios establecidos en el COFIPE” Consultado el 10 de julio en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

Distribución de los tiempos de Radio y Televisión que el Estado Mexicano otorga a partidos políticos nacionales y coaliciones con cargo al erario público, así como con cargo a los tiempos oficiales que corresponden gratuitamente al Estado en Radio y Televisión**						
<i>Partidos</i>	<i>TV (horas)</i>	<i>% tiempo</i>	<i>RADIO (horas)</i>	<i>% tiempo</i>	<i>Total (horas)</i>	<i>% tiempo</i>
Alianza por el Cambio	90.84	21.64%	300.97	18.57%	391.81	22.83%
PRI	107.03	25.50%	326.65	20.16%	433.68	20.10%
Alianza por México	88.82	21.16%	298.63	18.43%	387.45	19.79%
PCD	44.34	10.56%	231.34	14.27%	275.68	12.41%
PARM	44.34	10.56%	231.34	14.27%	275.68	12.41%
PD5	44.34	10.56%	231.34	14.27%	275.68	12.41%
Total	419.72	100.00%	1,620.30	100.00%	2,040.02	100.00%

Fuente: conformidad con el COFIPE. Estos tiempos les han sido asignados por el IFE para el período que va del 19 de enero al 29 de junio del 2000, aplicando los criterios establecidos en el COFIPE" Consultado el 10 de julio en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

I.5.1 Tiempo Regular Mensual.

Los tiempos regulares mensuales que les correspondían a los partidos políticos consistían en transmisiones de 15 minutos tanto en la radio como en la televisión y se dividían en dos programas por mes considerando los horarios de mayor audiencia, así como la cobertura nacional. Existían sorteos mensuales para determinar el orden de presentación entre los partidos.

La transmisión regional dependía de la solicitud del partido político interesado, y no debía pasar la mitad del tiempo de duración de los programas cuya cobertura era nacional.

Adicionalmente a estos tiempos, se transmitía tanto por radio como por televisión dos veces por mes un programa especial en donde participaban conjuntamente los partidos políticos.

I.5.2 Transmisiones adicionales durante las campañas electorales.

Los partidos políticos disponían de tiempos adicionales, durante las campañas electorales que tenían como objetivo promocionar las candidaturas. Dichos tiempos eran gestionados por el Instituto Federal Electoral (IFE).

Transmisión de Programas

El tiempo total que se otorgaba a los partidos políticos adicionalmente en el rubro de programas cuya duración podía ser tanto de 5, 7.5 o 15 minutos consistía en 250 horas en radio y 200 de transmisiones por televisión.

Promocionales

El Instituto Federal Electoral realizaba la contratación, con cargo a su presupuesto, de promocionales de 20 segundos de duración; existía un techo para estas contrataciones de hasta 10 mil promocionales en la radio y 400 en televisión entre todos los partidos mensualmente. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecía que para la contratación de dichos promocionales, el Instituto Federal Electoral debía cuidar que el costo total de los promocionales que cada partido adquiriría no debía exceder el 20 por ciento que le correspondiese por financiamiento público en el caso de la campaña para elegir Presidente de la República y de 12 por ciento en el caso de la elección de los integrantes del Congreso de la Unión.

La asignación de los tiempos, horarios y canales se definía por sorteo.

I.5.3 Cobertura en radio y televisión.

De los monitoreos muestrales de noticiarios en radio y televisión (los cuales fueron resultado de la reforma de 1996, artículo 48 del COFIPE) en el inicio de la

campaña electoral del 2000 -tercer monitoreo de ese año-se concluyó que los tiempos en que se distribuyeron los espacios en estos medios de comunicación resultaron en una proporción de la siguiente forma: 27.57 por ciento para la coalición Alianza por el Cambio¹⁹; 21.46 por ciento para Alianza por México²⁰; 34.76 por ciento para el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 5.54 por ciento para el Partido del Centro Democrático (PCD); 6.86 por ciento para el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y; 3.8 por ciento para el Partido Democracia Social (DS).

A continuación se presenta la comparación de los monitoreos muestrales entre las elecciones de 1994 y 2000²¹ a manera de observar los cambios de la presencia de los principales partidos que contendieron en esas elecciones:

I.5.4 Comparación de los monitoreos muestrales de las elecciones de 1994 y 2000.

1994²²

Partido	Radio (%)	Televisión (%)
PRI	36%	32%
PRD	25.6%	18.3%
PAN	21.6%	15.3%
PT	6.6%	8.8%
PVEM	3.5%	8.9%
PARM	1.1%	3.4%
OTROS	4.1%	4.1%

²² Fuente: Consultado el 10 de julio en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

¹⁹ Coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

²⁰ Coalición entre el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, Convergencia, el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

²¹ Esta información se reduce a los tres primeros monitoreos muestrales de ese año.

2000²³

Partido o Coalición	Radio (%)	Televisión (%)
AC	27.7%	26.2%
PRI	39.4%	37.9%
AM	19.9%	19.6%
PARM	5.8%	6.6%
PCD	3.7%	5.5%
DS	3.7%	4.3%

²³ Fuente:Opus cit.

CAPITULO II

LA INJERENCIA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN EN LA DEMOCRACIA MODERNA.

II.1 La idea errónea de los medios de comunicación.

Una constante en la actualidad no sólo de México sino a nivel internacional es que los medios electrónicos de comunicación imponen su formato a la política. Para la mayoría de los medios electrónicos, el político que cuadra bien en las pantallas, que tiene buena voz, que es ocurrente y carismático, no necesita un partido con programa ni conocer medianamente los problemas regionales o nacionales. Basta que sea espectacular y que tenga habilidad para generar gestos simbólicos. En consecuencia:

- La imagen se valora más que el discurso.
- El maquillaje sacrifica las propuestas.
- Los gestos y la retórica desplazan el contenido.
- El escándalo reemplaza a la buena noticia.
- La declaración se impone a la investigación.

En México, el 85 por ciento de los ciudadanos en edad de votar se entera de las noticias políticas por la radio y la televisión. De estos dos, la televisión se lleva la palma con el 61 por ciento. El 10 por ciento lo hace a través de los medios escritos y al resto de los mexicanos le llega la información por rumores o chismes. ¿Por qué solamente el 10 por ciento de los ciudadanos lee medios impresos? Acaso porque una de las graves deficiencias de nuestro sistema educativo es que en las escuelas se promueve la lectura por la academia, no por placer. Pero este también es otro boleto.

No se crea, sin embargo, que el peso de la televisión o de la radio desplaza la influencia de la prensa escrita. Todo comentarista o conductor de noticias es lector de periódicos.

II.2 Desigualdad electoral.

Teóricamente, los medios de comunicación son entidades de interés público.

Como tales, en los procesos electorales por lo menos deberían:

- a) Dar información objetiva de todos los candidatos, en condiciones de equidad e igualdad.
- b) Abrir espacios para el debate de las propuestas.

Equidad es trato, un acto de justicia natural. Igualdad es identidad, llanura, nivelación.

II.3 Los medios de comunicación y su promoción de la democracia.

Dada la importancia de las elecciones en el mantenimiento de la democracia y sus instituciones, muchas autoridades electorales usan su poder para informar y educar al público extendiendo su trabajo a las instituciones educativas. En algunos casos este tipo de trabajo está dirigido en menor medida a la educación cívica, y en una mayor proporción a la educación para y sobre las elecciones.

