

El papel de la radio y la  
televisión en el nuevo modelo  
de comunicación política:

lecciones para México





El papel de la radio y la  
televisión en el nuevo modelo  
de comunicación política:  
lecciones para México

**Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre**

---

**Prólogo**

**Mtro. Arturo Bolio Cerdán**

**serie**

Investigaciones  
jurídicas y político-electorales

Esta investigación fue arbitrada  
por pares académicos.

**El papel de la radio y la televisión en el nuevo modelo  
de comunicación política: lecciones para México**

DR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE

Primera edición, agosto de 2013

© 2013

Francisco Javier Guerrero Aguirre

© 2013

Instituto Electoral del Estado de México  
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapatlán,  
C. P. 50160, Toluca, México  
[www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx)

Coordinación Editorial  
Centro de Formación y Documentación Electoral  
Gustavo López Montiel

Corrección de estilo y diseño editorial  
Área de Promoción Editorial del  
Centro de Formación y Documentación Electoral  
del Instituto Electoral del Estado de México

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-9028-43-5

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son  
responsabilidad del autor y el Instituto Electoral del Estado de  
México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

# INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

## CONSEJO GENERAL

Jesús Castillo Sandoval

PRESIDENTE

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Juan Salvador V. Hernández Flores

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

CONSEJEROS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

## REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Edgar A. Olvera Higuera

PRI Eduardo G. Bernal Martínez

PRD Efraín Medina Moreno

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Esteban Fernández Cruz

MC Horacio Jiménez López

NA Benjamín Ramírez Retama



## Agradecimientos

---

Este libro es el resultado de la experiencia, el trabajo y la dedicación de muchas personas que, de alguna u otra manera, me ayudaron a llevarlo a cabo. A cada uno de ellos quiero manifestar mi agradecimiento.

Hago un reconocimiento a los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa Fernández y Benito Nacif Hernández por su interés, entusiasmo y sus valiosas aportaciones, con quienes compartí los trabajos del Comité de Radio y Televisión y de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Sin duda, esta obra se enriqueció con los intensos debates con mis colegas Consejeros, así como con los representantes partidistas y Consejeros del Poder Legislativo, al interior del Comité y en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral. A todos ellos mi gratitud.

Por su colaboración como Secretarios Técnicos durante mi Presidencia en el Comité de Radio y Televisión, debo agradecer a Antonio Gamboa Chabbán y Alfredo Ríos Camarena, así como a sus equipos de trabajo que dieron seguimiento profesional y puntual a los acuerdos de ambas comisiones.

De manera especial, reconozco y agradezco a Juan Carlos Amador Hernández, quien coordinó los trabajos de investigación de este libro y fungió como Secretario Técnico durante mi Presidencia en la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Asimismo, a Elizabeth Perdomo Reyes por su contribución en la edición de esta obra, así como a Alejandro Guerrero Monroy y Mónica González García por su apoyo en este proceso.

El trabajo intelectual no puede concebirse como una actividad solitaria; requiere de la reciprocidad de puntos de vista. En este tenor, muchas de las ideas expresadas en esta obra surgieron de amigables intercambios mantenidos, en distintos momentos, con actores relevantes y especialistas involucrados en estos temas, quienes me ofrecieron generosos comentarios y observaciones.

Agradezco al Instituto Electoral del Estado de México la publicación de esta obra, a sus Consejeros Electorales y a los servidores públicos del área de promoción editorial.

En especial, con gran aprecio, mi agradecimiento al autor del prólogo, el Consejero Arturo Bolio Cerdán, tanto por sus atinadas e invaluable reflexiones como por su generoso apoyo que hizo posible la publicación del presente libro.

# Índice

Prólogo	XIII
Introducción	XVII
Medios de comunicación, partidos políticos y elecciones	1
Medios de comunicación masiva y política: un acercamiento desde la teoría	1
Medios de comunicación como intermediarios entre políticos y electores: importancia estratégica	7
Medios de comunicación en las campañas electorales: experiencia internacional	10
El modelo de comunicación política previo a la reforma política de 2007-2008	20
Creación del marco constitucional y legal para el nuevo modelo de comunicación política en México desde la visión del legislador	30
Construcción de un régimen de acceso igualitario a los medios de comunicación en México	37
Implementación del nuevo modelo de comunicación política en México	47
Creación del marco normativo y reglamentario del IFE	47
La administración del tiempo en radio y televisión por parte del IFE	54
Elecciones federales	55
Elecciones no coincidentes con la elección federal	59
Elecciones coincidentes con la federal	61
Periodo ordinario	63
La propaganda gubernamental y la prohibición de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión	64

Construcción de mapas de cobertura y catálogos de estaciones	68
La definición de un modelo tecnológico para la verificación y el monitoreo	78
Calendarios electorales y el acceso a la radio y la televisión: elección federal de 2009	86
Pautas, materiales y transmisiones	90
Los actos atípicos y el sobreseimiento	110
El cumplimiento de la pauta por parte de los concesionarios y permisionarios: elección federal de 2009	128
 Las prerrogativas de los partidos en radio y televisión: acuerdos y desacuerdos	 141
Las necesidades de una reforma al Reglamento de Radio y Televisión: diagnóstico inicial	141
Los grandes retos en materia de radio y televisión durante el periodo 2010-2011. Posturas encontradas	150
Las elecciones del Estado de México de 2011: coberturas de medios y zonas conurbadas	151
El nuevo Reglamento en Radio y Televisión.	180
Encuentros y desencuentros	
Discusión y aprobación del Reglamento: primera ronda	202
Renuncia a la Presidencia del Comité de Radio y Televisión	211
Los desplegados IFE vs. CIRT	214
El TEPJF revoca el Reglamento: alcances de la Resolución SUP-RAP-146/2011 y acumulados	225
Estrategia institucional para la discusión de la reforma al Reglamento: segunda ronda	231
Consulta pública y el informe de factibilidad	234
Nuevo Reglamento de Radio y Televisión	238
 La aplicación del modelo de comunicación política en las elecciones federales y locales 2011-2012	 241
Acciones preparatorias para la transmisión de mensajes	241
Participación de la radio y televisión en las elecciones locales coincidentes con la elección federal de 2012	244

Catálogos, bloqueos y coberturas de los medios de comunicación masiva	252
Informes de monitoreo y niveles de cumplimiento del proceso electoral federal de 2012 y elecciones locales coincidentes	300
Metodología para el monitoreo de programas que difunden noticias	312
Intercampañas y su regulación	345
La celebración de debates	349
Un nuevo escenario comunicacional: desafíos y perspectivas	371
Resultados de la elección presidencial de 2012	371
Actos de impugnación y el papel de la radio y la televisión	374
Sentencia del Tribunal: juicio de nulidad	376
Principales retos atendidos en materia de radio y televisión para la elección de 2012	380
Retos técnicos operativos más significativos que el IFE enfrentó	387
Valoración de las conductas de los sujetos regulados: fortalezas y debilidades	391
El modelo de comunicación política desde la visión de la CIRT	395
El Libro Blanco del IFE	408
Conclusiones	473
Índice de tablas, esquemas, mapas y gráficas	483
Fuentes de consulta	489
Glosario	495



## Prólogo

---

SIN LUGAR A DUDA, UNA DE LAS DECISIONES más difíciles que enfrenta el autor de una obra, cualquiera que sea la naturaleza de ésta, es determinar a quién pedirá que escriba el prólogo, considerando que esas primeras letras serán la puerta de entrada al libro, el primer contacto con el lector, el motivo que le provoque a seguir adelante o, por el contrario, el pretexto perfecto para cerrar sus páginas y posponer su exploración.

Por ello, representa un gran privilegio y responsabilidad presentar *El papel de la radio y la televisión en el nuevo modelo de comunicación política: lecciones para México*, en el afán de no ser obstáculo para su aprovechamiento, ni excusa para que Usted, amable lector, adormezca en un estante la magnífica obra que se encuentra en sus manos, le ofrezco un ejercicio breve y puntual.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales 2007 señaló que la democracia es un fin en sí misma y reclama perseverancia y consistencia, por lo que no pretendió ser un inicio en la materia, sino capitalización de los aciertos y enmienda de las insuficiencias de tres décadas. Entre otros temas igualmente relevantes, se orientó a regular el papel que los medios electrónicos de comunicación, como factores reales de poder jugaban desde entonces en relación con la política, pues por un lado tienen una enorme capacidad para mover la conciencia de las masas, especialmente la televisión (lo cual es incuestionable, al margen de si “¿es verdadero o falso que el hombre video-formado se ha convertido en alguien incapaz de comprender abstracciones, de entender conceptos?” como lo plantea Sartori en *Homo videns*); y, por otro, son concentradores y herramientas de intereses particulares para moldear las decisiones colectivas.

De esa forma, el constituyente permanente y el legislador se ocuparon, durante 2007 y el primer semestre de 2008, de la modificación a la Norma Suprema y de otras leyes ordinarias para generar y dar funcionalidad al modelo de comunicación política, cuya finalidad no

era otra que garantizar condiciones de equidad a todos los partidos políticos y candidatos, bajo la premisa de que sólo podrían acceder a la radio y la televisión a través de los tiempos de Estado, terminando así con la sobreexplotada compra-venta de publicidad en los medios electrónicos de comunicación.

Bajo ese nuevo esquema, el Instituto Federal Electoral se constituyó en el único responsable de administrar esos tiempos; y, eventualmente, de sancionar a quienes incumplieran con las obligaciones que el nuevo marco normativo les imponía, ya sea de particulares que contrataran publicidad política, medios de comunicación que incumplieran los pautados establecidos por la autoridad electoral o partidos políticos que sobrepasaran el número de impactos publicitarios a los que tenían derecho. Todo ello dio uniformidad y certeza a las reglas del juego.

Paralelamente, la reforma dispuso que los Consejeros Electorales Arturo Sánchez, Marco Antonio Gómez y Virgilio Andrade, quienes integraban tanto la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos como el Comité de Radio y Televisión, concluyeran su encargo el 30 de octubre de 2010, sin ser sustituidos con la prontitud que exigía el funcionamiento de un órgano vital de la democracia nacional, pues si bien no había un proceso electoral federal en curso, 10 estados de la República no podían detener los que se debían celebrar en 2011: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, el Estado de México (el más poblado de la nación) y Nayarit tenían elecciones ordinarias; y Oaxaca, Puebla y Veracruz, extraordinarias. Todas debían ser atendidas en sus términos.

Es entonces cuando aparece en escena nuestro autor. Al no haber sido sustituidos los consejeros relevados con la diligencia que requería el carácter permanente del Instituto Federal Electoral (IFE) y la continuidad de los trabajos de la Comisión y el Comité, el Consejo General determinó que, de entre los Consejeros en ejercicio, la persona idónea para presidir y animar los trabajos de los mencionados órganos auxiliares fuera precisamente el Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre, quien presidía también las comisiones de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores.

Esta decisión fue tomada con base en la capacidad y experiencia del autor, quien además de ser maestro en Análisis de Conflictos

Internacionales y doctor en Relaciones Internacionales, ambos por la Universidad de Kent en Canterbury, a lo largo de su trayectoria profesional ha colaborado de manera muy cercana en importantes medios de comunicación, como *El Financiero*, *Reforma*, *El Universal*, *Milenio*, *La Crónica*, *Excélsior*, *El Economista*, *El Sol de México* y el canal de televisión Proyecto 40. También conocía de primera mano y desde dentro cada uno de los rincones de la operación del IFE como único administrador del acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos; los encuentros y desencuentros originados entre los actores económicos y electorales; la implementación, supervisión y éxito de los monitoreos cuantitativos y cualitativos correspondientes; y, especialmente, la puesta en marcha de las soluciones que fueron necesarias para llevar a buen puerto su cometido.

Todo lo dicho bastaría para saltar las líneas que siguen y no retrasar más la lectura de este libro que, con el sencillo lenguaje que caracteriza los textos de calidad, parte de un claro y metódico marco conceptual para después llevarnos de la mano por temas como la implementación del nuevo modelo de comunicación política en México, los acuerdos y desacuerdos en materia de prerrogativas de partidos políticos en radio y televisión, la experiencia que le dejó al autor la aplicación del modelo de comunicación política en las elecciones 2011-2012 y, finalmente, los desafíos y perspectivas que se yerguen ante nosotros.

El contexto importa. Perderlo de vista o restarle importancia sólo conduce a caminos estériles, por lo que el estudio de esta obra permitirá poner en perspectiva y darle su justa dimensión a lo que se encuentra por venir: la próxima reforma política, la cual plantea como temas tocales la incorporación de la compra de cobertura informativa, bajo cualquier modalidad, como causal de nulidad de una elección; la revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión, para racionalizar el uso de los anuncios publicitarios; promover la cultura del debate político y desalentar la construcción de campañas negras; y prevenir el uso de esquemas financieros ilegales que pretendan coaccionar el voto.

Todo lo anterior hace sumamente provocador y desafiante el estudio de este libro, pues además de contener vasto material para la reflexión y la polémica, dista mucho de ser intrascendente o estar escrito por un improvisado; por el contrario, las condiciones y reglas para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación

masiva son un tema de incuestionable actualidad y para su tratamiento habrá que estar preparado. Así pues, le invito a tomar esta oportunidad y dejarse llevar por la guía de Francisco Javier Guerrero Aguirre, pues no tengo duda de que al llegar a las letras finales habrá adquirido un importante bagaje político electoral que le pondrá en ventaja respecto de quienes soslayan la espléndida oportunidad de leer esta obra.

Mtro. Arturo Bolio Cerdán  
*Consejero Electoral del Instituto Electoral  
del Estado de México*

# Introducción

---

COMO UNO DE SUS OBJETIVOS CENTRALES, la reforma electoral de 2007-2008 pretendía rediseñar de manera radical el tono y la intensidad de la relación entre los medios de comunicación; particularmente los electrónicos y, desde luego, la actividad política, en especial la relativa al ámbito electoral.

Sin parangón con alguna experiencia internacional en el mundo electoral, el nuevo modelo de comunicación política, impulsado por el Congreso mexicano después de la elección federal de 2006, generó una serie inusitada tanto de reacciones por parte de los medios como un conjunto de regulaciones adicionales que buscaban “aterri­zar” el modelo en un contexto de alta competencia electoral.

Esta obra pretende narrar una versión personal de lo que ha implicado para las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos, así como concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, la aplicación de un modelo de comunicación política cuyo objetivo fundamental fue dotar a los procesos electorales de certeza, legalidad y equidad.

El principal mandato constitucional que recibió el Instituto Federal Electoral (IFE) tras la reforma electoral de 2007-2008 fue construir un nuevo modelo de comunicación política electoral. El fundamento de esa decisión, tomada por el Congreso de la Unión, fue la legítima convicción de que México requería un nuevo tipo de competencia política que replanteara la relación entre los medios y el poder político.

En el fondo, se trató de encauzar a las distintas instituciones públicas y privadas, actores políticos, empresas, poderes constitucionales y medios de comunicación dentro de un nuevo esquema de gastos en la contienda electoral y de una renovación claramente regulada de los poderes constitucionales en todo el país.

Ese gran objetivo, que intentó corregir las distorsiones más importantes que arrastraba el sistema democrático mexicano, fue traducido en la ley electoral a través de nuevas actividades y atribuciones legales que el IFE tuvo que asumir.

Con la finalidad de dotar al lector de una visión general y el contexto bajo el cual operó el modelo de comunicación política durante

los años posteriores a la reforma, en el capítulo I se hace una breve revisión teórica respecto a la relación entre los medios de comunicación y la política. Desde distintas ópticas se aborda la influencia política de los medios de comunicación y la posición respecto a estos temas en la ciencia política actual.

Con la revisión del marco legal a nivel internacional, se pretende brindar al lector un marco general de modelos aplicados en los principales países de influencia en México, mostrando las distintas vertientes en esta materia. Se analiza el modelo estadounidense cuya característica más importante es que no existe impedimento alguno para la adquisición de tiempos en radio y televisión en las campañas políticas, y también se aborda el modelo europeo que, con variantes entre países, se inclina a establecer mapas de restricciones en el acceso a los medios de comunicación en tiempo electoral.

Se plantea, asimismo, el funcionamiento de las reglas de acceso a los partidos, previo a la reforma electoral de 2008, destacando las principales características y problemáticas que generaron las condiciones para que la reforma constitucional y legal más importante para México de los últimos años fuera aprobada en los términos finalmente establecidos.

El Instituto Federal Electoral tuvo la encomienda de instrumentar las modificaciones constitucionales y legales aprobadas por los legisladores, a través de la creación y aprobación de una serie de reglamentos y acuerdos del Consejo General, lo cual se presenta en el capítulo dos. Dicha obligación fue cumplida en tiempo y forma, toda vez que la reforma entró en vigor a mediados de enero de 2008 y los reglamentos fueron aprobados en su totalidad hasta el 10 de julio de 2008; sin embargo, como se desprende del texto, esta tarea implicó un sinnúmero de actividades que estuvieron desarrollándose bajo un contexto de intenso diálogo y eventuales desacuerdos entre los participantes y los actores regulados.

De manera esquemática y sintética se presentan las principales disposiciones derivadas de la reforma electoral, específicamente en lo relativo a la distribución de tiempos, procesos y mecanismos relacionados con la administración de los tiempos en radio y televisión, tanto en elección federal como en procesos electorales locales, ya sea coincidentes y no coincidentes.

De igual forma, se hace una descripción detallada de la construcción de algunos dispositivos fundamentales en dicha administración. Se abordan: la realización de mapas de cobertura y catálogo de estacio-

nes de radio y televisión que participarían en los procesos electorales a niveles tanto federal como local, la elaboración de todo un modelo tecnológico para la verificación y monitoreo de las transmisiones, la coordinación con autoridades electorales locales, y los procedimientos para la elaboración y notificación de pautas, materiales y órdenes de transmisión en todo el país.

En el capítulo dos, se presentan los principales resultados obtenidos de la aplicación del modelo que por primera vez fue aplicado durante la elección federal de 2009. Además, se hace un recuento de los principales dilemas que tuvieron que enfrentarse, por ejemplo, lo relacionado con los actos atípicos que los concesionarios desarrollaron al inicio del proceso electoral de ese año y, derivados de acuerdos del propio Consejo General, los procedimientos sancionadores que finalmente fueron sobrepasados, logrando con ello una de las principales muestras de la necesidad de coordinación y cooperación entre la autoridad y todos los sujetos regulados.

En el capítulo tres, se aborda uno de los temas más importantes de la configuración de las reglas que se aplicarían en el proceso electoral de 2012: la reforma al reglamento de radio y televisión en materia electoral. La dispersión normativa, desactualización, descentralización de funciones, precisión en las definiciones normativas y una agilización del modelo fueron las razones que originaron que en el IFE se iniciara un intenso debate en torno a la necesidad de una reforma reglamentaria.

La discusión sobre el plazo de notificación de pautas, de entrega de órdenes de transmisión y materiales, el acceso a los tiempos a partidos políticos locales, la incorporación de disposiciones precisas respecto a las permisionarias privadas sin fines de lucro, la confección de catálogos, entre otros temas, se abordaron en un contexto lleno de acuerdos y desacuerdos entre la autoridad y los concesionarios organizados en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). De igual manera, se aborda la revocación por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de las reformas al reglamento, las cuales sin el consenso de los partidos políticos y de algunos consejeros había sido aprobada por parte de la mayoría del Consejo General.

Tal fue la disputa y controversia en estos temas, al interior del Instituto como con los concesionarios, que el último día de junio de 2011 presenté mi renuncia con carácter irrevocable a la presidencia del Comité de Radio y Televisión. Desde mi perspectiva consideré que no

era posible continuar al frente de un órgano especializado cuando, en congruencia con mis postulados públicos, me había pronunciado por no modificar el modelo sin la consulta a la industria. Al final, el Tribunal reconoció que, ante una eventual reforma en la materia, se requería del análisis y opinión de los organismos que agrupan a los concesionarios o permisionarios en el país.

En el capítulo cuatro, se presentan los principales elementos del modelo de comunicación política, catalogado como el más grande que haya enfrentado el IFE desde su creación. Los resultados fueron por demás elocuentes. La transmisión de alrededor de 44 millones de *spots*, con un nivel de cumplimiento cercano a 98% por parte de los concesionarios y permisionarios, es el resultado de la colaboración intensa entre todos los actores.

La construcción de catálogos, la pertinencia de generar condiciones para que emisoras con imposibilidad técnica de bloquear las señales tuvieran la oportunidad de instrumentar acciones para su aplicación, y reconocer la imposibilidad de otras emisoras para realizar el bloqueo, mas no así para evitar la transmisión de los 48 minutos diarios, fueron una muestra de que los partidos políticos tuvieron en todo momento salvaguardada su prerrogativa y, por lo tanto, constituyeron un elemento de equidad.

En este capítulo se abordan los resultados del monitoreo en las transmisiones, así como del monitoreo que realizó la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a los noticiarios previamente seleccionados.

En el capítulo cinco, se presentan los resultados oficiales de la elección para elegir al Presidente de México para el periodo 2012-2018, no sin antes presentar de manera sintética los argumentos que la coalición conformada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano utilizaron para solicitar al Tribunal Electoral la anulación de la elección.

Además, se introducen los principales retos en materia de normatividad y técnicos operativos que se tuvieron que enfrentar y que, sin duda, forman parte de los desafíos que en materia de una eventual reforma tendrían que ser considerados hacia el futuro.

Finalmente, se incorporan las visiones respecto de la aplicación del modelo de comunicación política en el proceso electoral federal 2011-2012, a través de sus libros blancos, tanto de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión como del Instituto Federal Electoral.

Ambos documentos, evidentemente, deberán ser analizados y tomados como referentes obligados en esta materia.

Lo que queda claro es que en los años por venir es crucial que las autoridades electorales y los integrantes de la industria de la radio y televisión mantengan una actitud constructiva que le permita al país un espacio que garantice el cumplimiento de la ley en beneficio de los electores.



# Medios de comunicación, partidos políticos y elecciones

## **Medios de comunicación masiva y política: un acercamiento desde la teoría**

NO SE PUEDE ENTENDER LA POLÍTICA sin la influencia de la comunicación, en general, y de los medios de comunicación, en particular. Para algunos, los medios de comunicación colectiva son los nuevos campos de batalla donde se disputa el poder, por lo tanto, en la contienda política el arma de los políticos actualmente se enfoca a las estrategias de comunicación en los medios masivos.

Sin embargo, no se puede soslayar que la denominada explosión tecno-comunicacional de los últimos tiempos ha ido modificando (o ha sido uno de los principales factores) la forma de construir el discurso político ante diversos públicos. Probablemente, la modificación en el contenido sea imputable, sobre todo, a los cambios sociales. Pero la forma es una adecuación de la política a los modos narrativos de la prensa escrita, la radio, la televisión y la publicidad. Incluso cierta formalización con tintes de novedad ha podido también determinar los contenidos, aunque me parece razonable imputar la mayor parte de estos cambios a los propios cambios sociales generales (Bouza, 1998, p. 237).

Bajo este contexto, resulta fundamental entender el concepto de *ciencia política* que nos permitirá esclarecer el complejo esquema de interrelaciones entre la política y los medios de comunicación.

Haciendo un recuento histórico breve, desde el siglo XIX se definía a la ciencia política como aquella que es capaz de determinar, prever y analizar los fenómenos políticos de una comunidad determinada, pero conforme ha evolucionado la sociedad el concepto se ha ido transformando, orillando a un mayor estudio del gobierno, llevando con esto

al análisis de los orígenes de los sistemas políticos, sus estructuras y funciones, así como de la manera en la que resuelven los problemas socioeconómicos y la integración de los diferentes grupos sociales, los cuales son importantes en su mantenimiento o establecimiento.

Según Rodrigo Borja (1998), la ciencia política es una disciplina cuya preocupación central es el estudio del Estado y el poder. Desde esta perspectiva, el Estado es entendido como la estructura gobernante y el sistema de legitimidad político-social se encuentra construido en torno a ésta, en donde el poder es visualizado como la capacidad de las instituciones o individuos de influir en la conducta, pensamientos, comportamiento y actitudes de los demás.

Por su parte, Norberto Bobbio (1997) señala que las principales áreas de interés o análisis de las ciencias políticas son las relaciones de poder y las características de su ejercicio (la autoridad y su legitimidad, las políticas públicas, la gestión pública), las instituciones del Estado, los sistemas políticos, los partidos políticos y los sistemas electorales, así como el ordenamiento de la acción colectiva. La ciencia política estudia, además, el comportamiento político de las personas y los grupos.

En términos más simples, la ciencia política es una disciplina enfocada al estudio de los fenómenos políticos. Sin embargo, en este gran campo de estudio, la parte de la comunicación y la opinión pública juegan un rol por demás fundamental para entender el gran objetivo que busca la ciencia política en la actualidad.

En este sentido, cobra relevancia lo que Manuel Santaella López (1990), en su ensayo *Opinión pública e imagen en Maquiavelo*, señala de la publicidad de la conducta del gobernante en Maquiavelo, citando al florentino:

Debe, por tanto, un príncipe tener gran cuidado de que no le salga jamás de la boca cosa alguna que no esté llena de las cinco cualidades que acabamos de señalar: parecer clemente, leal, humano, íntegro y devoto y ha de parecer, al que lo mira y escucha, todo clemencia, todo fe, todo integridad, todo religión.

Santaella, refiere que Nicolás Maquiavelo, el fundador de la ciencia política moderna, ya escribía en su obra magistral *El Príncipe* distintas estrategias de apariencias, imagen, discursos y relación con los demás adversarios políticos para llegar, mantenerse y conservar el poder. Por lo tanto, la comunicación política ya estaba presente en sus escritos, y en al-

gunas interpretaciones sobre dichos documentos se argumentaba que el mensaje era muy claro: el pueblo apoyaba o no a un príncipe basándose en su imagen y acciones, más no en su doctrina política.

Sin duda, un tema interesante es la interacción que tienen los medios de comunicación y la política, lo cual nos orilla a analizar las relaciones e influencias de los medios de comunicación en diferentes ámbitos, particularmente en dos grandes rubros que son las campañas electorales y los partidos políticos.

Para entender la relación entre medios de comunicación y política, resulta útil tener claridad en torno al concepto que conocemos como *comunicación política*.

Existen varias definiciones de *comunicación política*, a tal grado, que es difícil que los investigadores se pongan de acuerdo, no obstante, en lo que sí convergen es en el sentido de que la comunicación política cumple un papel fundamental al generar la convivencia social mediante el intercambio de mensajes de los diferentes actores del sistema político y la ciudadanía.

La comunicación política no podría entenderse sin los medios de comunicación, los cuales se han convertido en el canal adecuado para que la población conozca los asuntos públicos, ya que permiten difundir desde debates hasta diálogos continuos de los diferentes temas en la agenda política. En el caso de México, actualmente la transmisión de mensajes de corta duración, conocidos coloquialmente como *spots*, constituye una pieza fundamental de este esquema de comunicación; sin embargo, no es el único ni el más importante.

En la actualidad, los actores políticos están obligados a estar enterados de lo que dicen los medios de comunicación, ya sea prensa, radio o televisión. Esto ha hecho que los periodistas pasen de ser testigos de las actividades políticas a actores como representantes de la sociedad, incluso con capacidad de generar agenda junto con el medio en el que trabajan.

La consecuencia de todos estos elementos es que los medios de comunicación ya no son simples transmisores, en virtud de que no sólo informan, sino que también investigan, analizan, comentan, debaten y opinan.

Por lo tanto, cuando se habla de comunicación política, sin duda se habla de una disciplina que examina a los medios de comunicación durante el proceso político, analiza la manera en que la política es comunicada por parte de los funcionarios públicos a los medios de comunicación, y cómo éstos a su vez trasladan dichos mensajes a la ciudadanía.

La comunicación política es una disciplina con personalidad propia, tiene su origen en la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos y Europa, poco después de la Segunda Guerra Mundial, no obstante que en las dos últimas décadas del siglo pasado fue cuando adquirió su perfil académico.

Es en 1973 cuando la Asociación Internacional de Comunicación crea una división con el nombre de Comunicación Política, a partir de ese momento crece de manera impresionante su presencia en el día a día en una sociedad desarrollada que adquiere de manera natural un protagonismo relevante.

En el contexto del papel que juega la comunicación política dentro del análisis de la ciencia política —particularmente para conocer el nivel de influencia entre los medios de comunicación, política y elecciones— resulta importante entender que la comunicación política puede considerar diversos niveles, como los que a continuación se señalan:

- Como un sistema de comunicación instrumental, no propagandístico, sino organizativo de la actividad política y administrativa.
- Como un esquema de difusión con usos y fines políticos de la cultura de masas.
- Como un mecanismo de comunicación masiva.
- Como un sistema de oposición al poder establecido con recursos comunicativos.
- O como un proceso concreto de persuasión política.

En la actualidad, la sociedad se encuentra expuesta a una gran cantidad de información de diferentes temas y, por lo tanto, la imparcialidad de dichos medios es tomada por el ciudadano, en algunas situaciones, con la debida precaución, de la misma manera en la que se ve un anuncio publicitario, el receptor del mensaje sabe de antemano que dicho mensaje tiene una intencionalidad determinada.

Sin embargo, también podemos coincidir en que los mensajes políticos, al igual que los mensajes publicitarios, tienen un alto grado de veracidad para que logren su objetivo, así como una concepción determinada con el fin de que el receptor no tenga barreras al escucharlo, además deben estar dirigidos a determinado sector de la sociedad, para que logren el impacto esperado.

Es así como, entre las diferentes formas de comunicarse, los políticos han usado formas convencionales de comunicación directa, como el artículo de periódico, con el fin de llegar directamente al ciudadano, de esta manera el autor goza de toda la libertad de expresión para escribir el mensaje que quiere dar a conocer a la ciudadanía.

El llamado comunicador político dispone de un espacio propio en el medio para el que trabaja, en el cual tiene la absoluta libertad para expresar lo que quiera, y lo que le da credibilidad es participar en un espacio en el que existen diferentes puntos de vista.

Y es precisamente este mecanismo el que permite ir formando lo que conocemos como opinión pública. En *Teoría de la democracia*, Giovanni Sartori (1998b) afirma que, en las democracias actuales, el papel principal en la formación de la opinión pública lo desempeñan los medios de comunicación. Ciertas nociones, como las de selección de noticias, establecimiento del orden de prioridades y términos de referencia en la transmisión de noticias, de la función de custodia para evitar la corrupción y el abuso, y otras similares, se aplican fundamentalmente a la actuación de los medios de comunicación y su impacto. “El mundo es — para el público en general— el mensaje de los medios de comunicación”.

Giovanni Sartori menciona que para que exista la opinión pública, siempre con una perspectiva basada en la democracia, se debe contar con los siguientes elementos:

- Una pluralidad de individuos que opinan (las mayorías).
- Afinidad en esa pluralidad en cuanto a juicios y actitudes que permiten la convergencia a partir de causas socioculturales, o bien, causas coyunturales en relación con temas de interés público.
- La conciencia de los individuos que opinan de la necesidad de formar un grupo aunque sea informal.

Las fases de la formación de opinión pública, según Giovanni Sartori, son:

- Las élites dan a conocer sus opiniones.
- Opiniones del pueblo que generan controversia.
- Identificaciones de los grupos de referencia.

Queda claro que existe una relación entre los criterios de los teóricos que tratan el tema en el sentido de señalar que los medios de comunicación influyen directamente en la opinión pública. Eliseo Verón (2004) nos dice que “la realidad existe gracias a los medios informativos, con lo que concluimos que mientras un hecho no sea información en los medios de comunicación, no existe”.

Para muchos intelectuales y especialistas, los medios de comunicación masivos son responsables, en una medida considerable, de la formación de la opinión pública y también determinan de manera importante la agenda de actividades de los políticos.

La opinión pública, sin duda, se ha convertido en un mecanismo guía del subsistema político democrático, dando límites temáticos, que muchas veces los actores políticos y el mismo gobierno persiguen para alcanzar el poder.

Giovanni Sartori (1998a), en su texto *Homo videns*, afirma que:

el último aspecto de la vídeo-política es que la televisión favorece —voluntaria o involuntariamente— la *emotivización* de la política, es decir, una política dirigida y reducida a episodios emocionales; ... y lo hace contando una infinidad de historias lacrimógenas y sucesos conmovedores. Lo hace también a la inversa, decapitando o marginando cada vez más las “cabezas que hablan”, las *talking heads* que razonan y discuten problemas. La cuestión es que, en general, la cultura de la imagen creada por la primacía de lo visible es portadora de mensajes “candentes” que agitan nuestras emociones, encienden nuestros sentimientos, excitan nuestros sentidos y, en definitiva, nos apasionan.

Sin duda, la opinión pública en nuestro sistema juega un papel crucial en la sociedad y lo reduce a un elemento que es usado por nuestro sistema político, el cual de alguna forma puede orientar su atención, así es como de esta manera la política se ve reflejada en la opinión pública. Este factor nos lleva a que la política no tiene una identidad impuesta, sino que ésta se hace de los elementos necesarios que le reditúan mayor beneficio en términos de popularidad.

En época electoral, las diferentes fuerzas políticas están obligadas a posicionarse respecto a los temas relevantes para el ciudadano y que al final son parte de su plataforma electoral, y para ello la difusión y el conocimiento público se llevan a cabo principalmente a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, existen otras visiones como la de Paul Lazarsfeld, quien señala que, en realidad, durante el acto electoral, los líderes de opinión ejercen una influencia personal sobre muchos otros hombres y que los votantes se ajustan en su decisión al ambiente social creado por estos líderes, más que a lo que las imágenes o discursos de los medios de comunicación les ofrecen (Kats y Lazarsfeld, 1979).

En esa misma línea, el autor intenta demostrar la existencia de un liderazgo horizontal de la opinión pública, quitándole mérito a los medios de comunicación. Al mismo tiempo, advierte que existen algunos individuos que son menos influenciables que otros. Si bien le concedemos este último punto a Lazarsfeld, también es cierto que algunos ciudadanos, que se han definido como “indecisos”, están más abiertos a otras ideas y propuestas y, por lo tanto, la influencia de los medios puede tal vez ser mayor. Por tal motivo, existe coincidencia en que si bien los medios de comunicación son uno de los principales encargados de construir aquello que se conoce como opinión pública, también es claro que no pueden considerarse los únicos.

Así, en la actualidad, uno de los elementos que le da sustento a nuestra democracia son los medios de comunicación, debido a que éstos se han convertido en el canal adecuado de interacción entre gobernantes y gobernados, sin aquéllos prácticamente sería imposible un diálogo y sería muy complejo que los ciudadanos tuvieran conocimiento de las acciones de sus gobernantes, por lo tanto, su acceso debe tener reglas y mecanismos apropiados para mayor efectividad.

### **Medios de comunicación como intermediarios entre políticos y electores: importancia estratégica**

LA RELACIÓN ENTRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN y política, sin duda, es de gran importancia en los sistemas democráticos, dado que esta relación provoca un alto grado de socialización y participación de la ciudadanía.

Los medios de comunicación son esenciales para transmitir la realidad política, de esta manera, los políticos utilizan noticiarios y programas políticos para dar información cotidiana sobre acontecimientos, como recurso estratégico para enviar mensajes permitiendo a la ciudadanía recibir información de los políticos en todos los medios.

Los actores políticos tienen grandes posibilidades de ser noticia, por lo tanto, incrementan su presencia en los medios de comunicación.

La televisión es una verdadera vía de acercamiento entre políticos y sociedad, ya que independientemente de que sea el medio más popular, resulta más fácil, para los políticos, llegar a sectores que nunca llegarían. Además, la información visual aumenta el grado de realidad y la credibilidad, convirtiendo al televidente en testigo ocular de los hechos.

En la actualidad, teniendo a la radio y la televisión como parte fundamental de la democracia reciente, existe la posibilidad real de que el candidato se dirija a sus destinatarios, cuando lo hace vía audiovisual, apoyado en una compleja tecnología y movido por el afán de lograr que el telespectador o radioescucha se “identifique” con el mensaje de la problemática y la posible solución (Centro de Formación y Desarrollo, CFD, 2003).

A pesar de ello, la comunicación política, en específico la referida a la de los partidos en campaña, es un producto relativamente reciente de la historia política del país. La indagación histórica en esta materia ha documentado que la formación del *marketing* político en medios electrónicos se presenta durante el periodo 1989-1994 (CFD, 2003).

Derivado de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1993, fue posible que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios de comunicación masiva, específicamente la radio y la televisión, debido a que dicha reforma permitió la compra de tiempos, lo que sin duda generó una importante proliferación de estrategias de comunicación política o de lo que conocemos como *marketing* político.

Por lo tanto, se desarrollaron diversas actividades encaminadas a fortalecer el proceso de democratización en nuestro país. El Centro de Formación y Desarrollo del IFE, en su estudio denominado *Las nuevas modalidades de interlocución política en México*, señala que por esa razón en los primeros años de dicha apertura lo que se puede observar en la práctica mediático-política son incursiones que oscilan entre el descuido y el acierto.

En la medida en que esta forma de comunicación empieza a convertirse en práctica normal, esto es, en cuanto comienza a volverse inconcebible una campaña política sin el despliegue de recursos comunicativos electrónicos de los partidos políticos, en esa tesitura puede

afirmarse que el campo de la comunicación mediático-política se constituye en una de las principales arenas del poder en México.

El estudio antes referido indica que los expertos en *marketing* político tienen que estar al tanto de la imagen de los diferentes partidos, de los diferentes personajes, tienen que estar al día en cuanto a los temas y asuntos que más calan entre los ciudadanos; tienen que adquirir habilidades altamente especializadas en la forma de comprender la actividad política, forma que difiere de la que tienen los propios políticos.

Se sabe que entre los interlocutores mexicanos de la comunicación política, es decir, los electores, prevalece la creencia de que los políticos no son confiables. Entendida en este sentido la confianza, resulta comprensible que esta pretensión no se cumple en cantidad y calidad suficientes. Por esa razón, las estrategias de credibilidad tendrían que dirigirse a construir tal creencia en la veracidad del emisor político.

En paralelo, hay un segundo tipo de credibilidad. El destinatario del mensaje tendría que concebirse a sí mismo como destinatario legítimo de los mensajes políticos. La comunicación política en las modernas poliarquías debe dar por supuesto que el destinatario-interlocutor-elector está situado en un estatus político-lingüístico digno de reconocimiento. En otras palabras, el interlocutor de la comunicación política tiene que creer de sí mismo que es un *verdadero* interlocutor político.

Además de lo anterior, debería ser posible documentar que los mensajes político-mediáticos ponen en juego estrategias dirigidas a movilizar expectativas y que, a la vez, tratan de reducir las decepciones que han propiciado las anteriores gestiones representativas y de gobierno.

Los partidos políticos enfrentan tarde o temprano el reto de que existe una diferencia entre lo que se quiere y lo que se puede; otra diferencia entre lo que se puede cumplir y lo que se puede prometer, y otra diferencia aún más importante entre lo que prometen y lo que pueden cumplir los demás, por una parte, y lo que uno promete y puede cumplir, por otra.

La interlocución política relevante desde el punto de vista de la contienda electoral se construye en los *spots*, generalmente piezas de entre 20 o 30 segundos, pequeños espacios en que cobran forma estrategias comunicativas de especial complejidad y donde se presume que tienen lugar algunos de los procesos por los cuales se forma a la ciudadanía mexicana aunque no necesariamente tendría que ser el más importante o el único.