Hay momentos, sin embargo, donde la ley electoral parece ir más allá de un tipo de educación electoral y obliga a las autoridades electorales a intervenir en un nivel mucho más amplio. En México, la ley electoral incluye entre los fines del Instituto Federal Electoral el de "coadyuvar a la promoción y difusión de la cultura política" y el de "contribuir al desarrollo de la vida democrática". Esto ha redundado en un extensivo programa educativo que no sólo funciona muy bien, sino que se extiende más allá de una determinada elección.

El devenir permitido por dichas provisiones, coloca responsabilidades significativas en las autoridades electorales.

II.4 Homo Videns, la sociedad teledirigida de Giovanni Sartori.

El famoso politólogo Giovanni Sartori, en su célebre libro “Homo Videns, La Sociedad Teledirigida” relaciona específicamente el impacto de la televisión en los seres humanos así como en la vida política:

La tesis de fondo del libro es que un hombre que pierde la capacidad de abstracción es eo ipso incapaz de racionalidad y es, por tanto, un animal simbólico que ya no tiene capacidad para sostener y menos aún para alimentar el mundo construido por el homo sapiens... El hombre se ha reducido a ser pura relación, homo communicans, inmerso en el incesante mundo mediático; pero ¿qué comunica? El vacío comunica vacío, y el video niño o el hombre disuelto en los flujos mediáticos esta solo disuelto.²⁴

A lo que se refiere Sartori es que el ser humano cada vez pasa más tiempo mirando el televisor, es decir imágenes, imágenes para las cuales no se tiene que hacer el esfuerzo de abstracción que caracteriza a la especie, de tal forma que esta capacidad de abstracción -que nos permite tener palabras que no forman parte del mundo material (como libertad, democracia, consuelo, tolerancia, etc.)- se va deteriorando conforme se ha sustituido el principal medio para informarnos.

Las publicaciones escritas en donde se articulan ideas y pensamientos abstractos han sido suplantados por noticias visuales por lo que el *demos* es cada vez menos pensante y cada vez más visual.

En el ámbito político constituye una barrera enorme reconstruir el valor de las ideas en oposición de la imagen, el medio más importante de comunicación se ha vuelto en un adversario de la democracia al no poder ser un vehículo eficaz para transmitir la información y conceptos ajenos a la realidad visual, es decir, los planteamientos de la política en estos días deben poder verse en las pantallas de televisión o si no su impacto será ínfimo.

²⁴ Sartori, Giovanni (2006). Homo Videns La Sociedad Teledirigida, editorial Punto de Lectura, pág. 156.

CAPITULO III
REGLAS GENERALES SOBRE EL ACCESO A LA
RADIO Y TELEVISIÓN EN LA REFORMA ELECTORAL DEL 2007.

III.1 Principales ejes de la reforma en las reglas del acceso a la radio y televisión.

A nivel federal y local el IFE es la autoridad única encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales. Además prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

El IFE ejercerá sus atribuciones en la materia a través de un nuevo órgano denominado Comité de Radio y Televisión, encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos. Dicho comité está integrado por tres consejeros electorales, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos actuará como su secretario técnico. El Comité será presidido por el Consejero Electoral al frente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Hay que recalcar la distinción necesaria en los nuevos reglamentos y procedimientos establecidos para la distribución y asignación de tiempos en radio y televisión en diferentes momentos: que comienzan con las precampañas hasta el día de la jornada electoral; en instancias y periodos electorales y pre electorales estatales y federales, coincidentes o no coincidentes; y fuera de estos periodos de precampaña y campaña federales. También se regirán mediante reglas especiales para la distribución y asignación de tiempos en radio y televisión con fines institucionales de las autoridades electorales federales y locales.

Los principales ejes de la reforma en materia electoral de 2007 en cuanto al IFE y el acceso a la radio y televisión en la materia electoral son²⁵:



²⁵ IFE. Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales Documento de Difusión con Fines Informativos, pág. 32.

Estos ejes permiten que el IFE sea el “árbitro” en la materia es decir que controle los tiempos de radio y televisión, establezca reglas precisas sobre estos tiempos y su distribución y un régimen de responsabilidades y sanciones en contra de quien contravenga las disposiciones legales. Esto es un gran avance e indiscutiblemente un modelo a seguir por otros países.

III.2 Acceso a transmisiones en radio y televisión.

Las nuevas reglas son: los partidos, precandidatos y candidatos no podrán, en ningún momento, contratar o adquirir, por sí mismos o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos: dirigentes, afiliados, militantes a un partido, o personas (físicas o morales) para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. La legislación anterior establecía que fue derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las

²⁵ IFE. Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales Documento de Difusión con Fines Informativos, pág. 32.

campañas electorales y sólo prohibía la contratación de transmisiones en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Texto anterior	COFIPE, artículo 48.1 y 13
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo COFIPE, artículo 49.2 al 4

III.3 Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.

Con la reforma constitucional en materia electoral del 2007, se constituye el Comité de Radio y Televisión del IFE, que será el órgano con las responsabilidades de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP), así como los demás asuntos que en la materia conciernen a los partidos políticos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia y relevancia así lo amerita.

El Comité de Radio y Televisión se reúne de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos. El Comité de Radio y Televisión se integra por un representante propietario y su suplente, quienes serán designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como

secretario técnico; en ausencia de éste, será suplido por quien designe previamente. El Comité será presidido por el consejero electoral que presida la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; la toma de decisiones se serán por consenso y en caso de votación solamente ejercerán este derecho los tres consejeros electorales.

Los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos se transmitirán en correlación directa con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE.

El Consejo General es responsable de ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo General. El IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión; además, dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.

Texto anterior	COFIPE, artículos 43; 45; 47.6 y 48.12
Texto vigente	COFIPE, artículos 59.2, 65.3 y 76

III.4 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión a partidos políticos, Reglas Generales.

A partir de la reforma constitucional del 2007, el Instituto Federal Electoral (IFE) es autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que corresponde a otras autoridades electorales y a sus propios fines, además del destinado a prerrogativas de los partidos políticos. El IFE, mediante los mecanismos establecidos en el reglamento garantiza, a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas en radio y televisión, establecerá pautas para la asignación de los mensajes, atendiendo quejas, denuncias y determinando, en su caso, sanciones aplicables.

Texto anterior	Constitución, artículo 41, Base II COFIPE, artículo 41.1, a)
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A COFIPE, artículo 49.5 y 49.6.

El Instituto Federal Electoral ejerce sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos: el Consejo General del Instituto, la Junta General Ejecutiva (JGE), la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP), el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias y los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículos 51

Desde el comienzo del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispone de cuarenta y ocho minutos diarios en medios que distribuye en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión concesionados que operan en el territorio nacional. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Cuando una estación o canal transmita menos tiempo del señalado con anterioridad, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinara a los partidos políticos, en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes utilizan para fines propios del IFE y otras autoridades.

Es importante señalar que en la legislación anterior y tal como se ha comentado, además de los llamados tiempos permanentes y programas especiales conjuntos, en época de elecciones, el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de Presidente de la República disponía de 250 horas en radio y doscientos en televisión, el cincuenta por ciento de este tiempo se asignaba cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados. En el primer caso, el IFE adquirirá con sus recursos además hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión con duración de veinte segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

Texto anterior	COFIPE, artículo 47.1, a), b) y c)
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A, a) y d) COFIPE, artículos 55.2 y 58

Actualmente, desde las precampañas hasta el término total de las campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuye: treinta por ciento del total en forma igualitaria y setenta por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones. El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, contiene las especificaciones al respecto.

Texto anterior	COFIPE, artículo 47.3
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A, a), e) y f) COFIPE, artículo 56.1 y 4

En precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos corresponde al porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículo 56.2

Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, participan solamente en la distribución igualitaria del treinta por ciento del tiempo en radio y televisión.