## **Medios de comunicación en las campañas electorales: experiencia internacional**

EN EL SIGLO XX, LA VIDA POLÍTICA, conjuntamente con las nuevas tecnologías de la información, ha tenido la necesidad de buscar una nueva forma de comunicación con la sociedad.

Lo anterior ha generado la expansión de un nuevo modelo de comunicación política que ha permeado en todos los gobiernos y que ha obligado a generar el marco constitucional y legal que dote a los sistemas democráticos de mayor credibilidad, equidad y confianza.

Por lo tanto, dicho marco legal en muchos países establece las reglas bajo las cuales opera la relación entre candidatos, partidos políticos y medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión. Dichos modelos establecen las bases para que el vínculo entre candidatos y votantes sea ágil y permita a los primeros dar a conocer sus propuestas, su ideología y el modelo de gobierno con que aspiran gobernar.

Ante este nuevo panorama de comunicación política, son muchos los países que se han dado a la tarea de crear un marco regulatorio para el uso de los medios de comunicación durante los procesos electorales, con la finalidad de lograr la equidad en los procesos electorales y contribuir, así, a la pluralidad en el escenario de los medios de comunicación.

Sin duda, las reglas electorales, que cada país define de manera particular y que se han conformado en relación con la experiencia electoral de cada uno de ellos, contribuyen a determinar el rol y las condiciones en que los medios de comunicación tendrán que participar en la dinámica electoral.

Con el fin de no hacer una exhaustiva revisión del tema, sino simplemente dejarlo como referente, se retoma el estudio de César Astudillo (2008), autor del texto “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral 2007”, donde nos refiere a un estudio patrocinado por IDEA internacional que se encargó de analizar la regulación existente sobre medios y partidos políticos en 111 países del orbe, confirmando que, en 71 países (64% de los estudiados) se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos (p. 185).

Asimismo, dicho estudio señala que se observó que 40 naciones (es decir, 36% del total que forman parte del estudio) no contienen ninguna previsión al respecto o directamente niegan dicha posibilidad.

En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, destaca que 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que ocho prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenido en la última elección, 15 establecen el reparto en relación con la representación parlamentaria de cada partido, y en 13 la asignación se encuentra condicionada por el número de candidaturas presentadas en la elección.

Para ilustrar con mayor claridad, y tomando en consideración lo que Astudillo señala en su estudio, se hace referencia a dos modelos: el de los Estados Unidos de Norteamérica y el de la Unión Europea. En este último revisaremos los conceptos con los que cada uno de los países ha contribuido a conformar el modelo actual europeo.

El modelo de los Estados Unidos de Norteamérica se basa en la premisa de no limitar la libertad de expresión, referida en la primera enmienda de la constitución estadounidense (Astudillo, 2008).

En este modelo, el recurso económico con el que cuenten los actores políticos para la contratación de tiempos en radio y televisión es la condición predominante que sustentará en mayor o menor medida su presencia en los medios para acercarse, así, a los potenciales electores.

Sin embargo, a pesar de los importantes litigios de inconstitucionalidad que han predominado en el ambiente político norteamericano, con la finalidad de establecer límites en la compra de espacios en radio y televisión y generar igualdad de oportunidades entre los partidos y candidatos, la Corte declaró inconstitucional fijar un tope a los gastos en la propaganda electoral, argumentando que sólo mediante el recurso económico era posible que los candidatos pudieran expresar su opinión y sus propuestas políticas, y sólo mediante ese mecanismo era posible que el elector contara con la mayor información que permitiera definir su voto.

En consecuencia, el modelo estadounidense basa su funcionamiento en permitir que los recursos económicos determinen el grado de presencia en los medios de comunicación, por lo que se autoriza contratar los espacios más convenientes para llevar a cabo una campaña política, promoviendo la adquisición de tiempos en los medios de comunicación en función de su capacidad económica. Sin embargo, es importante precisar que dichas libertades son operantes para elecciones distintas a la presidencial, la cual se rige por otros mecanismos.

Irremediablemente, el sistema de acceso a medios ha cambiado conforme ha avanzado la vida democrática de Estados Unidos. Por ejemplo,

Astudillo (2008) refiere que en 1934 se instauraron algunos lineamientos destinados a contribuir a la equidad en la competencia política, en el sentido de que si un titular de una licencia de radio o televisión otorgaba tiempo a un candidato o partido político debía conceder a los otros, para que se encontraran en igualdad de circunstancias, las mismas condiciones.

En suma, el modelo estadounidense contempla dos preceptos específicos: la libertad de contratación de los espacios en los medios de comunicación para la propaganda electoral, de acuerdo con la capacidad económica de cada uno de los partidos políticos, y la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, en un esquema de imparcialidad y equidad entre los candidatos.

#### Modelo estadounidense

- Es un modelo basado en las premisas del constitucionalismo “liberal” que reposa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la Constitución estadounidense.
- El desarrollo del modelo ha estado fuertemente condicionado por las particularidades del constitucionalismo estadounidense, anclado en una tradición liberal que lleva las libertades a su máxima expresión y que rechaza la imposición de límites.
- Libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate.
- La doctrina se ha proyectado en dos ámbitos específicos: en la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, y en la actitud de imparcialidad del medio correspondiente a fin de que se puedan expresar todas las visiones contrastantes sobre los problemas afrontados. Promueve el mercado de las ideas, puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados.

Fuente. Elaboración propia con base en Astudillo, 2008.

Por otra parte, el modelo europeo, que se origina inicialmente de la regulación inglesa, propone nuevas modalidades, una de éstas es que la contienda política no esté condicionada por el dinero y, así, garantizar la igualdad de oportunidades entre los candidatos, al incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.

El modelo europeo toma como premisa fundamental la libertad de expresión, garantizada por un marco legal, en este contexto, el principio de igualdad e imparcialidad deben ser las condiciones de competencia para que los actores políticos que participan en los procesos electorales gocen de las mismas prerrogativas.

De acuerdo con el autor, el modelo europeo trae consigo una serie de regulaciones específicas que, en términos generales, prohíbe la contratación de espacios de radio y televisión a los candidatos, partidos políticos o incluso a terceros. Lo que buscan dichos modelos es, precisamente, establecer un sistema equitativo en el que los recursos económicos no sean la base principal de acceso.

A diferencia del estadounidense, el modelo europeo ha sido utilizado por diversos países con sus respectivas particularidades que se ajustan tanto a los sistemas de gobierno como al sistema político que prevalece.

#### Modelo europeo

- Está basado en la premisa de garantizar que la dialéctica entre los contendientes políticos no se encuentre condicionada por el dinero; de ahí que, a diferencia del estadounidense, se haya afirmado sobre la base del principio *money shall not talk*, que establece la oportunidad y, sobre todo, la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.
- Se ancla en la existencia de determinados valores y principios fundamentales para cualquier democracia, como la libertad de expresión y su proyección al ámbito político, el principio de igualdad y su vinculación con los procesos electorales, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros.
- Su premisa más importante destaca que ninguno de los candidatos puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, al motivar, en consecuencia, que el legislador se dé a la tarea de armonizar, mediante una adecuada ponderación, los bienes jurídicos tutelados por cada uno a través de normas que garanticen la paridad de oportunidades de los sujetos políticos.
- El fenómeno del acceso a los medios de comunicación se encuentra regulado jurídicamente, se ponen limitaciones e, incluso, se prohíbe de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos, o a terceros a cuenta de los propios partidos o en su favor.
- Se preocupa por conferir a todos los partidos un mismo trato para que en el desarrollo de la campaña se mantengan en el mismo plano de oportunidades. Trata de evitar la influencia de las desigualdades económicas y sociales en el ámbito de las campañas electorales con el

objeto de garantizar de mejor manera las cualidades que debe tener el sufragio en una democracia. Por ello, uno de sus cometidos consiste en la eliminación del factor oneroso implícito en el acceso a la radio y la televisión con fines electorales.

Fuente. Elaboración propia con base en Astudillo, 2008.

Si hacemos referencia a casos muy particulares, el caso inglés se caracteriza por un bipartidismo, lo que facilita que las condiciones de acceso se instrumenten bajo el enfoque de la mayor igualdad posible.

Por lo anterior, se otorgan espacios gratuitos en periodo electoral para que los partidos difundan sus propuestas de campaña y, adicionalmente, en periodo no electoral también se les otorgan tiempos para lograr presencia pública, estableciendo criterios de acceso de acuerdo con el tipo de elección de que se trate o el número de candidaturas inscritas.

En materia de publicidad política, se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, excluyendo de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión.

De acuerdo con lo que refiere Astudillo, el sistema inglés establece una exhaustiva regulación de la información que sobre los partidos difundan la radio y la televisión, con normas particularizadas dirigidas al periodo electoral y otras que deben respetarse fuera del mismo.

Respecto a otro caso, el autor señala que en España la regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se basa también en la disposición de espacios gratuitos en radio y televisión, tanto en medios públicos como privados, así como en televisión por cable, y también contempla la prohibición de contratar propaganda electoral en televisión.

Los criterios de distribución de los tiempos gratuitos son principalmente el número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes. El derecho a los tiempos de emisión gratuita corresponde únicamente a quienes presenten candidaturas en más de 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente.

Otro de los casos emblemáticos, de acuerdo con el autor referido, es el relacionado con el sistema francés, donde existe una reglamentación en la cual la equidad es el eje central del proceso, el acceso de los partidos políticos a radio y televisión es gratuito y pueden acceder a

estos tiempos en campañas electorales y fuera del periodo electoral en los medios de comunicación que son públicos. Como criterios para la asignación de espacios, se considera una parte igualitaria y otra parte en función de la votación obtenida.

Una particularidad que destaca es el hecho de que cuando se trata de campañas presidenciales se les consulta a los candidatos y se les asignan de manera equitativa los tiempos, mientras que en las elecciones legislativas la distribución está en función de la votación o fuerza política de cada partido.

En Alemania está prohibida la contratación de espacios políticos para los partidos políticos, éstos tienen derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos, no obstante, en los medios privados es necesario pagar la producción. Un aspecto particular de esta regulación es que aquí los medios de comunicación pueden negarse a transmitir *spots* que pudiesen ser catalogados como denigrantes para las personas.

En las tablas 1, 2, 3 y 4, a manera de comparación, se pretende hacer una síntesis de la regulación de distintos países, agrupando la información en grandes temas: características del sistema, regulación de medios, mecanismos de equidad, y la posibilidad de contratación de propaganda electoral.

Tabla 1  
Características del sistema

Inglaterra	La regulación existente se caracteriza por dos peculiaridades típicas de su entorno: la familia jurídica a la que pertenece y el sistema de partidos existente.
España	La regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se basa en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral.
Francia	El sistema francés se distingue por delinear una reglamentación orgánica y exhaustiva encaminada a garantizar la equidad y la transparencia de la competencia política y la no discriminación en materia audiovisual.
Alemania	A nivel nacional, el acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. Al igual que en las experiencias precedentes, se prohíbe la contratación de <i>spots</i> publicitarios de carácter político; pero, a diferencia de ellas, en este entorno se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.
Italia	El sistema italiano se encuentra fuertemente condicionado por un contexto caracterizado por la excesiva concentración de los medios de comunicación masivos.

Fuente. Astudillo, 2008, pp. 185-202.

Tabla 2  
Regulación de medios de comunicación

Inglaterra	Las normas reguladoras del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo, a partir de la práctica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos.
España	El sistema encuentra su fundamento en el artículo 20.3 de la constitución española, que dispone la garantía de acceso a los medios de comunicación para los grupos sociales y políticos significativos con el respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España.
Francia	En calidad de financiamiento público indirecto a los partidos políticos, el sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública.

Alemania	En el ámbito de las campañas, tienen derecho a espacios los partidos que presenten candidatos al menos en una lista para las elecciones regionales o europeas. Aquéllos que se difundan en medios públicos son gratuitos, mientras que los emitidos en cadenas privadas son obligatorios pero implican la erogación de los gastos de producción.
Italia	El sistema italiano garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación a través de lo que denomina <i>informazione y comunicazione politica</i> , y permite, además, la contratación de mensajes políticos.

Fuente. Astudillo, 2008, pp. 185-202.

Tabla 3  
Equidad en el acceso a los medios de comunicación

Inglaterra	La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo, que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.
España	La Ley Orgánica del Régimen Electoral General es la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales.
Francia	La distribución de espacios en periodo electoral se realiza mediante una fórmula dual basada, por un lado, en un criterio de repartición plenamente igual y, por otro, en el criterio de la relevancia de las fuerzas políticas. Estos criterios se emplean según el tipo de elección de que se trate.
Alemania	La Ley de Partidos Políticos garantiza a todos los partidos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios; en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad, con base en los resultados obtenidos en las últimas elecciones. En todo caso, el porcentaje de espacios para los partidos mayoritarios no debe superar el margen del 75 u 80%, a fin de canalizar 20 o 25% a los minoritarios.
Italia	Asegura la “paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones políticas en las tribunas políticas, en los debates, en las mesas redondas, en la confrontación de los programas políticos, en las controversias, en las entrevistas y en cualquier otra transmisión (radiotelevisiva) en la que sea relevante la exposición de opiniones y valoraciones políticas”. La oferta de programas de comunicación política debe ser gratuita y obliga a todos los concesionarios radiofónicos y televisivos del país.

Fuente. Astudillo, 2008, pp. 185-202.

Tabla 4  
Contratación de publicidad

Inglaterra	Los espacios gratuitos se conceden a los partidos dentro de periodos electorales para que puedan ser utilizados en ocasión de votaciones generales, locales o europeas e, incluso, para los referéndums. Adicionalmente, se confieren espacios para que los partidos tengan presencia pública en periodos no electorales.
España	La Ley Orgánica reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada señala que: “No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión”.
Francia	También resulta importante señalar, que, sin perjuicio de la libertad de expresión que corresponde a los contendientes, queda prohibida toda expresión que ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes; que lastime la dignidad de la persona, el honor o la reputación de terceros y la información protegida por la ley. En este sentido, el propio código electoral prohíbe que en la propaganda puedan utilizarse imágenes de fondo de las sedes de las instituciones nacionales, o palabras e imágenes de personalidades de la vida pública sin su previo consentimiento.
Alemania	Fuera de las campañas, los partidos políticos no gozan del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos. En cambio, sí está prevista la participación de otro tipo de sujetos, sobre todo de las minorías, siempre y cuando no exista de por medio ningún fin económico.
Italia	La Ley regula igualmente la comunicación institucional, pues desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral se prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones.

Fuente. Astudillo, 2008, pp. 185-202.

Sin embargo, Astudillo refiere que a partir de la experiencia de los modelos estadounidense y europeo en sus distintas vertientes, en América Latina se han ido desarrollando diversos esquemas que pueden clasificarse como una mezcla o híbrido de ambos modelos de aplicación general, aunque en algunos países aún no existe una regulación específica sobre este tema.

Por ejemplo, el autor nos señala que en Argentina los medios de comunicación no tienen restricciones en cuanto a la compra de publicidad, no

existe normatividad alguna que regule el uso de los medios de comunicación en campañas electorales ni en periodos de intercampana. El uso de la radio y la televisión está supeditado a las negociaciones entre los medios y los partidos políticos, ya que la mayoría de los medios son de propiedad privada.

También nos indica que en Bolivia tampoco existen normas legales respecto al uso de radio y televisión, no obstante, los partidos minoritarios han planteado la necesidad de una reforma para poder tener acceso gratuito a estos medios.

En Brasil, la ley electoral sí regula el acceso. Se asignan de manera gratuita espacios en la radio y la televisión, por consecuencia, está prohibido comprar publicidad y, al igual que en México, está prohibida la publicidad negativa. Es posible difundir programas de los partidos políticos en los cuales la temática puede ser legislativa y está permitida la promoción de eventos.

En este país, el horario de transmisión en época electoral es de 19:30 a 22:00 horas. Existen dos tipos de prerrogativas: es posible transmitir *spots* de 30 segundos, hasta un máximo de 10, o cinco de un minuto, o bien uso de Cadena Nacional hasta un máximo de 20 minutos.

El espacio total disponible por cada partido es proporcional al número de bancas de que dispone en el parlamento. Lo mismo se refiere a los candidatos presidenciales. En el caso de nuevos candidatos a la Presidencia, éstos disponen de un mínimo de un minuto.

Sin duda, Chile es el país en el cual el sistema de prerrogativas gratuitas es el más antiguo en América Latina, ya que existe desde 1965, además, son otorgados proporcionalmente al número de electores de la última elección.

Los partidos disponen de 40 minutos semanales cuando la elección es “general” y cuando hay campañas presidenciales se destinan 20 minutos a ésta y 20 a las del Congreso, los programas de los partidos políticos duran de cinco a 15 minutos.

En Colombia el tiempo se distribuye de la siguiente manera:

- Se destina 60% del tiempo de acuerdo con la fuerza de cada organización en el parlamento.
- La ley no indica de qué manera usar el restante 40%, pero se distribuye igualitariamente entre todos los que participan en el proceso electoral. Este tiempo se utiliza tres meses antes de la elección.

También se puede pagar publicidad en los medios de comunicación.

En el caso de Paraguay y Perú, Astudillo señala que en el primero existen límites a la presencia excesiva de los partidos políticos en la radio y la televisión. La duración de las campañas nacionales es de 60 días y 30 días para las internas de los partidos, asimismo, cada partido tiene exactamente cinco minutos en cada estación de radio y televisión. En este país no existen espacios gratuitos.

En Perú se sortean fechas y horas entre los partidos políticos y se les otorgan 30 minutos diarios en radio y televisión, sólo se transmite entre 19:00-21:00 horas. Los medios privados venden publicidad a precios acordados entre ambas partes sin intervención estatal.

Es evidente que en el caso de América Latina existe una multiplicidad de esquemas para que los partidos y los candidatos tengan acceso a la radio y la televisión. Algunos países tienen espacios gratuitos, en otros países se permite la adquisición de espacios, en otros se establecen horarios, en algunos es posible acumular los tiempos, entre otras características, que hacen que los sistemas de acceso a los medios de comunicación tengan una regulación y una multiplicidad de factores que los distinguen.

## **El modelo de comunicación política previo a la reforma política de 2007-2008**

EN 1973 SE ELABORA LA PRIMERA Ley Federal Electoral, la cual contempló las prerrogativas en materia de radio y televisión, dándoles a los partidos políticos la posibilidad de tener acceso gratuito para difundir sus programas y plataformas electorales en 10 minutos de manera quincenal en estaciones de radio y televisión a través de los tiempos oficiales que correspondían al Estado.

De acuerdo con Martha Rebeca Gutiérrez (2011), la primera regulación que legisló sobre el acceso de radio y televisión por parte de los partidos políticos fue la citada Ley Federal Electoral de 1973.

Este precepto abordó el tema considerando la participación de los partidos políticos en dichos medios, como una de las prerrogativas de la que gozarían los mismos, y lo establece en un capítulo específico, a saber:

## CAPÍTULO V: Prerrogativas

Art. 39: Los partidos políticos nacionales gozarán de las siguientes prerrogativas:

- Exención de impuestos (...)
- Franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos, de conformidad con las disposiciones que al respecto dicte la Comisión Federal Electoral;
- *Acceso a la Radio y Televisión, durante los períodos de campaña electoral, de acuerdo a las siguientes disposiciones: [Énfasis añadido]*

Las reglas sobre el acceso de los partidos políticos consistían en emplear el tiempo que les fuese asignado por el Estado, del que dispone en radio y televisión, para dar a conocer sus tesis ideológicas y los programas de acción que sostuvieran para enfrentar los problemas nacionales.

Para hacer uso de este tiempo, los partidos debían solicitarlo a la Comisión Federal Electoral,<sup>1</sup> quien acordaría las estaciones y los horarios con la Comisión de Radiodifusión, hasta entonces organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con la autora, cada partido político nacional podría disponer de hasta 10 minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional. Los programas podían presentarse de manera sucesiva, en el orden en que fueron registrados los partidos políticos como tales en la Secretaría de Gobernación, o bien, de manera conjunta bajo la conducción de la persona que haya sido designada de común acuerdo entre los partidos.

Los límites al acceso a radio y televisión se restringían a las reglas de propaganda electoral: a la prohibición de emplear símbolos, signos o motivos religiosos y raciales; a no realizar expresiones contrarias a la moral; a impedimento respecto del uso de monumentos públicos o edificios de la Federación, estados o municipios, o bien, de privados sin previo permiso del particular.

Posteriormente, con la aprobación de la nueva Ley Electoral de 1977 se otorga a los partidos políticos una parte del tiempo correspondiente al Estado “en forma equitativa y mensual”, dicho tiempo se incrementaba durante procesos electorales.

Gutiérrez refiere que en 1977, como consecuencia de una evolución política y demandas sociales, se consiguieron dos grandes logros en

<sup>1</sup> Antiguo organismo encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal. Con la reforma 1989-1990, sería sustituido por el Instituto Federal Electoral.

materia político-electoral. Por un lado, la Constitución consideró por primera vez a los partidos políticos como entidades de interés público, además de señalar que los partidos: “deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

Por otro lado, la regulación secundaria, específicamente con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), concedió por primera vez a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público, así como enunciar, de entre las prerrogativas de los partidos políticos, los recursos financieros en forma de subsidios estatales y, más importante aún, el acceso a la radio y la televisión de manera permanente. Con esta innovación, los partidos políticos utilizarían dichos medios de comunicación no sólo durante periodos electorales sino también en periodos no electorales y, además, dicha participación sería distribuida de manera mensual y equitativa.

Este acceso equitativo en los medios de comunicación tenía por propósito dar respuesta a la demanda toral bajo la cual emerge esta reforma, que era la de incorporar a todas las fuerzas políticas que hasta entonces habían quedado rezagadas de la contienda electoral, de tal suerte que, mediante la inclusión en radio y televisión, garantizado desde el ámbito normativo, pudieran dar a conocer a la población en general sus bases ideológicas, postulados, objetivos y sus actividades. Por lo tanto, los partidos tenían el reconocimiento como entidades públicas necesarias para promover la participación de la sociedad en la vida política del país, con el acceso legal y equitativo en medios de comunicación, fomentando y protegiendo el pluralismo político.

La autora señala que es importante destacar que esta legislación establecía que las transmisiones de los partidos políticos podían integrarse con la realización de un programa en el que participara cada partido político en lo individual, o bien, con todos los partidos políticos o sólo alguno de éstos.

Nos relata que en 1987 se ratifica que durante periodos electorales las transmisiones se incrementarían, pero además se fijaron 15 minutos mensuales de transmisión para todos los partidos políticos, además se disponía que tenían la posibilidad de transmitir programas con cobertura regional, con la condición de que no excedieran la mitad del tiempo asignado a sus programas de cobertura nacional.

En 1987 se deroga la LOPPE y entra en vigor el Código Federal Electoral, sin embargo, este nuevo ordenamiento modificó escasamente los términos redactados en 1977 respecto al tema de radio y televisión. Se da continuidad a la prerrogativa permanente de los partidos políticos para tener acceso a los medios de comunicación, pero se especifica que la misma consistirá en 15 minutos mensuales del tiempo del Estado en radio y televisión para los partidos políticos, aumentando durante los periodos electorales.

Los comicios de 1988 representarían un punto de quiebre en la historia democrática del país. No sólo el nivel de competencia entre los candidatos superó las perspectivas hasta entonces experimentadas en cualquier elección anterior, sino que la participación ciudadana sobrepasaría los parámetros conocidos, y las exigencias sobre la credibilidad y la salvaguarda del sufragio encabezarían las demandas de la sociedad.

A pesar de las peticiones hechas, las elecciones distaron mucho de brindar credibilidad, satisfacción o certeza. Las inconformidades suscitadas como consecuencia de los resultados y del desarrollo de dichas elecciones, si bien se enfocaron en conseguir una legislación que reafirmara la transparencia en los procesos electorales, también prestaron atención en los medios de comunicación; tema que por su evidente desequilibrio no podía pasar desapercibido y, de hecho, generaría un interesante debate y análisis primordialmente en el ámbito de la comunicación, así como en el jurídico.

De esta manera, se consigue la modificación de varias disposiciones constitucionales cuya reglamentación se complementa con un nuevo cuerpo de normas jurídicas, denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Sin duda alguna, uno de los elementos que fortalecieron el andamiaje de nuestro sistema electoral fue la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) que, con autonomía pero sin dejar de ser un organismo público, tendría como función principal organizar las elecciones federales, es decir, la elección de Presidente de la República, de Diputados federales y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

Siendo que la función electoral se delega a una nueva autoridad responsable,<sup>2</sup> los organismos encargados de la administración de la prerro-

<sup>2</sup> El Instituto Federal Electoral se crea en 1990 y, de acuerdo con la Constitución y el COFIPE, sería un organismo público, de carácter autónomo, con personalidad y patrimonios propios, encargado de la organización de las elecciones federales.

gativa en radio y televisión de los partidos políticos se rediseñan también. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), órgano integrante de la estructura del IFE, sería la encargada de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos, así como de la tramitación de los tiempos en dichos medios, presidiendo a la Comisión de Radiodifusión, órgano que desde la ley electoral de 1973 llevó a cabo dicha labor en diferentes formas. De igual manera, dicha autoridad sería responsable de la toma de acuerdos referentes al ejercicio de esta prerrogativa por lo que a tiempo, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión en periodos electorales extraordinarios atañe.

Respecto a la duración de la transmisión de los tiempos en radio y televisión para partidos, se mantiene el tiempo regular mensual de 15 minutos, con la posibilidad de aumentarlo durante periodos electorales, así como la modalidad de un programa especial con la participación conjunta de los partidos.

En materia de radio y televisión, se incrementó la duración de transmisiones en periodos electorales, con una distribución de tiempos proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y que al menos la mitad del tiempo correspondiente se dedicara a la difusión de sus plataformas electorales.

En 1993, con la reforma electoral se reglamenta, como derecho exclusivo de los partidos políticos, la contratación de tiempos en los medios de comunicación para difundir mensajes orientados a la obtención del voto, con la limitante de que sólo se hiciera durante el periodo de campaña electoral.

También se consagra el que en todos los noticieros, transmitidos por medios de comunicación electrónica, se respete el derecho a la información de todos los mexicanos y se actúe de manera equitativa, veraz, plural y objetiva. Además, se acordó que 10 días antes de la elección se suspendiera la difusión de propaganda partidista pagada.

Las innovaciones que en materia de radio y televisión fueron introducidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedido en 1990, aparecieron hasta la reforma electoral de 1993, cuando por primera vez se establecieron reglas en materia de contratación de tiempo comercial en dichos medios. Por un lado, se aprobó que se llevara a cabo una solicitud por parte de la autoridad electoral a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, respecto de las tarifas que por parte de los concesionarios regirían para la contratación de es-

pacios en los medios de radio y televisión, con el propósito de que éstas no fuesen superiores a las de la publicidad comercial y, por otro, el trato preferencial que dichos medios deberían dar a la propaganda electoral, es decir, tanto de los partidos políticos como del IFE, en términos de horarios, canales y estaciones.

Rebeca Gutiérrez nos indica que, de la reforma electoral hecha en 1993 al COFIPE, se estableció que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a concesionarios y permisionarios de radio y televisión un catálogo de horarios y tarifas que se pondrían a disposición de los partidos para hacer campaña, y que fuera de esos tiempos no sería posible contratar publicidad.

Además, en atención a que la competencia debiera ser equilibrada, los partidos existentes llegaron a un acuerdo denominado *Lineamientos Generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*, con el propósito de encauzar la actuación de los comunicadores o informadores respecto de las campañas, en cuanto a la cobertura de éstas, así como de la calidad, objetividad y manejo de noticias.

Sin duda, un año importante para darle la solidez que necesitaba el proceso de democratización de nuestro país fue el de 1994, con la reforma de este año se ciudadanizó la autoridad electoral y todos sus procesos, es decir, desde la integración de las mesas de casilla hasta la conformación del Consejo General.

En materia de medios de comunicación y elecciones, en 1996 se le otorgan a la Comisión de Radiodifusión del IFE las siguientes funciones:

- Según los artículos 42 y 48 del COFIPE vigente en ese momento, se daba acceso permanente en radio y televisión a los partidos políticos.
- La vigilancia de que las transmisiones de radio y televisión fueran de 15 minutos en los medios de comunicación, según el artículo 44.1 del COFIPE.
- Coordinar, junto con los partidos políticos, la producción de un programa especial el cual se transmitiera dos veces por semana en radio y televisión.
- Realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión en noticieros de radio y televisión sobre campañas de los partidos políticos.

Sin embargo, el año de elecciones presidenciales de 2006 fue de coyuntura para nuestro sistema político, los hechos que ocurrieron fueron base para el análisis de la ley electoral de ese momento y la consecuente reforma.

Dicha elección se caracterizó por ser la más competida de la historia, la diferencia de votos fue muy reducida entre el primero y el segundo lugar, de menos de un punto porcentual (IFE, 2006b).

Es en este proceso en donde por primera vez en México los contendientes usan campañas de contraste (campañas negras) para diferenciarse de sus oponentes y así alcanzar un mayor número de votos.

Por lo tanto, el modelo de comunicación política, previo a la reforma electoral de 2007-2008, consistió en que los partidos políticos registrados participaban en procesos electorales locales y federales a través de la contratación mayoritaria en los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión) de espacios y tiempos para la difusión de los mensajes.

El investigador Javier Esteinou Madrid (2011) menciona que:

antes de la aprobación de la reforma electoral de 2007, los procesos de renovación de los poderes públicos de la democracia representativa en México, a través de las elecciones locales, se realizaban con pocas regulaciones equilibradas. Así, debían pasar por la dinámica de la compra de tiempos o espacios en los medios de difusión privados, especialmente electrónicos, de la radio y la televisión para realizar sus campañas respectivas. (pp. 89-90)

Asimismo, considerando la descripción que lleva a cabo Javier Esteinou, el modelo de comunicación política antes de la reforma electoral tenía las siguientes características fundamentales:

#### **Características del emisor**

- Candidatos y partidos políticos son los emisores.
- Discrecionalidad del medio electrónico en la compra de tiempo por partidos políticos.
- No había candidatos independientes.

#### **Características del contenido**

- No había regulación para los contenidos de precampañas y campañas.
- Alto índice de propaganda negativa o de contraste.

- Los candidatos se convierten en un producto publicitario, asesorados por expertos en mercadotecnia política.
- Se usa la publicidad gubernamental como apoyo a los candidatos afines a los gobiernos en turno.
- Organizaciones sociales y empresariales contrataron propaganda política.

#### **Características de la difusión de los mensajes**

- No existían pautas normativas, el pautaaje se hacía de acuerdo con la oferta y la demanda.
- La compra de publicidad se hacía de acuerdo con la capacidad económica de cada partido político.

#### **Características comunicativas del receptor**

- No existía el marco jurídico para que los candidatos se defendieran de las campañas negativas.
- El ciudadano no contó con espacios que le permitieran conocer más las propuestas de los candidatos.

Para brindar mayor certidumbre y credibilidad al monitoreo, así como al sistema de fiscalización, imprescindibles tanto para la autoridad como para los actores políticos, durante la campaña electoral de 2006, se contrataron los servicios de varias empresas para monitorear los medios de comunicación masiva: canales de televisión, estaciones de radio, periódicos de todas las entidades federativas y anuncios espectaculares en las principales avenidas del país; asimismo, la información recabada se publicó en el portal de Internet del IFE para interés de quien deseara consultarlos.

El compromiso del IFE fue de tal envergadura que la información que se generó a partir de 2005 incluyó convenios de colaboración con las concesionarias de radio y televisión, respecto de los contratos celebrados con los partidos políticos, así como de los promocionales que se transmitieran en sus señales, de tal forma que se obtuvieron datos precisos de las campañas de Senadores, Diputados y, por supuesto, la presidencial.

El aumento del nivel de competencia electoral en el que se desenvolvía el país era evidente mucho antes de que comenzaran de manera formal las campañas, sin embargo, al no existir regulación respecto a las precampañas, los partidos políticos establecían la temporalidad y mecanismos para sus procesos internos de selección de candidatos.

A pesar de ello, el IFE, mediante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General, solicitó informes de ingresos y egresos utilizados durante los procesos internos para la selección de candidatos a la Presidencia de la República; asimismo, se dio seguimiento a los promocionales transmitidos durante este periodo, resultando 12,635 promocionales de televisión y 26,338 de radio; de los cuales, en televisión, 56% correspondieron a los precandidatos del PRI, 20.7% a los del PAN y 1.6% a la Coalición por el Bien de Todos; en radio, 35.9% fueron del PRI, 54.4% del PAN y 2.4% del PRD (IFE, 2006a, p. 42).

Para la elección de 2006, los partidos contaron con un financiamiento público de 2,068,375,613 pesos, y la erogación en radio y televisión para las campañas de Presidente de la República, Diputados y Senadores fue de la manera siguiente:

Tabla 5  
Campaña presidencial 2006. Gastos

Partido político	Gastos erogados en televisión	Gastos erogados en radio	Total
Partido Acción Nacional	\$127,276.52	\$91,599.68	\$218,876.20
Coalición Alianza por México*	\$294,988.73	\$51,945.19	\$346,934.92
Coalición por el Bien de Todos**	\$267,987.50	\$89,807.23	\$357,794.73
Partido Nueva Alianza	\$19,455.24	\$2,614.41	\$22,069.65
Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina	\$4,881.47	\$1,752.04	\$6,633.51

\* Coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

\*\* Coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

Fuente. Gutiérrez, 2011.

Los siguientes cuadros muestran los promocionales detectados por partido, atendiendo el tipo de campaña (IFE, 2006a, pp. 58-68).

Tabla 6  
 Campaña presidencial 2006. *Spots*

Partido político	en radio	en televisión	Total
Partido Acción Nacional	106,960	11,904	118,864
Coalición Alianza por México	59,414	10,425	69,839
Coalición por el Bien de Todos	60,410	16,316	76,726
Partido Nueva Alianza	3,368	1,454	4,822
Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina	3,199	206	3,405
<b>Total</b>	<b>233,351</b>	<b>40,305</b>	<b>273,656</b>

Fuente. Gutiérrez, 2011.

Para Gutiérrez, resulta evidente que en las elecciones de 2006 el incremento en el uso de la radio y la televisión fue exponencial, y que el costo económico que trajo aparejado implicó el gasto de una parte importante de los ingresos que obtuvieron los partidos políticos para el desarrollo de sus respectivas campañas.

Es importante destacar que ésta no es una situación exclusiva del proceso electoral de 2006, sino la continuación de una práctica que venía formándose años atrás y cada vez con mayor fuerza. Durante los comicios electorales de 2000, “el 54% del gasto electoral se concentró en prensa, radio y televisión”, con egresos en dichos medios superiores a los 1,200 millones; por otro lado, “en el año 2003, únicamente en radio y televisión los partidos gastaron 49% de sus recursos, es decir, 668 millones de pesos” (Gutiérrez, 2011, p. 32).

Por lo tanto, para Rebeca Gutiérrez, no sería sorpresa de nadie que la relevancia de los medios se acrecentara, situación que además se vio fortalecida por la intensa confrontación política y estrecha competencia electoral; empero, los números totales de promocionales contratados por los partidos, todavía se ven apabullados cuando se analizan dichos *spots* en términos de los segundos que significaron a lo largo de las campañas de todos los puestos de elección popular, como se aprecia en la tabla 7.

Tabla 7  
Spots en términos de segundos

Partido político	Totales en en radio (a)	Totales en en televisión (b)	Tiempo total –(a)+(b)– en segundos
Partido Acción Nacional	151,981	23,407	3'545,448
Coalición Alianza por México	171,708	52,519	4'947,141
Coalición por el Bien de Todos	86,795	20,427	2'099,518
Partido Nueva Alianza	7,719	5,110	275,818
Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina	3,663	206	82,492

Nota. Para los propósitos de esta tabla, no se consideran los promocionales genéricos para delimitar y dar mayor certeza en los tiempos efectivamente transmitidos, en virtud de que los promocionales excluidos corresponden tanto a las coaliciones como a los partidos integrantes de las mismas.

Fuente. Gutiérrez, 2011.

Debido al contexto que se desencadenó después de la elección de 2006, partidos políticos, legisladores y diferentes actores de la vida nacional promovieron una reforma electoral que le diera el marco adecuado a las subsecuentes elecciones, tomando a la equidad en las contiendas como objetivo principal. Todos los involucrados tuvieron intensos debates que culminaron en la aprobación de las reformas a la Constitución Política y al Código Electoral de 2007-2008.

### **Creación del marco constitucional y legal para el nuevo modelo de comunicación política en México desde la visión del legislador**

LA HISTORIA ELECTORAL EN MÉXICO a partir de 2006 ha sido la que más ha requerido del acuerdo de todas las fuerzas políticas existentes, el llamado a implementar un sistema electoral más competitivo y equitativo particularmente en las condiciones en las que se difunde la propaganda en radio y televisión durante las campañas (IFE, 2009, pp. 2-11).

Por lo tanto, la reforma constitucional y legal de 2007-2008 constituyó un profundo cambio en el modelo de comunicación política, obligando a una mayor equidad en la contienda y dando una solución al conflicto poselectoral de la elección presidencial de 2006, constituyendo el principal argumento para elaborar la nueva ley.

Sin duda alguna, una de las principales reformas estuvo relacionada con la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, incluso se incorporó un libro nuevo en el COFIPE encaminado a establecer las disposiciones en esa materia.

Por supuesto, el principal objetivo de la reforma electoral fue fortalecer la equidad en las contiendas políticas, así como reducir los costos de las campañas electorales y el financiamiento público ordinario de los partidos.

De los objetivos principales que podemos destacar de esta reforma y donde legisladores y actores políticos coincidieron fueron los siguientes:

- Reducir el gasto de las campañas políticas y con ello también limitar la influencia política de los medios de comunicación social.
- Disminuir la polarización en las campañas políticas sancionando, a petición de parte, las expresiones denigrantes.
- Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales.
- Evitar que la propaganda de gobiernos o instituciones públicas influya en la contienda y la propaganda personalizada de los servidores públicos.

Con ello y como base del funcionamiento del modelo de comunicación política, el Instituto Federal Electoral se convirtió en la única autoridad para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión que tienen por derecho los partidos políticos.

Con esta gran reforma, el IFE en su Informe General sobre la implementación de la reforma electoral señaló que:

la comunicación política en nuestro país nunca volverá a ser la misma, de tal manera que México se incorpora al grupo de países que prohíben a partidos políticos y candidatos comprar publicidad y tiempo en los medios de comunicación electrónicos, como es el caso de Brasil y Chile en América Latina. (IFE, 2009)

Ahora bien, desde el Congreso de la Unión se manejó con insistencia la necesidad de acotar el financiamiento público de los partidos políticos, así como disminuir el tiempo de las campañas electorales y fortalecer al órgano electoral.

Pero este gran objetivo, sin duda, generó un intenso debate en el que participaron no solamente los legisladores federales, sino autoridades del gobierno federal, los sectores académico y empresarial, así como organizaciones de la sociedad civil, entre otros muchos actores.

Por lo tanto, muchos analistas, incluso la autoridad electoral, consideraron que pocas veces en nuestro país tantos importantes actores de la vida nacional, en el marco de la pluralidad, defendieron sus posturas con tanta pasión, debido a que todos tuvieron oportunidad de dar sus argumentos, como en las democracias más avanzadas del mundo.