La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso de la Unión cuatro por ciento del total de tiempo de transmisión.

Texto anterior	COFIPE, artículo 47.2
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A, f) COFIPE, artículo 56.3

El acceso de los partidos al tiempo en radio y televisión se usa en la difusión de mensajes que cumplan con los términos y duración que la Constitución, el COFIPE y el Reglamento en la materia señalan. Las pautas de distribución se elaboran considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 56.5

Desde el inicio de las precampañas federales y hasta su conclusión, el IFE pone a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Cada partido decide libremente la asignación de mensajes, por tipo de precampaña federal o local. Los partidos tienen la obligación de informar de sus decisiones. El tiempo restante queda a disposición del IFE para sus fines y los de otras autoridades electorales. Los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE. Antes los partidos políticos comunicaban a la DEPyPP las estaciones, canales y horarios en los que querían contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les proporcionaba el IFE.

Texto anterior	COFIPE, artículo 48.1 y 4
Texto vigente	COFIPE, artículo 57.1, 4 y 5

Los promocionales de precampaña y campaña de los partidos políticos se transmiten de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión. Cuando los comicios locales coincidan con el federal, el IFE realiza los ajustes necesarios, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades. En los procesos electorales locales, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículos 57.3, 59 y 63

Cada partido político decide la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renueven el Poder Ejecutivo Federal junto con las dos cámaras del Congreso, cada partido político nacional deberá destinar, por lo menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 60

Cada partido político tiene derecho de elegir, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 61

III.4.1 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión en procesos electorales concurrentes con el federal.

En los estados con procesos electorales locales concurrentes con el federal, el IFE por conducto de las autoridades electorales administrativas destina, para campañas locales, quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en el estado. Este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo con la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local competente, el Comité de Radio y Televisión. Por cobertura de los

canales de televisión y estaciones de radio se entiende toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

El Comité de Radio y Televisión, en colaboración con las autoridades federales en la materia, elabora el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. Dicho catálogo deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad. Con base en dicho catálogo, el Consejo General hace del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículos 62 y 71.3

III.4.2 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión en procesos electorales no concurrentes con el federal.

La asignación del tiempo en radio y televisión durante el periodo de precampañas locales, en procesos electorales no concurrentes, el IFE pone a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, doce minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Las autoridades locales señaladas asigna el tiempo entre los partidos políticos conforme a lo establecido en el COFIPE y los procedimientos que determine la legislación local aplicable. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos se transmiten de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 65

En las campañas electorales locales, de procesos electorales no concurrentes, el IFE asigna para los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades electorales competentes, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate. En caso de que sea insuficiente, la autoridad electoral podrá cubrirla con el tiempo disponible que corresponda al Estado como entidad. El tiempo restante queda a disposición del IFE para sus propios fines o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE; esta medida también es aplicable en lo conducente a los permisionarios.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículo 66

Los partidos con registro local vigente, “previo a la elección de que se trate”, participa en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y setena por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido en la elección para diputados locales inmediata anterior, o en su caso en la más reciente en que hayan participado. Los partidos políticos nacionales que en la elección para

diputados locales inmediata anterior no hubiesen obtenido el dos por ciento de votos para tener derecho a prerrogativas, o los partidos con registro local obtenido para la elección de que se trate, tendrán derecho a la prerrogativa de radio y televisión para campañas locales solamente en la parte que se distribuye en forma igualitaria.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículo 67

Para fines electorales en las entidades federativas con elecciones locales no concurrentes con la federal, el IFE administra los tiempos que corresponden al Estado en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los cuarenta y ocho minutos de que dispone el IFE se utilizan desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva. Para el cumplimiento de los fines propios de las autoridades electorales locales, el IFE asigna tiempo en radio y televisión conforme a la disponibilidad con que se cuente. La asignación se determina por el Consejo General conforme a la solicitud de las autoridades electorales locales. El tiempo no asignado queda a disposición del IFE hasta la conclusión de las respectivas campañas electorales locales. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículos 54.1, 64 y 68

En ningún momento, el IFE no podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas. Los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión de los partidos políticos serán responsabilidad de los partidos políticos y deberán ser sufragados por ellos mismos con sus recursos.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 69

III.4.3 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodos de precampaña y campaña federales

Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asigna hasta el doce por ciento del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión (48 minutos diarios). Del tiempo asignado, el IFE distribuye entre los partidos políticos nacionales un cincuenta por ciento en forma igualitaria, que éstos utilizan en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio

y canal de televisión, transmitido en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas; el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de veinte segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprueba semestralmente las pautas respectivas. Antes los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual de quince minutos en radio y televisión en dos programas semanales y la DEPyPP gestionaba el tiempo necesario en los medios para la difusión de las actividades de los partidos.

En situaciones especiales y a solicitud de parte, cuando así se justifique, el IFE podrá acordar que los mensajes que en un mes correspondan a un mismo partido se transmitan en forma anticipada a la prevista en la pauta original. El reglamento respectivo establecerá los términos y condiciones en que se aplicarán estas normas.

Texto anterior	COFIPE, artículos 44 y 45.1
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado A, g) COFIPE, artículo 71

III.5 Distribución y/o asignación de tiempos en radio y televisión para fines institucionales.

El IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accede a la radio y televisión a través del tiempo que el IFE dispone en dichos medios. Las autoridades administrativas electorales locales debe solicitar al IFE el tiempo que requieran para el cumplimiento de sus fines. El IFE resuelva lo conducente.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículos 50 y 54.1

Durante los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) deberá solicitar al IFE el tiempo en radio y televisión que requiera para sus fines y el IFE resolverá lo conducente. Fuera de dichos periodos, el TEPJF tramitará el acceso a radio y televisión conforme a su propia normatividad.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 54.2

El IFE trimestralmente determina, la asignación de tiempo en radio y televisión para sus fines y los de otras autoridades electorales, tomando en cuenta las elecciones locales. Los tiempos derivados de las prerrogativas de los partidos políticos no serán incluidos como parte de lo anterior. El Instituto dispone de mensajes con duración de veinte y treinta segundos, cuyo horario de transmisión será entre las seis y las veinticuatro horas. Los tiempos de que dispone el IFE durante las campañas en horas de mayor audiencia en radio y televisión serán preferentemente para los mensajes de los partidos políticos. El IFE elabora las pautas de transmisión de sus propios mensajes. Las autoridades electorales locales propone al IFE las pautas que correspondan a los tiempos que se les

asigne y le entrega los materiales con los mensajes que les corresponden en radio y televisión.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B COFIPE, artículo 72

El IFE asigna y distribuye el tiempo en radio y televisión de que dispone; si es insuficiente para sus fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado B, último párrafo COFIPE, artículo 73

III.6 Procedimiento para la asignación de tiempos en radio y televisión.

Los tiempos de transmisión en radio y televisión de que dispone a los partidos políticos y que esta determinada en las pautas correspondientes, no son acumulables. Tampoco es transferible entre estaciones, canales o entidades federativas. Las pautas determinadas por el Comité de Radio y Televisión establece, para cada mensaje, la estación o canal, día y hora de transmisión; el

reglamento correspondiente establece lo conducente respecto a plazos de entrega, sustitución de materiales y características técnicas. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no pueden alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión. En elecciones extraordinarias el Consejo General determina la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos en radio y televisión atendiendo a los criterios establecidos.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 74

Las transmisiones en los servicios de televisión restringida deben suprimir, durante los periodos de campaña federales y locales, los mensajes de propaganda gubernamental. No se podrán alterar los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales que se difundan en los servicios de televisión restringida.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	COFIPE, artículo 75

III.7 Responsabilidades de las autoridades electorales para regular y/o sancionar comportamientos de los medios de comunicación.