De ese intenso debate emanó una importante reforma cuyos argumentos centrales fueron en esencia los siguientes:

- Intensas campañas de contraste a través de *spots* televisivos.
- La intervención del Presidente de la República.
- La prolongada duración de las campañas electorales.
- El excesivo monto del financiamiento público otorgado a los partidos.
- La compra sin limitaciones de propaganda política en radio y televisión.
- Falta de transparencia en los recursos de los partidos.
- Ausencia de regulación en las campañas.
- Nula normatividad a la propaganda de los partidos políticos.
- Uso indiscriminado de propaganda gubernamental.
- Uso indebido de propaganda de asociaciones civiles y empresariales.

### ***El debate de la reforma***

Lo siguiente es un extracto de los posicionamientos en el pleno del Senado de la República del 12 de septiembre de 2007, fecha en la que se aprobó la Reforma en la Cámara Alta. No se omite señalar que a continuación sólo se hace referencia a una reducida muestra de argumentos vertidos en la discusión, sin hacer un exhaustivo análisis de todas las posiciones y de todos los actores que participaron.

Por ejemplo, el Senador Alejandro González Yáñez, del Partido del Trabajo, afirmó:

No nos engañemos. A algunos medios electrónicos de comunicación no les interesa la democracia. A esta “telecracia” antidemocrática sólo le interesa el dinero; y ha hecho del proceso electoral un mercado para la realización de un vil negocio a costa de los ciudadanos.

Con la reforma planteada al artículo 41, estamos garantizando el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, lo cual se realizará exclusivamente a través de los tiempos de que el Estado disponga en dichos medios conforme a la Constitución y las leyes que serán asignados al Instituto Federal Electoral como autoridad para estos fines.

Por su parte, el Senador Carlos Navarrete, del Partido de la Revolución Democrática, resaltó los acuerdos tomados por las diferentes fuerzas políticas diciendo:

Yo quiero felicitar a la bancada del Partido Acción Nacional, no es fácil estando en el gobierno enfrentar este reto, lo entiendo muy bien. Los que gobiernan deben cuidar muchos factores de equilibrio, y sin embargo las Senadoras y los Senadores del PAN han decidido avanzar con valentía y con entereza, y por eso mi reconocimiento como opositor a la bancada del gobierno en esta Cámara de Senadores.

Mi reconocimiento a las Senadoras y Senadores del PRI, hombres de trayectoria, de mucha experiencia política acumulada, participantes de muchas batallas en la transformación de México, ahora en la oposición, y con toda esa experiencia han decidido transitar en la reforma, construirla, impulsararla y defenderla, y eso vale la pena reconocerlo.

El Senador Manlio Fabio Beltrones, del Partido Revolucionario Institucional, quien formó parte medular de los acuerdos, manifestó:

Al IFE la reforma en comento lo fortalece institucional y procedimentalmente. Al IFE la reforma lo provee de instrumentos; más facultades y atribuciones para las autoridades electorales federales para fiscalizar y regular a los partidos políticos haciendo prevalecer el financiamiento público sobre el privado, creando un órgano del IFE para la fiscalización y rendición de cuentas en el uso de los recursos que hacen los partidos políticos y cancelando, que es muy importante, y cancelando el secreto bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.

La decisión es de fondo. No hay simplicidad. En el 2006, México estuvo a punto de sufrir una crisis política verdaderamente insuperable. Los últimos eventos electorales nos han dejado divididos y confrontados. Vayamos todos, hagámoslo al encuentro de consolidar nuestra democracia. No volvamos a apostarle a no hacer nada.

El Senador panista Santiago Creel Miranda señaló:

Ahora, la reforma del 2007, que es un buen año para el Senado de la República y que habremos de votar muy pronto aquí mismo, tiene dos motivaciones centrales: Una es la urgencia de limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones; la segunda motivación tiene que ver con la necesidad de dar un nuevo rumbo a la relación que existe entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos, candidatos y elecciones.

El asunto es claro, no hay que darle vueltas. La reforma constitucional puesta a consideración a todos nosotros, versa esencialmente sobre los límites que debe tener el dinero en la política.

El Senador José Luis Lobato Campos, de Convergencia, defendió:

Señores senadores: Están allá afuera atacándonos por todas partes por el cambio de los consejeros del IFE y no hay nadie que salga a decir cuál es la razón por la que estamos haciendo esa reforma, ¿cuál es la razón por la que perdemos la confianza, no los Diputados, no los Senadores, sino el pueblo de México en la actuación de los directivos de un Instituto Federal Electoral? No es concebible que a estas alturas de nuestra existencia, compañeros senadores, no aceptemos un principio, el ciudadano es la base fundamental de la existencia de nuestros partidos, el ciudadano es la base fundamental de la existencia del Estado mexicano.

El Senador perredista Arturo Núñez Jiménez, enfatizó las cualidades del Dictamen:

la Reforma Electoral sobre la cual hoy deliberamos, en el nivel constitucional se centra en el cumplimiento de cinco objetivos fundamentales. Como ya se ha mencionado, el primer y gran objetivo de la reforma consiste en una reformulación a fondo del modelo de comunicación política en México, que comprende, entre sus aspectos más relevantes, los siguientes:

- El derecho de réplica para todos los mexicanos y en todo tiempo; la prohibición en todo tiempo a los partidos políticos para contratar

propaganda en radio y televisión, no realizar campañas negativas y acceder en forma gratuita a esos medios a través de los tiempos que corresponden al Estado.

- La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social durante las campañas electorales, salvo las excepciones de ley, y el impedimento en todo tiempo para que dicha propaganda gubernamental sea utilizada para la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- La prohibición para contratar propaganda pagada que influya en las preferencias electorales a favor o en contra de partido político o candidato y el establecimiento de un procedimiento administrativo expedito, con garantías procesales y un régimen de sanciones aplicables a cargo del IFE para inhibir violaciones a las reglas de comunicación política.

El entonces Senador del Partido Verde Ecologista de México, Arturo Escobar y Vega, sostuvo que:

en ningún momento oí que algún Senador-coordinador señalara que esta reforma lo que iba a provocar o lo que buscaba era limitar algo en tiempos no electorales. Y qué bueno que sea así, qué bueno que lo que pasó en el 2006 limite la parte de campañas y precampañas, porque los grandes agravios del año pasado, hay que recordar, emanaron a partir de que inició el proceso electoral federal, nunca antes.

El Senador perredista Pablo Gómez Álvarez enfatizó:

Señoras y señores legisladores, este proyecto es un acto emancipatorio, puede llegar a ser el principio del fin del medio de la clase política a los concesionarios de la televisión, puede llegar a ser el principio del fin de la reivindicación, de la razón democrática y la dignidad del Estado frente a poderes que se crearon erróneamente por encima del Estado mismo, en algún momento o en algunos momentos de la historia de México.

Todo tiene su fin, yo los exhorto a que éste sea el principio del fin de una dictadura apenas disimulada de concesionarios de un bien de dominio público; de una dictadura apenas disimulada por el uso poco ético de medios electrónicos de comunicación.

Por último, el Senador priista Pedro Joaquín Coldwell sostuvo que:

algunas personas me han preguntado por qué la Reforma del Estado empezó por la Reforma Electoral y por qué este tipo de Reforma Electoral.

Porque las elecciones de 2006 dejaron como resultado un país altamente polarizado. Pero también mostraron insuficiencias en las reglas de competencia, falta de potestades en el Instituto Federal Electoral y, desde luego, omisiones y errores en la conducción de este Instituto.

Si no queremos que el país se convierta en un rehén de los conflictos postelectorales, si los mexicanos queremos mirar hacia el futuro y establecer árbitros con más fuerza, con más facultades y reglas más claras y precisas para procesar elecciones altamente competidas, como parece ser que tendremos en México por muchos años más, tenemos que llevar a cabo esta Reforma Electoral que nos permita evitar que el encono político se arraigue en nuestro país, domine la agenda nacional y nos retrase de la discusión de otros temas que son fundamentales.

La reforma al artículo 41 le dio la facultad al Instituto Federal Electoral de ser la “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”.

Así es como un nuevo modelo de comunicación política se configuró en el artículo 41 constitucional y, posteriormente, en el nuevo COFIPE, de la siguiente manera:

- El Estado obliga a la radio y la televisión a garantizar el acceso a los partidos políticos y autoridades electorales, dichos partidos tienen derecho al uso permanente de ellos, además de tener la exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral.
- El Instituto Federal Electoral (IFE) es la única autoridad para la asignación de dichos tiempos oficiales, además tiene autoridad para distribuir tiempos que correspondan a autoridades electorales federales y estatales en periodos ordinarios y de campaña.
- Se prohíbe, a los poderes públicos federales, municipales y Distrito Federal, la transmisión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, igualmente se prohíbe a los partidos políticos, personas físicas o morales la adquisición de tiempos en radio y televisión.
- En el contenido de la propaganda no se deberán utilizar expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o que calumnien a las personas.

## Construcción de un régimen de acceso igualitario a los medios de comunicación en México

EN EL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS de Puntos Constitucionales y de Gobernación, que dio origen a la reforma electoral en 2007, los legisladores expresaron que:

Nuestro Sistema Electoral ha mostrado enormes fortalezas, también limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió, o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida nos está planteando...

De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales...

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...

Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrante del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo...

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. (Senado de la República, 2007, pp. 25-29)

Con posterioridad, el 10 de diciembre de 2007, en la exposición de motivos del *Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, los legisladores materializaron en la ley electoral aquella concepción y aquel mandato constitucional que daba una forma completamente nueva al acceso de los partidos políticos y autoridades electorales a la radio y la televisión. Las coordenadas esenciales del nuevo “modelo de administración” de los tiempos del Estado en el ámbito electoral son las siguientes:

El IFE se convierte en autoridad única en radio y televisión; a través de sus órganos internos (Consejo General, Junta General Ejecutiva, Comité de Radio y Televisión) determinará las pautas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales, asignando dicho tiempo conforme a los criterios constitucionales (30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional). Además realizará los trámites necesarios para hacer llegar los materiales a todas las estaciones y canales y vigilará el cumplimiento de las pautas por parte de los concesionarios y permisionarios.

Para campañas federales, los partidos dispondrán de 41 minutos diarios (85 por ciento del tiempo disponible); de ese tiempo se destinarán 15 minutos diarios para las campañas locales concurrentes con la federal en las entidades federativas correspondientes.

Los partidos podrán utilizar, conforme a sus estrategias electorales, el tiempo de que dispongan, con la única restricción de que en el año de la elección presidencial lo máximo que podrán destinar a una de las dos campañas será el 70 por ciento del tiempo de que dispongan.

En las elecciones locales no concurrentes con la federal, los partidos dispondrán de 18 minutos diarios para las respectivas campañas, pudiendo cada partido decidir libremente el uso que hará del tiempo que le corresponda en relación con el tipo de campaña (gobernador, diputados locales, ayuntamientos).

Los mensajes que los partidos transmitan dentro de los periodos de precampaña y campaña podrán tener una duración de 30 segundos, uno y dos minutos. Solamente fuera de los periodos electorales, conforme lo establece la Constitución, los partidos harán uso de mensajes con duración de 20 segundos, además de un programa mensual de cinco minutos.

Y para imprimir total coherencia a la reforma electoral, desde la Constitución se afirma: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión...”. Y sella: “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Por lo tanto, el artículo 41 constitucional quedó en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

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

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

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

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo con los criterios

señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refiere este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

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

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

De acuerdo con el Informe General sobre la implementación de la reforma antes mencionado, el IFE tendría las siguientes atribuciones:

- Garantizar que toda propaganda electoral en radio y televisión curse por los tiempos del Estado.
- Prohibir y sancionar la contratación o adquisición de espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
- Establecer pautas de transmisión de los mensajes conforme a reglas equitativas para la asignación del tiempo en medios electrónicos.
- Verificar la suspensión de la propaganda gubernamental durante periodos de campaña.
- Sancionar, a petición de parte, las expresiones denigratorias o difamatorias entre candidatos o partidos.

- Verificar la transmisión de los mensajes en radio y televisión para probar el cumplimiento de la ley.
- Evitar que actores distintos a los partidos políticos incidan en la propaganda emitida durante las campañas electorales.
- Ordenar el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos.

*La reforma se caracterizaría de la siguiente manera (Valdés, 2010):*

- Se reconoce al Instituto Federal Electoral como la única autoridad para administrar los tiempos oficiales o del Estado en radio y televisión.
- Se crea el Comité de Radio y Televisión (CRT), cuya facultad es aprobar las pautas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos.
- Los sujetos regulados por el IFE son:
  - Aspirantes.
  - Candidatos y precandidatos a cargos de elección popular.
  - Concesionarios y permisionarios de medios electrónicos.
  - Gobiernos e instituciones públicas del país.
  - Autoridades electorales locales (institutos, comisiones y tribunales).
  - Tribunal federal.
  - Organizaciones o sindicatos que intervengan.
  - Notarios públicos que intervengan.

El Congreso tuvo la decisión de contemplar un nuevo modelo de comunicación política y de acceso a radio y televisión con una alta regulación por parte del Estado, de esta manera quedó prohibida la compra de espacios en los medios electrónicos.

El Instituto Federal Electoral es la única autoridad en el país que puede administrar los “tiempos oficiales” durante el periodo electoral. De esta manera, a los funcionarios públicos también se les prohíbe promover su imagen personal en radio y televisión, también está prohibida la contratación bilateral de tiempos de campaña en dichos medios.

Al IFE se le otorgan funciones de monitoreo, control y sanción en el acceso a los medios de comunicación y se aplican pautas que el

mismo Instituto establece. De esta manera, los partidos políticos incrementan la cantidad de impactos en radio y televisión durante el periodo de campañas electorales, estos tiempos también son compartidos con otras autoridades electorales locales.

El IFE tiene a su disposición 48 minutos diarios por estación de radio y por canal de televisión desde el inicio de precampañas hasta el día de la jornada electoral, para su distribución se establecieron mecanismos de distribución que buscaron lograr la equidad y además estar en correspondencia con lo que a nivel internacional es una práctica común.

Para un análisis mayor de las disposiciones que operan en el nuevo modelo de comunicación política y considerando los distintos criterios, en el capítulo dos se abordarán con mayor detalle los temas relativos a la distribución de tiempos.

Respecto a la propaganda gubernamental se dispone lo siguiente (Valdés, 2010):

- Deberá ser suspendida durante campañas federales y locales, hasta el día de la votación, esto incluye a las administraciones federales, estatales, municipales y el Distrito Federal.
- Funcionarios de todos los niveles deberán aplicar de manera imparcial los recursos públicos a su cargo, sin influir en la contienda electoral.
- En ningún caso la propaganda gubernamental podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personal de cualquier servidor público.
- La propaganda de cualquier ente de los tres niveles de gobierno deberá ser de carácter institucional.
- La propaganda gubernamental permitida en periodo electoral será la relacionada con servicios educativos, salud y protección civil, también las campañas de información de autoridades electorales.

Como se puede apreciar, en el ámbito constitucional quedó claramente establecido el funcionamiento del modelo de comunicación que iniciaría su instrumentación a partir de las reformas legales, específicamente con la aprobación del nuevo libro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), instrumento legal mediante el cual se fijaron varias reglas.

### *Tiempo del Estado administrado por el IFE y sus franjas horarias*

Los partidos políticos mexicanos tienen como prerrogativa constitucional y legal el uso de los tiempos de radio y televisión que corresponden al Estado. Es importante señalar que los artículos 41, base III, apartado A, inciso a), de la Constitución; y 55, párrafos 1 y 2, del COFIPE, señalan que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, al tiempo que las transmisiones de los mensajes se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las 24 horas de cada día.

### *Tiempo de campaña*

Con mayor precisión, los incisos c) y d) del artículo 41, base III, apartado A, de la Carta Magna; y los artículos 55, párrafo 3; 58, párrafo 1, del Código Electoral Federal, señalan que durante sus campañas los partidos políticos dispondrán en conjunto, de 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, que se distribuirán a razón de dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las 12 horas, y entre las 18 y las 24 horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12 y hasta antes de las 18 horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

### *Distribución del tiempo entre partidos*

Los artículos 41, base III, apartado A, inciso e), de la Constitución; 56, párrafo 1; 59, párrafos 1 y 2; 62, párrafo 3; 17, párrafo 1, del código de la materia, indican que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: 30% en forma igualitaria y el otro 70% de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales o locales inmediata anterior, según corresponda.

### ***Tiempos para elecciones locales***

En términos del artículo 67, párrafo 2 del COFIPE, los partidos políticos nacionales que, en la entidad de que se trate, no hubiesen obtenido, en la elección para Diputados locales inmediata anterior, el porcentaje mínimo 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 deba distribuirse en forma igualitaria.

### ***Duración de los mensajes***

El artículo 56, párrafo 4, del COFIPE, señala que los mensajes de los partidos políticos podrán tener una duración de 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas.

Con base en estas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, los tiempos de radio y televisión para las distintas etapas del proceso electoral quedaron definidos como sigue:

Tabla 8  
Precampaña federal. Tiempos de radio y televisión

Periodo	Tiempo del Estado administrado por el IFE	Distribución	Duración de los promocionales
Pre-campaña federal	48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio en todo el país.	18 minutos para partidos políticos. <hr/> 30 minutos para autoridades electorales.	30 segundos

Fuente. Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 9  
 Campaña federal. Tiempos de radio y televisión

Periodo	Tiempo del Estado administrado por el IFE	Distribución	Duración de los promocionales
Campaña federal	48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio en todo el país.	41 minutos para partidos políticos. <hr/> 7 minutos para autoridades electorales.	30 segundos

Fuente. Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# Implementación del nuevo modelo de comunicación política en México

## **Creación del marco normativo y reglamentario del IFE**

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL tuvo la encomienda de instrumentar las modificaciones constitucionales y legales aprobadas por los legisladores en 2007 y 2008, a través de la creación y aprobación de una serie de reglamentos y acuerdos del Consejo General (IFE, 2009, pp. 22-27).

De acuerdo con lo que establece el artículo noveno transitorio de dicha reforma: “El Consejo General dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de este Código y deberá expedir los reglamentos que se deriven del mismo a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”.

Dicha obligación fue cumplida en tiempo y forma toda vez que la reforma entró en vigor a mediados de enero de 2008 y los reglamentos fueron aprobados en su totalidad hasta el 10 de julio de 2008.

Lo anterior implicó que todos los actores políticos representados en el Consejo General, los propios Consejeros Electorales y funcionarios del IFE realizaran intensos trabajos de reflexión y análisis de las implicaciones de la reforma electoral recientemente aprobada, lo que permitió construir una serie de ordenamientos y acuerdos del Consejo General que, sin duda, contribuyeron a la implementación de las nuevas atribuciones conferidas al IFE. Se trató, entonces, de la generación de 21 nuevos reglamentos.

Entre los reglamentos más relevantes aprobados en ese periodo se encuentra el de propaganda gubernamental, el reglamento de imparcialidad de uso de recursos, el reglamento del IFE en transparencia y acceso a la información, el de fiscalización de los partidos políticos, el

de quejas y denuncias, y fundamentalmente el reglamento de radio y televisión en materia electoral.

Con la aprobación de los nuevos instrumentos, cada uno de los órganos internos del Instituto Federal Electoral adquirió nuevas responsabilidades en un intento de armonización con el mandato constitucional y legal ocurrido en 2007 y 2008.

Sin embargo, por el tema del presente libro, el Reglamento de Radio y Televisión, aprobado el 10 de julio de 2008, es sin duda un referente obligado.

En sesión ordinaria celebrada el 29 de febrero de 2008, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG35/2008, por el cual se emitieron los lineamientos para organizar los trabajos de reforma o expedición de reglamentos y de otros instrumentos normativos del Instituto derivados de la reforma electoral, en términos del artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de marzo del mismo año.

Específicamente, en la fracción I del punto Segundo del Acuerdo que emitió los lineamientos se instruyó a la Junta General Ejecutiva para que, entre otras disposiciones, presentara a la aprobación del Consejo General las propuestas de expedición de los siguientes instrumentos normativos: el Reglamento de Radio y Televisión; las Reglas sobre el Uso del Tiempo de Radio y Televisión por parte del Instituto Federal Electoral y de las Autoridades Electorales, y el Reglamento Relativo al Acceso a Radio y Televisión por parte de las Coaliciones y de los Partidos Políticos que las Integren.

También, en la fracción VII del punto de Acuerdo precisado se estableció que el Comité de Radio y Televisión podría formular a la Junta General Ejecutiva opinión previa sobre la expedición de los reglamentos vinculados con la materia de radio y televisión.

Sin embargo, en el punto Octavo del Acuerdo de referencia, se facultó a las instancias responsables de presentar al Consejo General los proyectos de reglamentos y demás ordenamientos derivados de la reforma electoral, para fusionar, dividir o adicionar dichos instrumentos normativos, con la finalidad de hacer efectivas las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El 10 de julio de 2008, la Junta General Ejecutiva presentó al Consejo General la versión final del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, de acuerdo con lo que establece el artículo 53

del COFIPE dice: “La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia” (IFE, 2009, pp. 33-38).

Así que en julio quedaron aprobados, al igual que el Reglamento de Radio y Televisión, una serie de reglamentos y ordenamientos que derivaron de la reforma constitucional y legal en materia electoral.

Tabla 10  
Reglamentación en materia de radio y televisión

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG/327/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.	11 de agosto de 2008 y su modificación el 12 de febrero de 2009 mediante Acuerdo CG01/2009.

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Sin embargo, a partir de la primera aprobación del Reglamento, éste no quedó firme ya que, posteriormente a la aprobación del reglamento en julio de 2008, se recibió en el IFE el 21 de octubre de ese mismo año el escrito signado por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, por el que solicitó, en lo que interesa, lo siguiente:

Para la difusión de los mensajes de comunicación social, del Tribunal Electoral del Estado, de la manera más respetuosa, solicito, un promedio diario de dos minutos en radio para seis *spots*, cada uno de veinte segundos; así como dos minutos diarios en televisión para cuatro *spots*, cada uno de treinta segundos, para ser difundidos por los concesionarios y permisionarios que transmiten en el territorio del Estado de Yucatán.

Al respecto, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, por instrucciones del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante oficio DEPPP/CRT/10143/2008, del 22 de octubre de 2008, señaló lo siguiente:

De acuerdo con lo señalado en el artículo 54, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante los periodos de precampaña y campaña federal solicitará al Instituto el tiempo de radio y televisión que requiera para el cumplimiento de sus fines. Fuera de esos periodos tramitará el acceso a radio y televisión conforme a su propia normatividad.

En ese entendido, a falta de disposición expresa sobre la forma en que habrán de acceder los Tribunales Electorales de las entidades federativas a los tiempos de Estado en radio y televisión, y siguiendo los principios de interpretación señalados en el artículo 3, párrafo 2 del código en comentario, se entiende que la regla sobre la forma de acceso a radio y televisión aplicable al Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, es la misma que la planteada para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ende, a este Instituto únicamente le corresponde asignarle tiempo durante el periodo de precampañas y campañas que se lleve a cabo en la entidad federativa de su jurisdicción. Fuera de dichos periodos, deberá acceder a los tiempos de Estado en radio y televisión a través de aquéllos que le sean asignados por la Secretaría de Gobernación, a través de la autoridad que le compete.

Así, el 29 de octubre de 2008, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán interpuso recurso de apelación en contra del contenido del oficio referido anteriormente, el 12 de noviembre de 2008, se dictó la sentencia recaída a dicho expediente, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad a la normativa aplicable y en plenitud de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en un plazo máximo de 10 días naturales, contados a partir del día siguiente en que se notificara la ejecutoria, emitiera nueva resolución, en la que determine lo que en derecho corresponda, en relación con la petición del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.

Nuevamente, el 19 de noviembre de 2008, el Consejo General emitió un acuerdo por el que se le daba respuesta al apelante, sin embargo, nuevamente en desacuerdo con la respuesta éste interpuso nuevamente un recurso de apelación, el cual fue admitido a trámite el 11 de diciembre de dicho año, con el número de expediente SUP-RAP-239/2008.

El 24 de diciembre de 2008, se dictó la sentencia recaída a dicho expediente, cuyos resolutiveos señalan a la letra lo siguiente:

**PRIMERO.** Se determina en el caso concreto sobre el que versa el presente medio de impugnación, la inaplicación del artículo 5, párrafo 1,

inciso b) fracción VIII, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado el once de abril de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, por ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo número CG527/2008, de diecinueve de noviembre de dos mil ocho, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

TERCERO. Ante la deficiencia normativa del concepto “autoridades electorales” contenida en el precepto reglamentario señalado en el resolutive primero, se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral, proceda a corregirla, en los términos precisados en la parte final del Considerando Quinto de la presente resolución.

CUARTO. El Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá notificar a esta Sala Superior acerca del cumplimiento que dé a la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

Por lo tanto, el 8 de enero de 2009, el Consejo General modificó el artículo 5, párrafo 1, inciso b), fracción VIII, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, quedando en los siguientes términos:

Artículo 5  
Del glosario

...

...

b) ...

...

VIII. Autoridades electorales: los órganos estatales administrativos y/o jurisdiccionales —federales o de las entidades federativas— que por disposición constitucional o legal ejerzan funciones electorales.

Lo anterior permitió establecer con claridad que las autoridades electorales comprendían tanto a las autoridades administrativas como a las jurisdiccionales, con lo que se pudo acatar la sentencia del tribunal y el 8 de enero fue aprobada dicha modificación, publicándose el 12 de febrero de 2009.

Se trató de una norma sin precedente en nuestra historia electoral, porque definió, simultáneamente, las regulaciones y las relaciones del IFE con: partidos políticos, concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos de comunicación, con las autoridades electorales

locales del país, con los gobiernos y las instituciones públicas que realizan incursiones en los medios masivos de comunicación, con el Tribunal Electoral Federal y otras autoridades en la materia en todo el territorio nacional.

Hay que anotar también que la elaboración del Reglamento avanzó mediante una cuidadosa discusión en el Comité de Radio y Televisión, pero también porque unos días antes de su aprobación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la constitucionalidad de los principios que animaron la reforma electoral y el propio Reglamento (Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008).

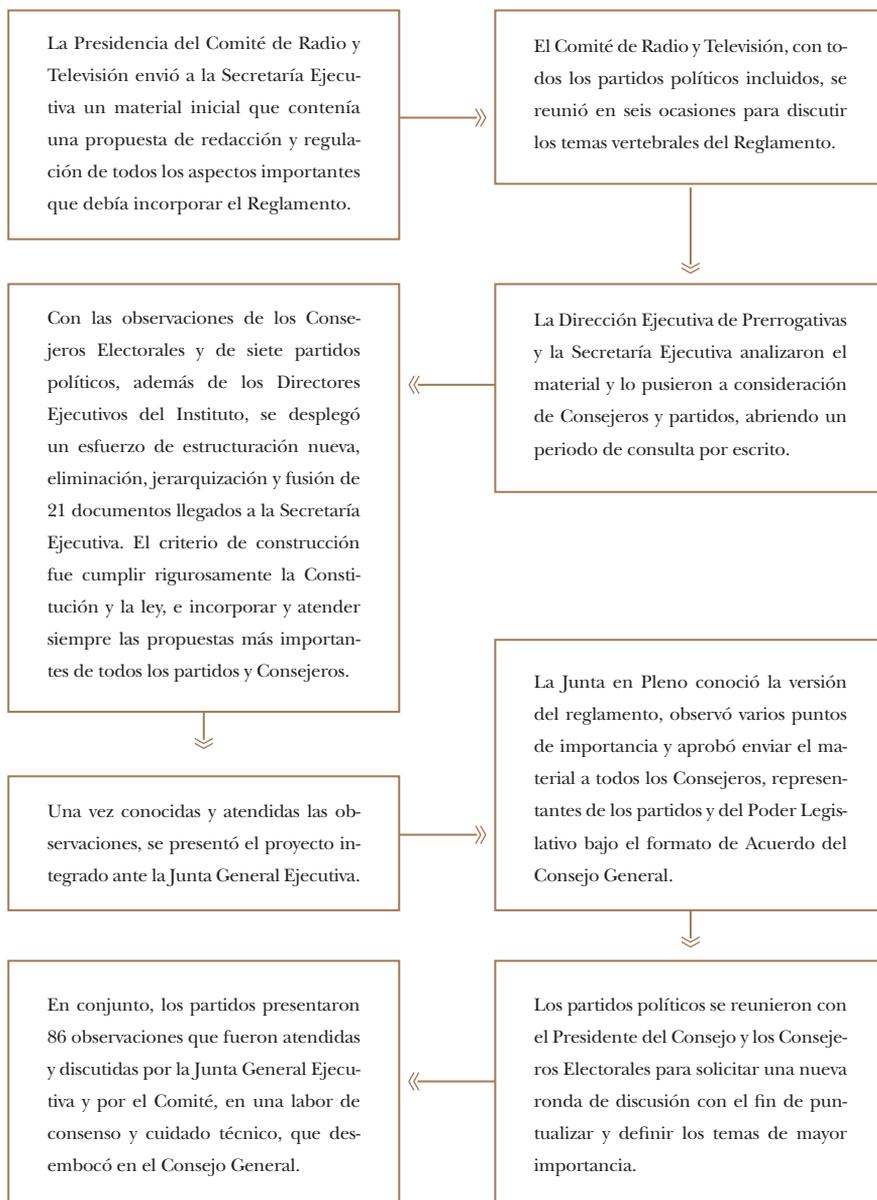
Como es evidente, la elaboración, discusión y aprobación del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral resultó una labor de gran magnitud y en específico por la cantidad de acciones y técnicas y operativas que se instrumentaron, como las siguientes:

- Instaurar un esquema de colaboración con los nuevos sujetos regulados.
- Determinar, gestionar y otorgar, directamente, los espacios y tiempos electrónicos a los partidos políticos y a las autoridades electorales en todo el país y durante todo el año, sea en tiempos electorales o en tiempos no electorales.
- Entregar las pautas de transmisión a miles de medios de comunicación electrónica.
- Monitorear las señales de los concesionarios y permisionarios de tales medios para verificar su puntual cumplimiento.
- Vigilar que nadie más que los partidos emitan mensajes electrónicos, políticos y electorales durante las campañas, en toda señal de radiodifusión y en todo el territorio nacional.

De esta forma, en el siguiente esquema se puede sintetizar el procedimiento mediante el cual en el Instituto quedó aprobado el Reglamento en la materia:

## Esquema 1

### Creación del primer Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral 2008

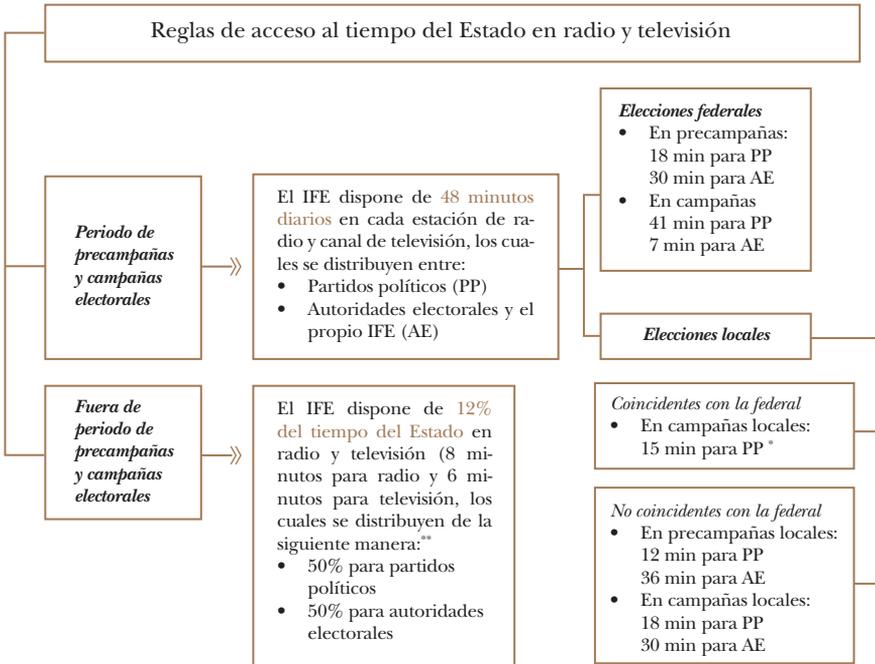


# La administración del tiempo en radio y televisión por parte del IFE

UNA DE LAS GRANDES TAREAS que dejó la reforma constitucional y legal fue la administración de los tiempos en radio y televisión. Los ordenamientos dejaron con claridad la forma y criterios de distribución de los tiempos, especificándolos para las distintas etapas del proceso electoral, incluso tratándose de periodo no electoral.

En el esquema 2 se sintetiza la forma de distribución de los tiempos en periodos electoral y no electoral. Asimismo, presenta los tiempos a distribuir cuando existen jornadas electorales locales coincidentes con la federal y cuando no existe dicha coincidencia. En los siguientes apartados se describirán con mayor detalle estos criterios de distribución.

Esquema 2  
Distribución de tiempos



\* Este tiempo forma parte de los 41 minutos reservados para partidos políticos en campañas federales.

\*\* Esta regla aplica únicamente a concesionarios, los permisionarios solamente están obligados a entregar 3 minutos con 36 segundos.

Fuente. Centro de Desarrollo Democrático, 2008.

## *Elecciones federales*

Primero, cabe aclarar que los datos de este apartado han sido tomados de Centro de Desarrollo Democrático, 2008, pp. 51-69.

De acuerdo con la norma constitucional y legal, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la elección federal, el IFE tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión del país.

La legislación establece que los mensajes tanto de las autoridades electorales como de los partidos políticos deben ser transmitidos de 6:00 a 24:00 horas. También la legislación estipula que se deben de distribuir los mensajes principalmente en tres franjas horarias, priorizando aquellos horarios considerados de mayor audiencia en los medios de comunicación, es decir, entre 6:00 y 12:00 horas y de 18:00 a 24:00 horas, los mensajes se distribuirán en tres minutos por cada hora de transmisión, mientras que entre las 12:00 horas y las 18:00 horas se asignarán en dos minutos por hora (Centro de Desarrollo Democrático, 2008, pp. 58-63).

La legislación también tiene considerado que en los casos en que un canal de televisión o una estación de radio transmitan menos horas de las señaladas, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión, de tal manera que siempre toda emisora transmita los 48 minutos que le corresponde administrar al IFE durante un proceso electoral federal.

Tradicionalmente, el número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos o las autoridades electorales se calcula con base en mensajes con duración de 30 segundos, sin embargo, también la legislación considera mensajes de uno y dos minutos, sin fracciones, pero, derivado de la reducida factibilidad en su operación, únicamente se ha optado por mensajes cortos.

Cuando se trata de mensajes de los partidos políticos, los institutos políticos deciden libremente cómo asignar los mensajes por el tipo de campaña en que contiendan, sin embargo, una de las restricciones más importantes es la que tiene que ver con que en procesos en los que se renueven tanto titular del Poder Ejecutivo como las Cámaras del Congreso de la Unión, durante el periodo de campañas, al menos 30% de los mensajes debe destinarse a la campaña de uno de los poderes (considerando las campañas de Diputados y Senadores como una sola).

El tiempo no asignado a los partidos queda a disposición del IFE para sus fines y los de otras autoridades electorales. Si el tiempo disponible resulta insuficiente para ello, el IFE determinará cómo cubrir el faltante.

Ahora bien, cuando se trata de elecciones federales exclusivamente, es decir, cada tres años en el caso de la Cámara de Diputados y cada seis años en el caso de la Cámara de Senadores y el titular del Poder Ejecutivo, los criterios para distribuir los tiempos en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección son los siguientes:

- **Precampañas.** Desde el inicio y hasta su conclusión, los partidos políticos tendrán derecho, en conjunto, a 18 minutos diarios en radio y televisión (del total de 48 minutos diarios) y los 30 minutos restantes quedarán a disposición del IFE, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).
- **Intercampaña.** Durante el periodo entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, conocido como periodo de intercampaña, los 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión los utilizará el IFE y otras autoridades electorales. Lo mismo aplica para el periodo conocido como de veda electoral, es decir, tres días antes de la jornada electoral así como el día de la jornada.
- **Campañas.** A partir del inicio formal de éstas y hasta su conclusión, el IFE seguirá disponiendo de 48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio, pero asignará a los partidos políticos 41 minutos diarios.

Lo anterior se muestra de manera sintética en las siguientes tablas:

Tabla 11  
Precampaña. Criterios para distribuir los tiempos

Destinatario de los tiempos	Minutos con los que cuenta	Número de <i>spots</i> por día y por emisora
IFE y otras autoridades	30 minutos	60 <i>spots</i> de 30 segundos diarios por emisora de radio y canal de televisión.
Partidos políticos	18 minutos	36 <i>spots</i> de 30 segundos diarios por emisora de radio y canal de televisión.

Tabla 12  
Intercampaña. Criterios para distribuir los tiempos

Destinatario de los tiempos	Minutos con los que cuenta	Número de <i>spots</i> aproximados por día y por emisora
IFE y otras autoridades electorales	48 minutos	96 <i>spots</i> de 30 segundos diarios por emisora de radio y canal de televisión.
Partidos políticos	0 minutos	No realizan promoción.

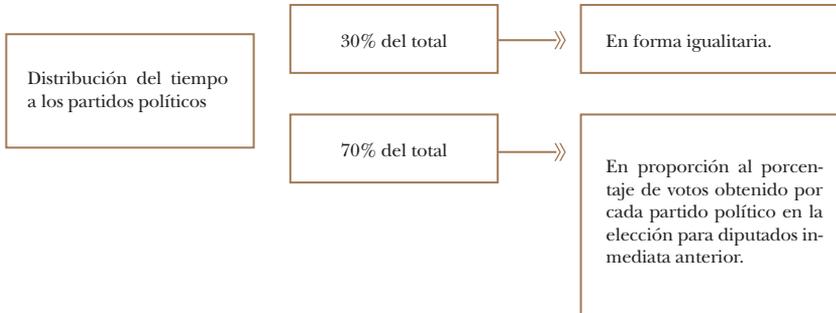
Tabla 13  
Campaña. Criterios para distribuir los tiempos

Destinatario de los tiempos	Minutos con los que cuenta	Número de <i>spots</i> por día y por emisora
IFE y otras autoridades	7 minutos	14 <i>spots</i> de 30 segundos diarios por emisora de radio y canal de televisión.
Partidos políticos	41 minutos	82 <i>spots</i> diarios por emisora de radio y canal de televisión.

Respecto a las reglas de distribución de los tiempos, la legislación es muy precisa en el sentido de señalar que el tiempo, convertido a número de mensajes, se distribuirá siguiendo el criterio 30% igualitario entre todos los partidos políticos nacionales y 70% proporcional al resultado de la última elección de Diputados.

### Esquema 3

#### Criterios de distribución de los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos



Es importante señalar que si un partido o coalición no realiza actos de precampaña electoral, el tiempo que les corresponda se debe emplear en la difusión de sus mensajes genéricos, es decir, aquéllos que permitan difundir la plataforma política de los partidos.