El Consejo General del IFE, a propuesta motivada y fundada de su Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que sea violatoria a la Constitución y al COFIPE, sin perjuicio de las sanciones adicionales que deban aplicarse a los infractores.

Texto anterior	No tiene antecedente
Texto vigente	Constitución, artículo 41, Base III, Apartado D COFIPE, artículo 52

CAPITULO IV

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL RELEVANTE SOBRE LA NUEVA NORMATIVIDAD EN RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL A PARTIR DE LA REFORMA DEL 2007

IV.1 Marco constitucional del acceso a radio y televisión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la competencia del IFE es exclusiva para administrar los tiempos del Estado en la radio y televisión, así como la prohibición a los partidos políticos, precandidatos, candidatos, ciudadanos, funcionarios públicos y cualquier persona moral para contratar, adquirir o utilizar esos medios para realizar actos de promoción, difusión o propaganda política y electoral.

En el caso de los funcionarios públicos, presidente de la república, gobernadores, diputados, senadores, integrantes de los ayuntamientos, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados de la asamblea legislativa del Distrito Federal deben restringir su promoción o difusión por los medios electrónicos de comunicación (artículo 134.VII y VIII Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La reforma constitucional del 2007 generó diversas reacciones y críticas, dos de las más relevantes se centraron en que la prohibición establecida atentaba contra la libertad de empresa y la libertad de expresión. A continuación analizaremos cada uno de estos puntos y la interpretación que al respecto ha establecido el TEPJF.

IV.1.2 Libertad de expresión y sus restricciones constitucionales generales.

En el ámbito constitucional, la libertad de expresión convive con otros principios y valores constitucionalmente reconocidos, por lo que, el ejercicio de derechos y libertades no resulta absoluto sino que la amplitud de su contenido está directamente condicionada a la realización efectiva del conjunto de principios y valores protegidos como lo son en este caso los del principio democrático.

Al respecto, En el ámbito jurisdiccional la 1ª Sala de la SCJN ha expuesto con firmeza que “ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones” (jurisprudencia con número de registro IUS: 169209).

Así, el Pleno de la SCJN sobre este tema ha expuesto que, al igual que el resto de derechos fundamentales, esta libertad “no es absoluta, irrestricta e ilimitada” (IUS: 191691).

Es decir, no es suficiente el cumplimiento de la licitud de la actividad económica sino que además dicha libertad también está limitada por el principio democrático del Estado mexicano que se configuró a través de limitaciones a las posibilidades de contratación de tiempos, duración y frecuencia, y se trasladaron a la utilización de tiempo del Estado mexicano en dichos medios y, por la otra, la restricción a las posibilidades de contratación y difusión en los medios de radio y televisión con cualquier otro sujeto que no sea el mismo IFE.

IV.1.3 Prohibición de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión en cualquier modalidad de radio y televisión.

Dentro de la sentencia identificada con el rubor SUP-RAP-201/2009, el TEPJF, afirmó que la prohibición de contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales era debida, aunque incidiera directamente en la libertad de expresión, de comercio y derecho a la información, pues fue impuesta por el propio poder reformador conforme al artículo 1º constitucional que establece que los derechos fundamentales sólo pueden suspenderse o restringirse en los términos que la propia constitución prevé. De modo que al establecerse dichas limitantes, no puede alegarse violación a otros preceptos constitucionales, pues estas constituyen excepciones a esos otros principios resguardados por la propia carta magna.²⁶

²⁶ Fuente: El acceso a la radio y televisión en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, autor José Antonio González Flores. Pág. 13

En este caso, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que para actualizar dicha infracción, basta que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión difundan propaganda que favorezca a un partido político, sin importar la naturaleza del objeto de promoción (basta con que se difunda en la televisión propaganda política o electoral) o que medie algún contrato como lo advierte el artículo 350 del COFIPE.

Dichas personas morales tienen la capacidad de decidir si el contenido de un determinado promocional es contrario a la constitución o el ordenamiento legal, para determinar su difusión o no. Por ello determinó que en estos casos, no es aplicable el criterio jurisprudencial rubricado como “CENSURA. LA EMPRESA QUE EDITA Y PUBLICA UNA OBRA, CARECE DE FACULTAD PARA EXAMINAR QUE SU CONTENIDO NO CONTenga CALIFICATIVOS INJURIOSOS EXPRESIONES MALICIOSAS, ASÍ COMO REVISAR LA VERACIDAD DE LO INFORMADO Y POR ELLO IMPEDIR SU PUBLICACIÓN”.

El TEPJF argumentó que si bien de una interpretación gramatical debiera entenderse que la prohibición es absoluta, una interpretación sistemática y funcional conduce a la conclusión de que su objeto no comprende los tiempos que en esos medios se empleen para difundir las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de los medios de comunicación, como la entrevista, la crónica, la noticia o el reportaje. Pronunció que diversos medios periodísticos, pueden transmitirse varias ocasiones, siempre y cuando no desnaturalicen su calidad como labor periodística.

IV.1.4 La difusión de los informes de actividades de los legisladores a través de promocionales en radio y televisión.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior ha sostenido que es legal que los legisladores difundan sus

informes de actividades a través de promocionales de radio y televisión, a excepción del período durante precampañas y campañas electorales, al resolver los recursos de apelación con números 75y 82/2002, 87/2009 y 89/2009.

Considera que la rendición de informes es una obligación que los legisladores deben cumplir dentro de un estado democrático. Comunicar a la ciudadanía las actividades y resultados durante la gestión legislativa es una de las actividades inherentes a la función parlamentaria, dado que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales a la función representativa de los funcionarios electos (RAP-75y 82/2002 y 87/2009, p. 29).

Determinó que a pesar de que ni la Constitución ni la ley orgánica del Congreso de la Unión prevén algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en los que los legisladores deben comunicar a la ciudadanía sus gestiones, es posible que su difusión se realice mediante diversas formas, como la colocación de promocionales en los medios electrónicos. Justifica este argumento por la eficacia de utilizar la radio y la televisión como los canales de comunicación más consultados por la población (RAP-75y 82/2002 y el 87/2009, p. 30).

IV.1.5 Límites de la propaganda política (expresiones denigrantes).

Se tienen tres casos interpretativos por parte del TEPJF referentes a los límites de la propaganda política o política-electoral en relación con la libertad de expresión, como antecedentes a la aplicación de la reforma constitucional 2007-2008. A pesar de que estos asuntos se resolvieron en fecha posterior a la reforma, su contenido se juzgó con las reglas anteriores, ya que los hechos impugnados sucedieron antes de ella. Los casos son los SUP-RAP-108/2008, 118/2008 y 234/2008.

En ellos, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral da cuenta del grado de dificultad que supone resolver con supuestos de infracción que consisten

en expresiones vagas, como es la prohibición de expresiones que impliquen “denigración” o “calumnia.” En los casos de estudio, la Sala Superior del TEPJF interpreta el alcance y significado de las expresiones denigrantes.

IV.2 Facultades del IFE.

Uno de los primeros aspectos que fueron dilucidados a través de la interpretación de la Sala Superior del TEPJF está referido a la distribución de competencias dentro del IFE.

IV.2.1 Facultades exclusivas del Consejo General del IFE.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 118 del Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del IFE tiene, como atribuciones relacionadas a la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, las siguientes:

1. Aprobar y expedir los reglamentos internos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;
2. El IFE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, y
3. Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al COFIPE y cumplan con las obligaciones, a que están sujetas;
4. Vigilar que en lo relacionado a las prerrogativas de los partidos políticos, se actúe con apego al COFIPE, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el propio Consejero General; y

5. Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinando a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en el COFIPE y demás leyes aplicables.

IV.2.2 Facultades de otros órganos del IFE.

La Sala Superior del TEPJF, a partir de una interpretación gramatical y sistemática de diversas disposiciones del COFIPE y del Reglamento de acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, estableció que el Comité de Radio y Televisión del IFE es el órgano facultado para aprobar las pautas que corresponden a las autoridades electorales locales fuera de los periodos de precampaña y campaña, por lo que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, carecen de facultades para negar la solicitud de asignación de tiempo en radio y televisión presentada por alguna autoridad electoral local.

IV.2.3 Límites a la facultad reglamentaria del IFE.

El IFE no puede en el ejercicio de la facultad reglamentaria que posee reducir los espacios en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos por disposición constitucional.

En ejercicio de la facultad reglamentaria el Consejo General del IFE emitió el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral en cuyo artículo 9, apartado 2, establecía que en caso de que el tiempo del que dispone el IFE en una estación de radio o canal de televisión fuera insuficiente para transmitir

el programa mensual, entonces transmitirán exclusivamente mensajes con duración de 20 segundos cada uno.

La Sala Superior del TEPJF aplica el principio de jerarquía normativa (IUS 172521), que consiste en que los reglamentos tienen como límite las disposiciones de la ley que reglamentan, precisando los supuestos normativos de aplicación, sin que pueda imponer limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Se confirma la irreductibilidad o supresión de los espacios en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos.

IV.3.1 Todas las emisoras de radio y los canales de televisión deben ser consideradas para la asignación de tiempo.

El TEPJF concluyó, a partir de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del Artículo 41 base III, Apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las disposiciones del COFIPE, que las estaciones de radio y televisión, con independencia de su naturaleza o tipo de programación que transmitan, tienen la obligación de difundir los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales, por lo que en la asignación de los tiempos de radio y televisión deben estar incluidas todas las emisoras de radio y los canales de televisión, sin importar el tipo de programación que posean.

Al respecto, el artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión relativo a las obligaciones que tienen los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, establece claramente en su fracción III lo siguiente:

“III. Poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo que le corresponde administrar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59-BIS²⁷”

²⁷ *El artículo 59-BIS se refiere al tiempo de que dispone el IFE para la transmisión de promocionales dentro y fuera de los procesos electorales federales y locales.

IV. 3.2 Los concesionarios de televisión no pueden modificar o alterar los spots aprobados por el IFE.

En diferentes sentencias el TEPJF argumentó que todos los mensajes, para radio o televisión, que los partidos políticos realicen y que la autoridad envía a las concesionarias y permisionarias para su transmisión, constituyen una forma específica de propaganda electoral, de acuerdo su definición establecida en el artículo 228 apartado 3 del COFIPE y la de material electoral según el artículo 5, apartado 1, inciso c), fracción X, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

A partir de las definiciones que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, el TEPJF delimitó *manipular* como alterar o modificar el sentido original de alguna cosa y la acción de denigrar como el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones, es decir, cuando “afecta los derechos de las instituciones como tercero”, como criterio básico para sancionar.

IV.4. Características del Procedimiento Especial Sancionador.

La Sala Superior del TEPJF estableció que el Procedimiento Especial Sancionador (PES) tiene esencialmente tres características: sumario, precautorio y sancionador, en los siguientes términos:

"Lo sumario deriva de que los plazos para las diversas etapas del mismo se encuentran delimitados de manera breve, con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normatividad electoral;"

"El carácter precautorio consiste en la posibilidad de dictar medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución, para

suspender la difusión o distribución de los actos denunciados, ante la necesidad de hacer cesar conductas presuntamente infractoras, capaces de producir una afectación irreparable, o de lesionar el orden público y el interés social; y "

"El carácter sancionador consiste en que en el supuesto de actualizarse la conducta denunciada, el sujeto infractor se hará acreedor a la pena establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."

Cada una de las tres características señaladas resulta independiente y con finalidades distintas que no resultan excluyentes.

Ciertamente, si la autoridad electoral considera que deben suspenderse transmisiones, como consecuencia de haber decretado las medidas cautelares no se da por concluido el procedimiento sancionador, para determinar, en su caso, la responsabilidad y sanción correspondiente.

IV. 4.1. Reglas de Trámite del Procedimiento Especial Sancionador.

Precisamente atendiendo a una de las características del Procedimiento Especial Sancionador (PES) el trámite resulta breve, como se advierte del artículo 368 del COFIPE, que en síntesis establece lo siguiente:

- a) El órgano del IFE que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.
- b) En caso de que sea admitida la denuncia, se emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos,

que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

Un punto relevante en la interpretación que ha llevado la Sala Superior del TEPJF tiene que ver con hacer efectiva la garantía de audiencia en la tramitación de estos procedimientos, por tal motivo se ha estimado que el plazo a partir del cual debe ser computado el plazo de cuarenta y ocho horas debe computarse a partir del que efectivamente es notificado el denunciante, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.

IV.4.2. Medidas cautelares.

Uno de los aspectos más relevantes en el trámite del Procedimiento Especial Sancionador (PES) está relacionado con la facultad que posee la Secretaría Ejecutiva del IFE para la adopción de medidas cautelares, las cuales se propondrán a la Comisión de Quejas y Denuncias, en los términos establecidos en el artículo 364 del COFIPE.

En efecto, incluso la posibilidad de decretar este tipo de medidas es la que dota al PES de una de sus tres características (cautelar).

El criterio que ha establecido la Sala Superior del TEPJF para que se decreten las medidas cautelares no difiere de las que son reconocidas en otras jurisdicciones.

IV.4.3. Medios de prueba.

Uno de los aspectos del artículo 14 de la Constitución Federal es el relativo a que se respeten las garantías esenciales del procedimiento.

En cuanto a los medios de prueba, el artículo 369 del COFIPE establece que en el PES no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, el motivo por el cual se limita a estas pruebas deriva precisamente del carácter sumario y expedito del PES.

Es precisamente el aspecto referido a la prueba técnica el que ha originado algunos criterios de interpretación por parte de la Sala Superior del TEPJF.

En efecto, se debe tener presente que en materia de radio y televisión, la prueba técnica adquiere un carácter relevante, ya sea por el contenido de los spots o para verificar el cumplimiento de los concesionarios en la transmisión de las pautas asignadas.

CAPITULO V

RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES 2008-2009

V.1 Las elecciones del 2006 y la inequidad en los espacios de radio y televisión.

Las elecciones federales del 2006 tuvieron un impacto profundo en la sociedad mexicana debido a la cerrada competencia que tuvieron los candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos. En este caso el candidato del partido en el gobierno logró aventajar y como resultado el país se vio polarizado por las sospechas de un fraude electoral.