Para el caso de la asignación de tiempos a las eventuales coaliciones que contengan en los procesos federales, tanto en el periodo de precampaña como durante las campañas electorales federales, estos tiempos se destinarán de la siguiente manera:

- Las coaliciones totales participarán de la distribución de 30% que se asigna de manera igualitaria, para lo que se considerará a cada coalición como si fuera un solo partido.
- Adicionalmente, cada uno de los partidos de cada coalición total participará en la distribución de 70% a repartir en forma proporcional. En esta distribución participarán individualmente, según su fuerza electoral.
- En sus respectivos convenios, cada coalición total debe definir cómo se utilizará el tiempo en radio y televisión que le corresponde durante el periodo de precampañas y campañas, y cómo se distribuirá ese tiempo entre los integrantes de la coalición. Asimismo, el convenio de coalición total deberá establecer cómo se pretende distribuir el tiempo en radio y televisión para los precandidatos y candidatos de coalición y para los de cada partido.

- En el caso de coaliciones parciales, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión, ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición parcial debe establecer la manera en que se distribuirá el tiempo en radio y televisión para los precandidatos y candidatos de coalición y para los de cada partido.

En el Reglamento en la materia se establece que las fracciones sobrantes no podrán redondearse, transferirse ni acumularse entre los partidos políticos o coaliciones que participen de la distribución de tiempos. No obstante, en el Reglamento se contempla la posibilidad de que el tiempo sobrante se optimice siempre que, en virtud de dicho proceso, el número de mensajes a repartir aumente, de forma igualitaria, para todos los partidos o coaliciones contendientes.

Tratándose de los tiempos que les corresponden al IFE y a otras autoridades electorales, el IFE administra el tiempo destinado a los fines del propio Instituto y a los de otras autoridades electorales. Las demás autoridades electorales deberán solicitarle el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines y éste resolverá cómo atender esa solicitud.

En cuanto al procedimiento que deben seguir las pautas de los mensajes, los que se destinan a los fines del propio Instituto y de las demás autoridades electorales, el órgano que aprueba dichas pautas es la Junta General Ejecutiva, mientras que los tiempos que corresponden a los partidos políticos deben ser aprobados por el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

### ***Elecciones no coincidentes con la elección federal***

Un segundo gran escenario es el que tiene que ver con las elecciones locales, pero que el día de su jornada electoral no coincide con el día de la jornada electoral de una elección federal. Cuando este escenario se presenta se dice que se trata de elecciones no coincidentes y, por lo tanto, también está sujeto a reglas específicas de acceso a los tiempos del Estado.

Cuando se trata de elecciones no coincidentes con la federal, el Instituto Federal Electoral también administrará 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión pero sólo de aquellas esta-

ciones que tengan cobertura local. Es decir, las estaciones cuya señal se origina o sea vista o escuchada en el lugar donde se llevará a cabo una elección local tienen la obligación de poner a disposición del IFE los 48 minutos desde el inicio de las precampañas hasta el final de la jornada electoral. Tratándose de zonas conurbadas o bien de insuficiencia de coberturas de señales de radio y televisión, en apartados posteriores se revisarán los criterios aplicables.

Específicamente en periodo de precampañas locales, el Instituto Federal Electoral pone a disposición de los partidos con registro para la elección local 12 minutos diarios de radio y televisión para la transmisión de sus mensajes (Centro de Desarrollo Democrático, 2008, pp. 66-67). Las estaciones que cubren una elección están determinadas en el catálogo y el mapa de coberturas que realice el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

Para las campañas electorales, de acuerdo con el catálogo y mapa de coberturas que realice el Comité de Radio y Televisión, el Instituto Federal Electoral deberá poner a disposición de los partidos políticos que contiendan en el proceso local 18 minutos diarios en radio y televisión.

Los partidos políticos deciden libremente cómo asignar sus mensajes, según el tipo de campaña en que contiendan (ayuntamientos, Diputados locales y Gobernador, en su caso).

Ahora bien, en cuanto a los criterios de asignación para los partidos políticos, la regla sigue siendo la misma que la que se aplica tratándose de una elección federal: 70% en proporción al porcentaje de votación obtenido en la última elección de Diputados locales y 30% en forma igualitaria. En el caso de los partidos nuevos se les considerará en la distribución de 30%.

Con base en lo anterior, también es relevante destacar el hecho de que los minutos restantes están a disposición del IFE y de las demás autoridades electorales federales y locales. Esto significa que se distribuyen en periodo de precampaña 36 minutos, en el periodo de intercampana se distribuyen los 48 minutos, en campaña se distribuyen 30 minutos y durante la veda electoral y hasta la jornada electoral les corresponden a las autoridades 48 minutos.

Cuando se trata de elecciones locales, la aplicación de las normas que regulan los procesos electorales locales es atribución de las entidades federativas. Por ello, las autoridades electorales locales elaborarán sus propuestas de pautas de transmisión de mensajes, tanto de los

partidos políticos como de sus campañas institucionales y es el Comité de Radio y Televisión el encargado de conocer y, en su caso, corregir, suprimir o adicionar las pautas que presenten las autoridades electorales locales, respecto al tiempo que corresponda a los partidos políticos.

Por su parte, es la Junta General Ejecutiva la que se encuentra facultada para conocer y, en su caso, corregir, suprimir o adicionar las pautas que le presenten las autoridades electorales federales o locales, respecto al uso del tiempo que les corresponda, y así aprobar las que correspondan al Instituto y a las demás autoridades electorales.

Tabla 14  
Elecciones no coincidentes con la federal

Precampañas locales	Campañas locales
Partidos 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión del Estado, para todos los partidos políticos, que se distribuyen: 30% de forma igualitaria y 70% proporcional según el número de votos de cada partido local en la elección a Diputados inmediata anterior.	Partidos 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión del Estado, para todos los partidos políticos, que se distribuyen: 30% de forma igualitaria y 70% proporcional según el número de votos de cada partido local en la elección a Diputados inmediata anterior.
Propios fines del IFE y otras autoridades electorales locales y federales 36 minutos.	Propios fines del IFE y otras autoridades electorales locales y federales 30 minutos.

Fuente. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el COFIPE.

### ***Elecciones coincidentes con la federal***

En las entidades federativas con procesos electorales locales cuya fecha de elección coincida con la federal, el tiempo que administrará el IFE para fines de la precampaña local de los partidos políticos estará comprendido dentro de los 18 minutos diarios que el Instituto pone a disposición en cada estación de radio y canal de televisión para los partidos

políticos nacionales en conjunto, durante el inicio de las precampañas federales y hasta que concluyan (Centro de Desarrollo Democrático, 2008, pp. 68-69).

Como en el caso de las elecciones locales no coincidentes, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, se distribuirá entre los partidos conforme al criterio: 70% en proporción al porcentaje de votación obtenido por cada uno de los partidos en la elección para diputados locales inmediata anterior y 30% del total en forma igualitaria. A los partidos políticos de nuevo registro únicamente se les considera para esta última distribución.

Igualmente, para la distribución de los mensajes entre los partidos políticos, las unidades de medida son 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.

Durante el periodo de campañas locales:

- En los procesos electorales locales que sean coincidentes con el proceso electoral federal, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral de la entidad federativa de que se trate 15 minutos diarios en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura local, los cuales se destinarán a difundir mensajes de las campañas de los partidos políticos.
- Estos 15 minutos se distribuirán entre los partidos políticos con la regla básica: 70% se reparte de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la elección de Diputados locales inmediata anterior y el restante 30% de forma igualitaria, considerando a los partidos políticos locales de nuevo registro únicamente en esta última distribución. Los mensajes tendrán una duración de 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.
- El IFE deberá realizar los ajustes necesarios a la distribución entre partidos políticos nacionales del tiempo que la ley les asigna durante el periodo de campañas federales (41 minutos diarios por canal y estación), para garantizar el tiempo que debe asignarse a los partidos para las campañas electorales locales coincidentes con la federal (15 minutos por día en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura local en las entidades que corresponda).
- Cada partido político decidirá libremente cómo distribuye los mensajes que le correspondan por tipo de campaña en

elecciones locales. Para las campañas federales, los partidos también decidirán cómo distribuir sus mensajes, pero en las elecciones en que se renueven los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, deberán destinar al menos 30% de sus mensajes a la campaña de uno de esos poderes.

Tabla 15  
Elecciones coincidentes con la federal

Precampañas locales	Campañas locales
<p>Partidos</p> <p>11 minutos para la precampaña federal y siete minutos para la local (no se establece en la ley, pero es proporcional a lo que se establece en campañas. Será un acuerdo del Comité que se formalizará entre el 15 y el 19 de diciembre).</p>	<p>Partidos</p> <p>15 minutos diarios para campañas locales de los partidos políticos, en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate. 26 minutos para partidos a nivel nacional.</p>
<p>Propios fines del IFE y otras autoridades electorales locales y federales</p> <p>30 minutos.</p>	<p>Propios fines del IFE y otras autoridades electorales locales y federales</p> <p>7 minutos.</p>

### *Periodo ordinario*

Disposiciones para asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodo de precampaña y campaña electoral federal (Centro de Desarrollo Democrático, 2008, pp. 51-52):

El Instituto Federal Electoral cuenta con 12% del tiempo total del que dispone el Estado para radio y televisión, y se administra de la siguiente manera:

Para concesionarios de radio y televisión:

- Cinco minutos y 45 segundos en cada canal de televisión, y
- Siete minutos y 48 segundos en cada estación de radio.

Para permisionarios de radio y televisión:

- Tres minutos y 36 segundos en cada estación de radio y canal de televisión.

Este tiempo es distinto al de los concesionarios, porque el decreto que prevé la opción de pago en especie como impuesto con “tiempos fiscales”, sólo aplica a los concesionarios.

A su vez el IFE distribuirá 50% de dicho tiempo a partidos políticos nacionales equitativamente de la siguiente manera: los partidos políticos nacionales contarán con la difusión de un programa mensual con duración de cinco minutos, y el remanente del tiempo se utilizará en la transmisión de mensajes de 20 segundos. A su vez, el IFE y las autoridades electorales federales y locales utilizarán el tiempo restante.

### **La propaganda gubernamental y la prohibición de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión**

UNO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS de la reforma sentó las bases del artículo 41 constitucional, determinando una adición mediante la prohibición expresa a los partidos políticos de adquirir tiempo aire en radio y televisión (Ávila, 2008, pp. 842-844).

En la Constitución Política, fracción III, Apartado A, penúltimos dos párrafos, se señala expresamente que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

También se establece constitucionalmente que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Adicionalmente, otro de los puntos que fue prioritario para los legisladores fue la suspensión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, sin embargo, dicha disposición, es decir, la prohibición a terceros para contratar o difundir mensajes que puedan influir

en el electorado, fue impugnada por intelectuales y sectores empresariales con el argumento de que era limitativa de la libertad de expresión y que generaría una fuerte presión mediática y política para desvirtuarla.

Asimismo, la reforma constitucional impactó también en el artículo 134, estableciéndose en este último en sus párrafos finales que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan, como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, y que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Sin embargo, vale la pena destacar que en la exposición de motivos del Decreto de dicha reforma constitucional se señala respecto a las adiciones al artículo 134 constitucional lo siguiente:

...

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

De esta forma, el artículo 134, en la parte correspondiente a la propaganda gubernamental, dispone lo siguiente:

## Artículo 134.

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Por ello, el Consejo General aprobó un Acuerdo en 2008 por el que se aprobó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, identificado con la clave CG38/2008 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2008, y que en esencia buscó regular esta materia.

De acuerdo con dicho reglamento, se consideró propaganda político-electoral contraria a la ley aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos, a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

- El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la propaganda.

- Las expresiones *voto, vota, votar, sufragio, sufragar, comicios, elección, elegir, proceso electoral* y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.
- La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato.
- La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato.
- La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero.
- La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares.
- Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público.
- Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

A partir de ese momento quedó prohibido:

- Celebrar y difundir reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales, por cualquier medio, ya sea impreso o electrónico, incluyendo radio y televisión.
- Que los partidos políticos, a título propio o por terceros, y cualquier persona física o moral contraten o adquieran tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión.
- Los informes anuales o gestión de los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno en el país, con la excepción que se establece de darlos a conocer con siete días previos al informe y cinco días posteriores a su presentación, y sólo en la entidad o localidad sobre la que se rinde el informe de actividades.
- Difundir en medios de comunicación social propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, así como de municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier ente público.

Por lo tanto, dicha prohibición refrenda la premisa de que sólo los partidos políticos podrán hacer uso de propaganda político-electoral, se introduce el principio de neutralidad informativa, el cual vincula a los poderes públicos con la equidad de la contienda (Astudillo, 2008, pp. 208-251).

## **Construcción de mapas de cobertura y catálogos de estaciones**

COMO YA SE HA SEÑALADO, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación en términos de su artículo transitorio primero.

Sin embargo, desde abril de 2007, la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos sostuvo comunicación oficial con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, y con la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), para determinar la instancia oficial del gobierno federal encargada de conocer la cobertura y alcance de las señales de las estaciones de radio y canales de televisión del país (Acuerdo CG370/2011, dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral).

Desde ese momento, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informó que era la COFETEL, el organismo encargado de los asuntos relacionados con las coberturas de las estaciones de radio y canales de televisión, la que tenía la posesión de los mapas correspondientes, por lo que se establecieron los canales de comunicación con dicha dependencia.

Dentro de los primeros acuerdos, el IFE estableció que una vez que el Instituto contara con presupuesto asignado para la elaboración de los mapas, se solicitaría el apoyo de la COFETEL, mediante un convenio de capacitación, actualización de información y colaboración técnica.

Asimismo, derivado de las reformas constitucionales y como parte de la construcción de los acuerdos para los procesos electorales locales de 2008 y elección federal de 2009, mediante oficio de la Secretaría Ejecutiva del IFE con número SE/2314/07, el 12 de diciembre de 2007 se solicitó a la entonces Directora General de Radio, Televisión y Cine-

matografía de la Secretaría de Gobernación, licenciada Irma Pía González Luna Corvera, que transmitiera un comunicado a las radiodifusoras y televisoras que operaban en la República Mexicana relacionado con la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional.

Adicionalmente, se solicitó lo siguiente:

- Las bases de datos con los listados de estaciones de radio y canales de televisión del país por tipo de programación, las bases de datos con las direcciones y correos electrónicos de los mismos, así como el directorio de los representantes legales de las radiodifusoras y televisoras.
- Expedientes por radiodifusora sobre el estado que guardaba el trámite de apertura de tiempos para los programas de los partidos políticos.
- Catálogos por emisora y/o barras programáticas modelo en las que dicha Dirección General pautaba los mensajes de comunicación social del Estado (tiempos de Estado y tiempos fiscales).

De esta forma, el 26 de diciembre de 2007, mediante oficio DG/11360/2007, la entonces Directora General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, informó las fechas en que serían remitidos el comunicado y los materiales enviados por el Instituto a las radiodifusoras y televisoras que operaban en la República Mexicana.

Asimismo, mencionó que la información relativa a concesionarios y permisionarios de radio y televisión, domicilios, correos electrónicos, representantes legales, etcétera, estaba disponible en el portal de dicha Dirección General, remitiendo una contraseña confidencial para su acceso.

En relación con los trámites de apertura de tiempos y ampliaciones de vigencias, cambios de horarios y similares, señaló que los documentos respectivos habían sido enviados con anterioridad. Por último, adjuntó en un disco compacto las barras programáticas solicitadas mediante el oficio aludido en el antecedente previo.

Adicional y específicamente sobre el tema de mapas de cobertura, mediante oficios STCRT/0029/08, STCRT/0030/08 y STCRT/0032/08, notificados el 8, 10 y 11 de abril de 2008, respectivamente, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión, solicitó al Presidente

de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, y al Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que, en el ámbito de sus competencias, proporcionarían al Instituto, en su caso, la información relativa a las coberturas de las estaciones de radio y los canales de televisión del país, a fin de integrarla a la base de datos que desde inicios de 2008 se estaba elaborando con el apoyo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Se celebraron reuniones de trabajo para dimensionar todo lo que se requirió para que pudieran digitalizarse los mapas de cobertura y se pudieran asociar al Sistema de Información Cartográfico del Instituto Federal Electoral.

Por supuesto, surgieron importantes temas derivados de la construcción de los mapas de cobertura que serían utilizados inicialmente como referentes para determinar las estaciones de radio o canales de televisión que cubrirían una elección local determinada, por ejemplo, que las áreas de cobertura de las señales variaban en función del tipo y medio en que se transmitían y, además, se señaló que las zonas de cobertura no eran circulares.

También se consideró que para las frecuencias de amplitud modulada las zonas de cobertura se representaban en forma circular; sin embargo, se carecía de mapas impresos que representaran su cobertura real debido a que ésta variaba en función de las condiciones climáticas, los horarios, la conductividad eléctrica del suelo, entre otros elementos.

Y es así como se llegaron a construir los mapas de cobertura, los cuales permitían identificar gráficamente los alcances de cada señal. Adicionalmente, se incorporó información relacionada con el Registro Federal Electoral como es el Padrón Electoral que cubre cada señal, y la Lista Nominal que permite cuantificar cuál es la cobertura efectiva. A continuación se muestran algunos ejemplos de los mapas de cobertura de estaciones de radio FM, AM y canales de televisión del Estado de México y un mapa de cobertura de todas las señales del Distrito Federal.

### Mapa 1

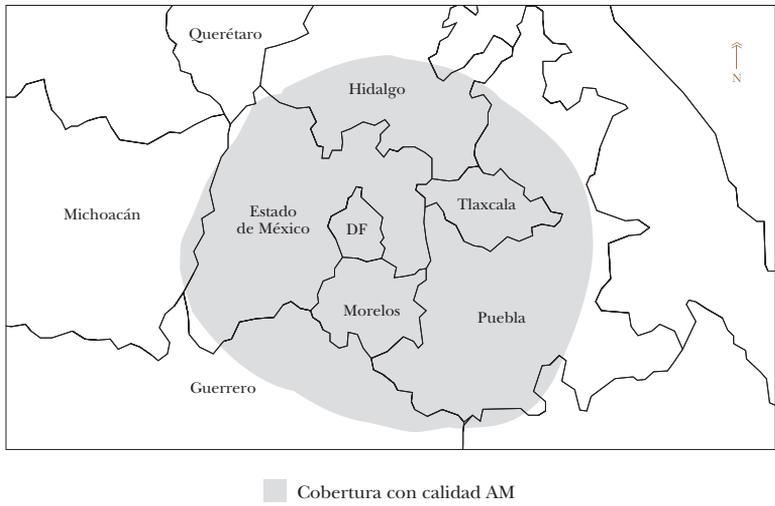
Mapa de cobertura de señales de radio FM en el Estado de México



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

### Mapa 2

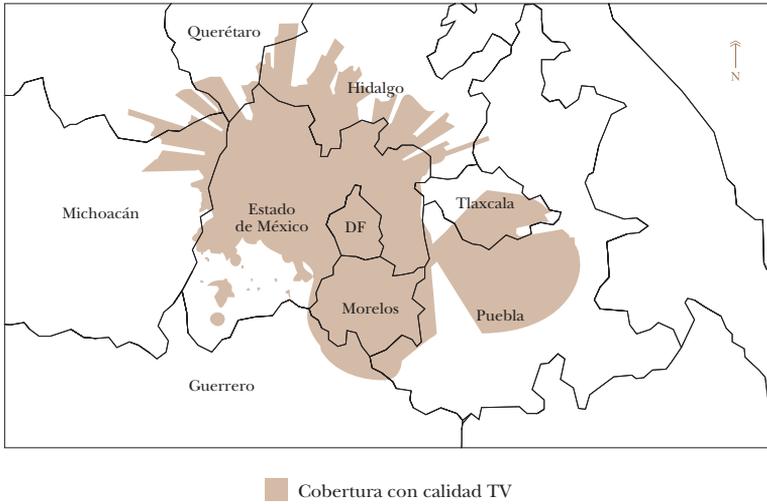
Mapa de cobertura de señales de radio AM en el Estado de México



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

### Mapa 3

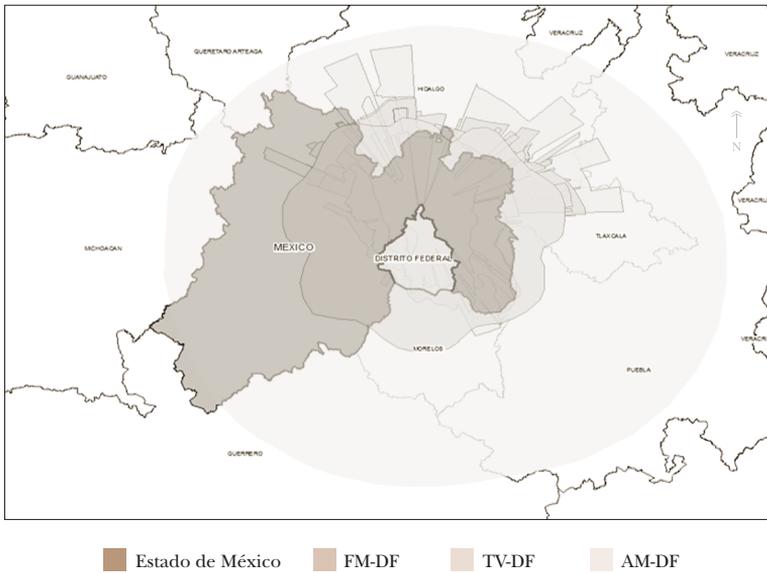
#### Mapa de cobertura de señales de televisión en el Estado de México



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

### Mapa 4

#### Mapa de cobertura de señales de radio FM, AM y canales de televisión en el Distrito Federal



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Con la información de los mapas de cobertura se inició la construcción del catálogo de estaciones de radio y televisión que transmitirían la elección federal y las elecciones locales concurrentes.