En este punto no es objetivo de este trabajo establecer si hubo un fraude electoral o no en las elecciones del 2006 pero el impacto de esta acusación ha repercutido hasta los círculos de investigadores serios en la materia político-electoral, el Doctor en Ciencia Política Luis Javier Garrido comenta sobre las elecciones del 2006:

En 2006, emergió en México una crisis política de gravedad como consecuencia de las elecciones presidenciales fraudulentas del 2 de julio, que para ambos sectores de mexicanos constituyeron el mayor fraude electoral en la historia nacional, y que evidenció el descrédito de las instituciones políticas y la urgencia de una renovación política del país. Esta crisis se había gestado durante varios lustros por las políticas económicas y sociales anti populares de los últimos gobiernos, las que no cambiaron en lo absoluto tras la alternancia del 2000, el fin de la era de los gobiernos priístas y la llegada de un presidente panista a Los Pinos, y estalló abiertamente con la imposición de un gobierno de facto surgido de ese fraude y respaldado por las mafias de poder económico que se habían venido apoderando de espacios claves del aparato estatal desde 1982. Ante esta crítica situación, la “clase política” del país no tuvo otra respuesta que la de tratar de consensar una “reforma político-electoral” que fuese avalada por las tres principales formaciones políticas de México y cuya negociación fue anunciada a principios de 2007: una más en la ya larga historia de reformas legales en la materia y una más que no cambio gran cosa.²⁸

Sin embargo, como el fraude en esas elecciones no esta a discusión dentro del campo de estudio de la presente investigación, si es importante discutir algunas

²⁸ Javier, Luis (2008). Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007, editorial Porrúa, pág. 373.

situaciones particulares que sucedieron, y principalmente porque motivaron las reformas en materia de acceso a la radio y televisión en la legislación electoral.

Habiendo explicado la trascendencia que implican los medios de comunicación en la política y especialmente en las campañas electorales, la elección presidencial mexicana de 2006 tiene especial importancia en relación con este tema, en primer lugar por la diferencia mínima de votos por los que el candidato del Partido Acción Nacional superó al candidato de la Alianza por el Bien de Todos (15,000,284 contra 14,756,350)²⁹.

En el monitoreo del IFE se establece que no existió una tendencia que manifieste una cantidad excesiva de diferencia de promocionales entre los partidos y coaliciones con los resultados finales de la votación, ya que la coalición “Alianza por México”, que tuvo la mayor cantidad de promocionales, quedó en tercer lugar en la preferencia de los votantes; tal y como se desprende de la siguiente tabla:

MONITOREO EN RADIO

PARTIDO O COALICIÓN	TOTAL VERSIONES DIFUNDIDAS	NÚMERO DE IMPACTOS POR MES						TOTAL TRANSMISIONES
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	
Partido Acción Nacional	697	19,111	23,969	14,338	21,655	42,326	87,562	209,561
Coalicón Alianza por México	1,036	795	26,958	23,679	22,501	51,317	109,831	234,781
Coalicón Por el Bien de Todos	638	3,597	17,709	18,847	4,705	32,136	55,274	132,068
Partido Nueva Alianza	55	8	1,358	974	309	4,209	13,317	20,573
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	36	27	456	775	139	795	2,413	4,705
TOTAL	2,473	24,138	71,048	58,613	49,409	130,283	268,197	601,688

MONITOREO EN TELEVISIÓN

PARTIDO O COALICIÓN	TOTAL VERSIONES DIFUNDIDAS	NÚMERO DE IMPACTOS POR MES						TOTAL TRANSMISIONES
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	
Partido Acción Nacional	486	1,447	2,371	2,187	3,329	7,481	22,574	39,989
Coalicón Alianza por México	1,011	764	6,884	3,076	4,379	14,349	39,339	69,891
Coalicón Por el Bien de Todos	448	821	3,101	2,697	847	5,767	19,844	33,077
Partido Nueva Alianza	31	24	507	685	66	3,390	8,175	12,547
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	22	0	0	25	104	177	547	853
TOTAL	1,997	3,056	12,863	8,620	9,375	31,664	90,479	155,857

MONITOREO EN RADIO + TELEVISIÓN

PARTIDO O COALICIÓN	TOTAL VERSIONES DIFUNDIDAS	NÚMERO DE IMPACTOS POR MES						TOTAL TRANSMISIONES
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	
Partido Acción Nacional	1,183	21,558	26,340	16,525	25,384	49,807	110,136	249,550
Coalicón Alianza por México	2,046	1,559	33,842	26,705	26,930	65,366	149,170	304,172
Coalicón Por el Bien de Todos	1,086	4,418	20,810	21,544	5,352	37,303	74,918	165,145
Partido Nueva Alianza	57	32	2,463	1,659	175	7,399	21,492	33,120
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	58	27	456	800	143	372	2,350	5,558
GRAN TOTAL	4,479	27,194	83,911	67,133	58,784	161,747	358,676	757,545

Fuente: Consultado en: www.ife.org.mx el 18 de junio de 2011.

²⁹ Consultado en: www.ife.org.mx el 18 de junio de 2011.

En este tenor los promocionales denostativos también fueron señalados como un factor determinante para la elección:

“Al iniciar la campaña el 19 de enero de 2006, el candidato de la APBT contaba con una ventaja aproximada de 10 puntos porcentuales sobre el candidato del pan. La confrontación entre los dos candidatos punteros fue subiendo de tono a medida que se acercaba el día de la elección, el 2 de julio. La campaña de Calderón Hinojosa dio un viraje estratégico a mediados de marzo. Hasta antes de ese momento, se centraba en la integridad del candidato y tenía un tono predominante de auto-promoción. A la llegada de un nuevo equipo de campaña, la estrategia del candidato panista adoptó un tono de confrontación, calificando a su contrincante como un “peligro para México”. Ese tono se mantendría hasta el final de su campaña.”³⁰

Esta medida propagandística en la cual se denomina al contrincante un “peligro para México” además de haber producido un impacto en la sociedad, a todas luces es violatorio de las disposiciones electorales en la época, pero el IFE al no tener las normas jurídicas procesales para evitar la transmisión de estos *spots* o sacarlos del aire de forma inmediata, no pudo funcionar como un árbitro electoral que mantuviera el orden jurídico.

Ante estas afirmaciones, es concluyente determinar que las elecciones federales del 2006 no contaban con la normatividad para garantizar la equidad y legalidad de las mismas, expresamente en cuanto al manejo y acceso de los tiempos de radio y televisión, está obliga a la reforma del 2007, y genera una nueva etapa en el método electoral a la luz de la época en que los medios electrónicos juegan un papel determinante en esta materia.

V.2 La reforma de 2007

La reforma constitucional en materia electoral del 2007 fue resultado de la contienda electoral del 2006, principalmente se consideró que el abuso de la

³⁰ Juárez, J. (2007) Las Elecciones Presidenciales a través de los spots de campaña. Pág. 68-69. Consultado el 23 de septiembre de 2011 en:

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal40/63.pdf>

contratación de espacios en radio y televisión así como el tipo de mensajes negativos fueron un retroceso para el sistema electoral mexicano, de tal manera que en el *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS* se generaron las siguientes consideraciones:

“Las campañas electorales han derivado en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados "spots" de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

*Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles –para la democracia– campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no sólo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática.*³¹

De tal manera que la principal reforma del 2007 fue la ya explicada en el artículo 49, en donde se dan las reglas generales del acceso a la radio y televisión:

Artículo 49

- 1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*
- 2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*

³¹ DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007. Consultada el 12 de julio en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero.

Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.

6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

Es de vital importancia tener siempre presente este artículo ya que sostiene un avance en el sistema electoral que se podría plantear como imposible en otros países donde los medios de comunicación tienen un poder político excesivo.

V.3 La producción normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral.

Durante el 2008, el Consejo General realizó uno de los trabajos más importantes para la reglamentación de los tiempos en radio y televisión,

aprobando el Reglamento de acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral; mismo que el 10 de julio de 2008 fue presentado en su versión final, la sexta, de un largo proceso de deliberación del Consejo mismo que culminó en la integración de un nuevo modelo de competencia electoral para el Estado Mexicano. Es una reforma sin precedente en nuestra historia democrática, pues define de manera simultánea la regulaciones y relaciones del Instituto Federal Electoral y los partidos políticos, concesionarios de radio y televisión así como con los permisionarios, las autoridades locales de todo el país, los gobiernos de los tres niveles e Instituciones públicas que realizan publicidad o comunican por estos medios, los particulares o grupos que intervengan o quieran intervenir en la contienda política mediática, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otras autoridades en la misma materia en todo el País.

Algunas de las regulaciones directas del reglamento en ámbito técnico son las siguientes:

- Crear y cuidar los esquemas de colaboración con los sujetos regulados en el reglamento.

- Determinar, gestionar y otorgar directamente los espacios y tiempos electrónicos a todos los actores autorizados, a nivel federal, local y durante todo el año.

- Otorgar las pautas, agendas y horarios de transmisión a miles de medios de comunicación electrónica.

- Monitorear las señales de los concesionarios y permisionarios de tales medios para verificar su cumplimiento.

- Vigilar que nadie más que los partidos políticos emitan mensajes electrónicos, políticos y electorales durante las campañas, en la señal de radio difusión y en todo el territorio nacional.

Lo principios esgrimidos en el reglamento fueron cuidadosamente discutidos con responsabilidad y consiguieron ser avalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirmando su constitucionalidad.

Previo a la aprobación del reglamento, se permitió que la participación de todos los sectores políticos ofreciera sus puntos de vista y del cual podemos hacer un recuento sucinto de sucesos que terminaron en la aprobación del reglamento.

1) La Presidencia del Comité de Radio y Televisión envió a la Secretaría Ejecutiva un material inicial que contenía una propuesta de redacción y regulación de todos los aspectos importantes que debía incorporar el reglamento.

2) El Comité de Radio y Televisión con todos los partidos políticos incluidos, se reunió en seis ocasiones para discutir los temas vertebrales del reglamento.

3) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y la Secretaría Ejecutiva analizaron el material y lo pusieron a consideración de Consejeros y partidos, abriendo un periodo de consulta por escrito.

4) Con las observaciones de los Consejeros Electorales y de siete partidos políticos, además de los Directores Ejecutivos del Instituto, se desplegó un esfuerzo de estructuración nueva, eliminación, jerarquización y fusión de 21 documentos llegados a la Secretaría Ejecutiva. El criterio de construcción fue cumplir rigurosamente la Constitución y la ley, e incorporar y atender siempre las propuestas más importantes de todos los partidos y Consejeros.

5) Una vez conocidas y atendidas las observaciones, se presentó el proyecto integrado ante la Junta General Ejecutiva.

6) La Junta en Pleno conoció la versión del reglamento, observó varios puntos de importancia y aprobó enviar el material a todos los Consejeros, representantes de los partidos y del Poder Legislativo bajo el formato de Acuerdo del Consejo General.

7) Los partidos políticos se reunieron con el Presidente del Consejo y los Consejeros Electorales para solicitar una nueva ronda de discusión con el fin de puntualizar y definir los temas de mayor importancia.

8) En conjunto, los partidos presentaron 86 observaciones que fueron atendidas y discutidas por la Junta General Ejecutiva y por el Comité, en una labor de consenso y cuidado técnico, que desembocó en el Consejo General.

Así, en un ambiente de concordia que duraría poco se cumplió con los requisitos básicos cubriéndolo sobremanera y dando certeza al trabajo del IFE demostrando el compromiso con los ciudadanos, grupos organizados, partidos políticos, institutos electorales locales, concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, gobierno federal, así como a gobiernos locales y municipales. A partir del momento de la publicación del Reglamento día 10 de julio de 2008, el IFE se constituyó a plenitud en la autoridad única para administrar el tiempo del Estado en materia electoral, a nivel reglamentario y operativo.

V.4 Los requerimientos respecto a incumplimientos de tiempos asignados en radio y televisión.

Dentro de las nuevas capacidades de transparencia de la información hubo más de 500 requerimientos respecto a incumplimientos en tiempos de transmisión de los cuales alrededor de 350 fueron de radiodifusoras y 180 de televisoras.

Una vez desahogados los requerimientos respectivos, se dieron 52 vistas a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General (durante todo el proceso electoral federal 2008–2009), de las cuales 27 corresponden a estaciones de radio y 25 a canales de televisión.

El Consejo General recibió, tramitó y desahogó 60 procedimientos especiales sancionadores en materia de radio y televisión con motivo de incumplimientos a la ley electoral (durante todo el proceso electoral federal 2008-2009).

Es importante remarcar que en un hecho puramente procesal y apoyado en la tesis que a continuación se transcribe, lo testigos de grabación encargados del monitoreo fueron avalados por el órgano jurisdiccional reconocido, es decir, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Tesis XXXIX/2009

RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA ELABORAR "TESTIGOS DE GRABACIÓN" A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE PAUTAS DE TRANSMISIÓN DE MENSAJES EN MATERIA ELECTORAL.

—De lo previsto en los artículos 41, base III, apartado A, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, 57, párrafo 3; 59, párrafo 3; 65, párrafo 3; 71, párrafo 3; 74, párrafo 2, y 76, párrafos 1, inciso a), y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 4 y 5, párrafo 1, inciso c), fracción XI, y 6 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, se advierte que el Instituto Federal Electoral está facultado para establecer los medios idóneos para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe respecto de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión, para lo cual puede asistirse de las tecnologías, instrumentos o mecanismos que resulten adecuados para ese efecto, como es la grabación de las transmisiones de radio y televisión, denominada "testigos de grabación", cuya finalidad es compararla con los datos contenidos en la pauta correspondiente y determinar si el mensaje fue transmitido en los términos ordenados. Negar la posibilidad de utilizar tales instrumentos limitaría al Instituto Federal Electoral en su facultad de verificación del cumplimiento de las pautas.

Recurso de apelación. SUP-RAP-40/2009.—Actor: Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—25 de marzo de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Enrique Aguirre Saldívar, Carlos Alberto Ferrer Silva y Karla María Macías Lovera.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiuno de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

V.5 Administración de los tiempos del Estado en precampaña.

Por la distribución de tiempos en radio y televisión durante las precampañas federales, como se describió previamente en este documento, la Constitución y la ley electoral precisan las reglas de distribución de tiempos, la duración de los promocionales, los horarios de transmisión y las condiciones de acceso a las prerrogativas en radio y televisión a las que tienen derecho los partidos políticos.

En particular, en la vigésimo segunda sesión extraordinaria del Comité de Radio y Televisión, celebrada el 7 de noviembre de 2008, se acordó por consenso de sus integrantes la duración de los mensajes de precampaña, siendo ésta de treinta segundos por promocional de los partidos políticos o instituciones.

Con base en estas premisas, el IFE administró las pautas y entrega de materiales, así como órdenes de transmisión de 8 millones 578 mil 560 promocionales. Cada estación de radio y canal de televisión (2,077 en conjunto en la precampaña) quedó obligada a transmitir 3 mil 840 promocionales durante toda la precampaña.

El tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos se distribuyó de conformidad con el criterio constitucional: 30 por ciento del total en forma igualitaria y el 70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Esta es la columna vertebral sobre la que se garantiza el principio de equidad en la contienda.

V.6 El spot, como principal mecanismo de propaganda electoral.

Los beneficios de la reforma electoral de 2007 fueron tangibles para las elecciones federales del 2009, pero la ventaja que se ha ganado en una mayor garantía de equidad y legalidad en las elecciones en lo que es el acceso a los tiempos y contenido de éstos en la radio y televisión ha traído como consecuencia el abuso de los spots.

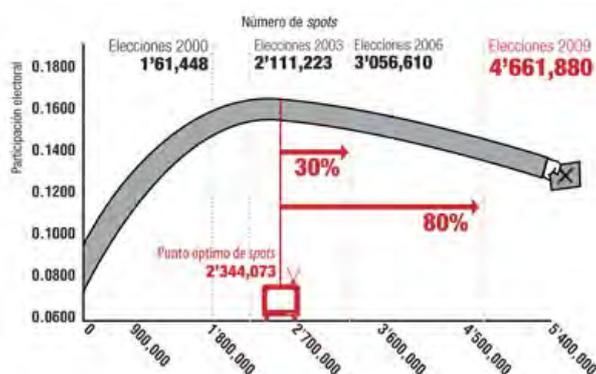
Un estudio de Mónica Aspe Bernal, Alberto Farca Amigo y Jimena Otero Zorrilla publicado por la revista "Nexos" tomando en cuenta el aumento considerable del número de spots que la reforma de 2007 trajo indica lo siguiente:

“La reforma no se limitó a prohibir la compra directa de spots por los partidos, sino que les otorgó de manera gratuita un número de spots cinco veces mayor al adquirido por los partidos políticos en las elecciones de 2003. El número total de anuncios en radio y televisión en las elecciones de 2003 fue de poco más de seis millones, mientras que en las elecciones de 2009 superó los 32 millones.

*Sólo en televisión, en las dos elecciones comparadas, se pasó de 1.8 millones a 10.6 millones de spots.*³²

El que haya más spots no implica que la contienda electoral sufra en el ámbito de legalidad, pero el problema es que según este mismo estudio el aumento del número de spots, trae aparejado una menor participación ciudadana, lo que invariablemente nos remite al artículo 41 el cual dice textualmente en su fracción I párrafo segundo que: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática”. De esta forma el modelo de acceso a los medios de comunicación evita que se cumpla a detalle este precepto Constitucional.

La siguiente gráfica demuestra la relación entre participación ciudadana de las anteriores elecciones federales y la votación³³:



³² Revista Nexos. Más Spots, ¡Menos Votos! Consultado el 12 de agosto de 2011 en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=699>

³³ Opus cit.

CONCLUSIÓN

La reforma electoral del 2007, cambió muchas de las inercias y hábitos político–electorales con que se llevaban a cabo los procesos comiciales en México. Implantó un modelo de comunicación política, originando una cascada de transformaciones que han dado un perfil nuevo a la competencia electoral de todo el país.

Abarcó prácticamente todos los temas del marco que regula la competencia democrática y, amplió las actividades del IFE.

Después del proceso electoral del año 2008–2009, aquellos cambios profundos, ya no pueden ser mirados o evaluados sólo a partir de un análisis jurídico o académico; por el contrario, estamos en condiciones de analizar sus primeros resultados.

La implementación de la reforma requirió la emisión de 24 acuerdos y disposiciones reglamentarias para hacer efectivas las nuevas disposiciones legales. El IFE contó con un plazo de 180 días para llevar a cabo esta tarea. Construir los acuerdos y los reglamentos supuso un primer gran esfuerzo de interpretación de la reforma.

Se trató de dar contenido y colocar en línea las nuevas disposiciones normativas, las nuevas bases constitucionales y los principios rectores de la materia electoral. Naturalmente, la reglamentación fue emitida, previa al desarrollo del proceso comicial, esto es, sin que se tuviera experiencia en la aplicación de las nuevas normas (especialmente en radio y televisión, en propaganda de los partidos políticos y en las obligaciones y restricciones de los servidores públicos). Esto explica que el Instituto esté ya en condiciones de advertir con claridad aquellos elementos que siguen siendo perfeccionables y las insuficiencias o los excesos en la regulación de los diversos temas. En consecuencia, debe decirse

que el IFE está preparado para llevar a cabo una revisión, y actualización de sus reglamentos vigentes.

La columna vertebral de la reforma electoral es, sin duda, la nueva regulación de la radio y la televisión durante el proceso electoral. El objetivo fue generar condiciones de equidad en el desarrollo de la competencia y evitar que el dinero y los actores ajenos a la contienda partidista alteren dichas condiciones. Así, el IFE instauró un modelo nuevo que asegurara el acceso permanente de los partidos políticos y las autoridades Electorales a la radio y la televisión, y evitar la irrupción de las frecuencias mediáticas mediante la compra o adquisición de espacios. Así, las precampañas y campañas electorales se difundieron exclusivamente a través de los tiempos del Estado y, para ello, se desarrolló una tarea al mismo tiempo política, de vinculación, reglamentaria, tecnológica y sancionadora.

Se trató de un verdadero reacomodo entre los poderes constitucionales y las empresas de los medios de comunicación. El capítulo III explica todo ese trabajo que, como se ha dicho, constituye uno de los desafíos y esfuerzos institucionales más importantes desde la fundación del IFE.

Derivado del nuevo modelo de comunicación política, el presupuesto público a partidos políticos pudo descender, pues evitó la transferencia inercial de casi tres mil millones de pesos por concepto de pagos de propaganda electoral. Correlativamente, el monto de financiamiento público destinado a los partidos políticos en 2009 descendió un 45.4% en términos reales, comparado con el año similar de elecciones intermedias en 2003.

No obstante la relevancia de esa cifra, la conclusión más importante es la viabilidad del nuevo modelo de comunicación política electoral. Ése es el corolario que se desprende de la implementación de la reforma, cuya prueba primordial es el cumplimiento generalizado de la ley y de las pautas de transmisión que el IFE

ordenó a miles de concesionarios y permisionarios en todo el país. Concluimos con Giovanni Sartori con una expresión muy sencilla:

La democracia directa como tal se basa en las interacciones “cara a cara” entre presentes, entre personas que se influyen mutuamente y que cambian de opinión escuchándose entre sí.³⁴

México es un país con una democracia representativa, y aunque el comentario de Sartori sobre la democracia directa manifiesta perfectamente el vínculo íntimo entre comunicación y democracia directa, hay que identificar que existe un vínculo muy similar en la comunicación ciudadana y de partidos con la democracia representativa, y este trabajo ha sido manifiesto del interés de cimentar un México en el que la comunicación sea un vehículo para la democracia y no un obstáculo.

³⁴ Sartori, Giovanni (2009). La Democracia en 30 Lecciones. Taurus, México, pág. 39.

Bibliografía:

Andrade, J. (2010). Derecho Electoral. Editorial Oxford.

Bobbio, Norberto (2001). El Futuro de la Democracia. Tercera edición, Fondo de Cultura Económica.

Carpizo, Jorge (2002). El presidencialismo Mexicano. Segunda edición, siglo veintiuno editores.

Dahl, Robert (2009). La Poliarquía Participación y Oposición. tercera edición, tecnos.

Ferrajoli, Luigi (2010) Democracia y Garantismo, Segunda Ed., editorial Trotta

IFE (2008). Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008 Documento de Difusión con Fines Informativos.

IFE (2008). Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales Documento de Difusión con Fines Informativos.

IFE (2010). Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral Durante el Proceso 2008-2009.

Javier, Luis (2008). Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007, editorial Porrúa.

Méndez de Hoyos, Irma (2006). Transición a la Democracia en México, Fontamara.

Sartori, Giovanni (2006). Homo Videns La Sociedad Teledirigida, editorial Punto de Lectura.

Sartori, Giovanni (1976). Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza editorial.

Sartori, Giovanni (2009). La Democracia en 30 Lecciones. Taurus.

Tocqueville, Alexis (2008) La Democracia en América, segunda edición, fondo de cultura económica.

Páginas de internet consultadas:

www.ife.org.mx

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espinalpdf/espinal40/63.pdf>

<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=699>