Así, durante la Sesión Extraordinaria del Comité de Radio y Televisión del IFE, celebrada el 15 de diciembre de 2008, se aprobó tanto el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión, de los 21 estados con elecciones no coincidentes, que participaron en la cobertura del proceso electoral federal 2008-2009, para dar cumplimiento al artículo 62, párrafos 5 y 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como también el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión, del estado de Jalisco.

Posteriormente, en dicho órgano especializado del Instituto, celebrado el 19 de diciembre de 2008, se aprobó el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión del Distrito Federal y su zona conurbada, así como de aquellas entidades con elecciones coincidentes con la federal, que participaron en la cobertura del proceso electoral federal 2008-2009 y de los respectivos procesos electorales locales, aprobándose en dicha instancia los catálogos de:

- Campeche
- Colima
- Distrito Federal y su zona conurbada
- Guanajuato
- Estado de México
- Morelos
- Nuevo León
- Querétaro
- San Luis Potosí
- Sonora

Sin embargo, si bien el Comité es la instancia facultada para aprobar dichos catálogos, era el Consejo General quien tenía la facultad de hacer del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarían en la cobertura de las elecciones federales, cumpliendo con lo que se establece en el artículo 62, párrafos 5 y 6, del COFIPE:

## Artículo 62

....

5. El Comité de Radio y Televisión, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. Deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad.
6. Con base en dicho catálogo, el Consejo General hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales a que hace referencia el artículo 64 de este Código.

De esta forma el 22 de diciembre de 2008 el Consejo General aprobó el Acuerdo CG957/2008 con el que daba cumplimiento al artículo 62, considerando lo siguiente:

- Que, como se señala en el artículo 48, párrafo 2, del Reglamento de la materia, el catálogo de estaciones se conformó por el listado de concesionarios y permisionarios de una misma entidad federativa que se encuentren obligados a transmitir propaganda electoral a partir de las áreas geográficas que definan los mapas de cobertura correspondientes, así como el listado de concesionarios y permisionarios de otras entidades vecinas cuya señal tenga cobertura en el territorio de la entidad en donde se celebraron los comicios.
- Que el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión a que se refiere el artículo 62 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo deberá contener las estaciones de radio y canales de televisión concesionados y permisionados que están obligados a las transmisiones por concepto de tiempo oficial del Estado y de tiempo fiscal del Estado, de conformidad con los artículos 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y 15 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, y el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.

Por lo tanto, mediante la aprobación de ese Acuerdo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral hizo del conocimiento público el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión que, en todo el territorio nacional, participaron en la cobertura de los procesos electorales federal 2008-2009 y locales con jornada electoral coincidente con dicho proceso federal, y se ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en los respectivos periódicos oficiales de los gobiernos locales.

Los catálogos son un listado de concesionarios y permisionarios agrupados por entidad federativa en el que se muestra el tipo de pauta, entidad donde se encuentra la emisora, localidad de ubicación, medio, siglas, frecuencia o canal y nombre.

Adicionalmente, los catálogos del proceso electoral federal de 2009 contenían las columnas del tipo de programación, es decir, si transmitían programación original o si eran repetidoras de alguna otra señal, particularmente de alguna señal de un canal de cobertura nacional.

También los catálogos contenían una columna en la que se señalaba si la emisora estaba en posibilidades de realizar bloqueos, es decir, si tenía capacidad de poder insertar promocionales del orden local. Por ejemplo, en el caso del estado de Campeche, el catálogo refería que tres canales de televisión estaban imposibilitados a bloquear (XHEFT-TV, XHCDC-TV y XHAN-TV), dichas emisoras transmitían sin alteración las señales de los canales 2 y 5 que se emitían desde el Distrito Federal, ya que estaban imposibilitadas de modificar la señal original.

También incorporaban las columnas relacionadas con la cobertura electoral de los distritos federales electorales, así como la cobertura de los distritos electorales locales, los cuales se reforzaban con los datos de la población, Padrón y Lista Nominal incorporados a los mapas de cobertura.

Tabla 16

## Catálogo de las emisoras de radio y televisión del estado de Campeche

Padre	Domiciliada	Localidad Ubicación	Medio	Siglas	Frecuencia/ Canal	Nombre	Progra.	Bloquea	Cobertura electoral federal	Cobertura electoral local
1	Campeche	Bécal	Radio	XEBAL-AM	1470 KHz	Radio Voz Maya de México	Original	Sí	CAMP 1	CAMP 17, 18, 19 y 21
1	Campeche	Campeche	Radio	XEA-AM	1370 KHz	El Eco de las Murallas	Original	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 19, 21
1	Campeche	Campeche	Radio	XECAM-AM XHCAM-FM	1280 KHz 101.9 MHz	Kiss FM	Original	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 19, 21
1	Campeche	Tenabo	Radio	XETEB-AM	920 KHz	Radio Mar	Original	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 21
1	Campeche	Campeche	TV	XHCPA-TV	8	Canal 2	Repetidora de XEW-TV C. 2	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 21
1	Campeche	Campeche Cd. del Carmen Escárrega	TV	XHCAM-TV XHCCF-TV XHECA-TV	2(+) 3 7	Azteca 7 Campeche	Repetidora de XHIMI-TV C. 7	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 21
1	Campeche	Cd. del Carmen Campeche Escárrega	TV	XHGN-TV XHGE-TV XHPEH-TV	7(+) 5(+) 9	Azteca 13 Campeche	Repetidora de XHDF-TV C. 13	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 21,
1	Campeche	Campeche Cd. del Carmen (El Carmen) Francisco Escárrega	TV	XHCCA-TV TVXHCAR-TV TVXHESC-TV	49(-)4(+)	Sistema de Televisión y Radio de Campeche	Original	Sí	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 21
0	Campeche	Francisco Escárrega Cd. del Carmen (El Carmen)	TV	XHEFT-TV XHDCG-TV	5 11(+)	Canal de las Estrellas	Repetidora de XEW-TV C. 2	No	CAMP 2	CAMP 8, 9, 10, 11, 12, 13
0	Campeche	Campeche	TV	XHAN-TV	12(-)	Canal 5	Repetidora de XHGC-TV C. 5	No	CAMP 1 y 2	CAMP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 21
1	Tabasco	Emiliano Zapata	Radio	XHEMZF-M	99.9 MHz	Oye 99.9	Original	Sí	TAB 1	

Nota. El catálogo que se presenta es sólo un ejemplo de cómo están integrados los catálogos por entidad federativa, por lo tanto, se debe considerar como una referencia. El catálogo completo considera 24 emisoras de las cuales una es del estado de Tabasco. Para mayor referencia ver [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Adicionalmente, se incorporó el listado de los sistemas de televisión restringida ubicados en las entidades federativas. En el caso del estado de Campeche fue el siguiente:

Tabla 17  
Sistemas de televisión restringida que operan en la entidad

Núm.	Entidad	Localidad Ubicación	Nombre del sistema de televisión restringida	Canales de televisión abierta que transmite
1	Campeche	Campeche	Telesistemas Cablered, S. A. de C. V.	Canal 3, transmite la señal de canal local Canal 4, transmite la señal de XEQ-TV C. 9 Canal 5, transmite la señal de XEW-TV C. 2 Canal 7, transmite la señal de XHGC-TV C. 5 Canal 13, transmite la señal de XHDF-TV C. 13 Canal 45, transmite la señal de XEIPN-TV C. 11 Canal 46, transmite la señal de XEIMT-TV C. 22 Canal 56, transmite la señal de XEQ-TV C. 9 Canal 57, transmite la señal de XEW-TV C. 2 Canal 58, transmite la señal de XHGC-TV C. 5 Canal 59, transmite la señal de XHIMT-TV C. 7 Canal 60, transmite la señal de XHDF-TV C. 13
2	Campeche	Escárcega	Fernando Humberto Sánchez Vega	Canal 4, transmite la señal de XHGC-TV C. 5 Canal 7, transmite la señal de XHIMT-TV C. 7 Canal 9, transmite la señal de XHDF-TV C. 13 Canal 12, transmite la señal de XEIPN-TV C. 11
3	Campeche	Palizada	Fernando Abreu Méndez	Canal local XEW-TV C. 2 XHTV-TV C. 4 XHGC-TV C. 5 XHIMT-TV C. 7 XEQ-TV C. 9 XEIPN-TV C. 11 XHDF-TV C. 13 XEIMT-TV C. 22 TELESUR (canal local Campeche)
4	Campeche	Campeche	Cable y Comunicación de Campeche, S. A. de C. V.	Canal 21, transmite la señal de XEIPN-TV C. 11 Canal 62, transmite la señal de XEIMT-TV C. 22
5	Campeche	Cd. del Carmen	Telecable de Cd. del Carmen, S. A. de C. V.	XEW-TV C. 2, XHDF-TV C. 4 XHGC-TV C. 5, XEQ-TV C. 9 XHIMT-TV C. 7, XEIPN-TV C. 11 XHDF-TV C. 13, XEIMT-TV C. 22 XHTVM-TV C. 40
6	Campeche	Campeche, Tena- bo, Hecelchakán, Hopelchén, Calki- ní y Champotón, Cd. del Carmen y Palizada	MVS Multivisión, S. A. de C. V.	XEW-TV C. 2, XHGC-TV C. 5 XHIMT-TV C. 7, XEQ-TV C. 9 XEIPN-TV C. 11, XHDF-TV C. 13 XEIMT-TV C. 22

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Los anteriores listados son un referente de los catálogos aprobados por entidad federativa para la elección federal y para los procesos electorales locales. Aquellas emisoras que, considerando su imposibilidad de bloquear su señal, estaban obligadas a transmitir la pauta federal, se les identificaba en la columna de pauta con el número cero, sin embargo, aquéllas con posibilidad de bloquear, identificadas con el número uno, estarían obligadas a transmitir la pauta local.

Sin embargo, el 7 de abril de 2009 el Consejo General aprobó un Acuerdo por el que se ordenaba la publicación de un catálogo actualizado que cubriría el proceso electoral 2008-2009, así como de elecciones locales coincidentes.

Las razones que obligaron a dicha actualización fueron en esencia las siguientes:

Se recibieron diversos oficios enviados por los vocales ejecutivos de las 32 Juntas Locales Ejecutivas, y de diversos representantes de concesionarios y permisionarios de radio y televisión solicitando que se realicen las siguientes modificaciones:

- Algunas emisoras de radio y televisión que estaban previstas como repetidoras de alguna otra emisora, en realidad podían llevar a cabo bloqueos de señales y contaban con programación propia.
- La cobertura electoral local de algunas estaciones de radio y canales de televisión debían ser rectificadas.
- Diversas emisoras que operan en combo no estaban previstas de esa forma en el catálogo aprobado por el Consejo General.

De esta manera, se identificaron varias emisoras que podía bloquear en las siguientes entidades federativas: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Tamaulipas y Veracruz.

## **La definición de un modelo tecnológico para la verificación y el monitoreo**

SIN DUDA, LAS NUEVAS ATRIBUCIONES que le confirió el legislador al IFE implicaron un significativo esfuerzo económico y humano, con el fin de poner en marcha todo el andamiaje que permitiría a la autoridad admi-

nistrar los tiempos en radio y televisión, es decir, desde la recepción de los materiales o *spots*, hasta la verificación y monitoreo de su transmisión.

Después de que se establecieron las relaciones institucionales con la radio y la televisión, se instaló una infraestructura en 150 puntos del país, con lo cual se cubría la mayor parte del territorio nacional, con el fin de verificar el cumplimiento de la transmisión de las pautas (Valdés, 2010).

Para ello, se creó el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), el cual se convirtió en la columna vertebral del nuevo modelo de comunicación política, ya que dicho sistema permitió elaborar las pautas de transmisión de manera automática, así como notificar y detectar su transmisión.

Por lo tanto, el monitoreo del IFE se convirtió en el proveedor de respaldos para las denuncias presentadas por los partidos políticos, ya que se contó con elementos para demostrar las irregularidades en las transmisiones de radio y televisión.

Para la instrumentación y funcionamiento del SIATE, se tuvo que solicitar en marzo de 2008 una ampliación presupuestal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por 1,453.6 millones de pesos, con el fin de atender las nuevas atribuciones de distribución y vigilancia de los tiempos oficiales, así como otros rubros (IFE, 2009, pp. 45-49).

Sin embargo, derivado de estudios y análisis, se logró reducir sustancialmente la solicitud, y por ello, el 7 de agosto, la Secretaría de Hacienda aprobó una ampliación presupuestaria de 350 millones de pesos, pero, los recursos eran insuficientes, por lo que se solicitó nuevamente una asignación adicional por 300 millones de pesos.

El 3 de septiembre de 2008 arrancó el proceso administrativo para contratar personal calificado en radio y televisión, además de la adquisición de infraestructura para implantar todo el proceso tecnológico y darle el seguimiento adecuado.

El SIATE es una herramienta que le permite al IFE cumplir con sus obligaciones en radio y televisión, que abarca desde la generación de pautas de transmisión para los concesionarios y permisionarios, hasta la verificación de su cumplimiento y la aplicación de sanciones por violaciones, tanto en los procesos electorales federales, como en los locales y fuera de ellos (Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012, pp. 57-59).

Así, éste fue creado conforme a las necesidades del IFE y constituyó una novedad absoluta, pues no existía en el mercado internacional un dispositivo con esas características. Es un sistema inédito adaptado a

las exigencias establecidas por la reforma electoral 2007–2008 y con un diseño modular que, de ser necesario, permitiría escalar su capacidad de forma ordenada y gradual.

De acuerdo con diversos informes del IFE, el SIATE se consideró como una respuesta tecnológica y operativa sin precedentes, cuyas principales funciones se enumeran a continuación:

- Producir las pautas de transmisión conforme a los criterios de equidad establecidos en la Constitución y notificarlas a las emisoras de radio y canales de televisión de todo el país.
- Recibir y calificar la calidad técnica de los materiales que los partidos políticos y las autoridades electorales han decidido difundir en el espacio radioeléctrico.
- Enviar los promocionales a los 2,335 concesionarios y permisionarios de todo el país.
- Detectar la transmisión de promocionales en las señales radiodifundidas.
- Grabar los promocionales transmitidos en radio y televisión.
- Archivar en medios electrónicos toda la información grabada para tener testigos históricos de los cumplimientos o incumplimientos.
- Generar reportes de las transmisiones de los promocionales pautados por el IFE.

En este marco, cada vez que el promocional de un partido político o autoridad electoral se transmite al aire, el Sistema de Verificación y Monitoreo (SIVEM) lo relaciona automáticamente con la huella acústica correspondiente y conserva un registro. A partir de esas detecciones es posible generar reportes e informes por emisora, por partido o autoridad, por periodo o por promocional en cada uno de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM). El proceso puede sintetizarse atendiendo los siguientes pasos:

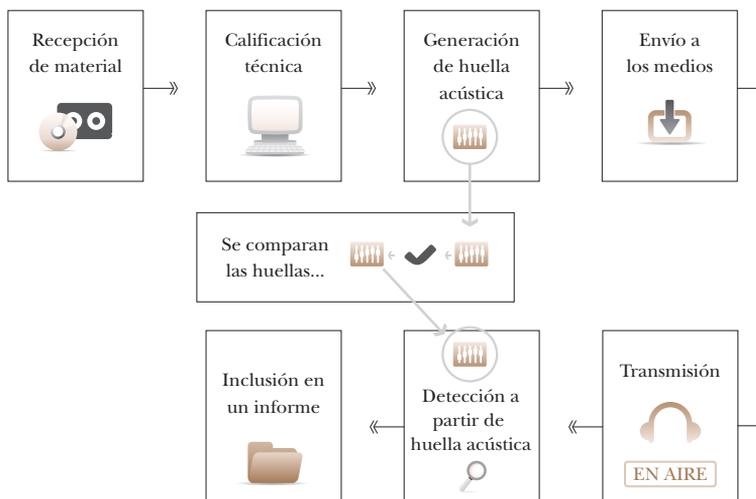
- Las detecciones del sistema se van agregando en un listado ordenado que reporta los siguientes aspectos: el material que fue transmitido, la emisora, la fecha y hora de transmisión, su duración y si se ajusta a la pauta notificada. El listado incluye, además, el testigo de grabación asociado a la detección.

- Los operadores de monitoreo en cada CEVEM toman como insumo el listado automático de detecciones; depuran y validan la información diariamente.
- Una vez concluida la depuración, queda listo el reporte de detecciones del sistema.
- El SIVEM es capaz de detectar los promocionales y reportarlos, así como de sistematizar la información, integrar reportes para un periodo, comparar la pauta notificada con lo efectivamente transmitido y realizar tablas y gráficas.
- A través de este tipo de reportes, el IFE verifica con precisión el apego a las pautas de transmisión y la difusión oportuna de los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales.
- La información que genera el sistema permite verificar que la equidad en la transmisión de promocionales de los partidos políticos sea salvaguardada.

#### Esquema 4

#### El ciclo de acceso a radio y televisión

En el nuevo modelo de comunicación política un promocional atraviesa el siguiente flujo:



En síntesis, el SIATE es capaz de detectar promocionales asociados a una huella acústica y generar reportes de cumplimiento de pauta. Sin embargo, todo aquello que no cuenta con una huella acústica no se puede extraer en automático del sistema, por lo que identificar grabaciones históricas en el SIATE implica una búsqueda que requiere la precisión del día, hora y emisora en donde ocurrió para poder generar un testigo, lo cual constituye un pendiente, sobre todo tratándose de propaganda gubernamental, la cual de manera automática no es posible registrarla.

De acuerdo con diversos informes que el propio IFE ha presentado, el SIATE es una solución pensada y diseñada por el IFE con el auxilio de especialistas mexicanos, es una articulación de diversas tecnologías: satelital, electrónica, informática e Internet, y en su interacción posibilita supervisar en tiempo real lo que ocurre en el espectro radioeléctrico de México, todos los días y en prácticamente todo el territorio nacional.

### *Los fundamentos de la solución tecnológica*

Uno de los aspectos más importantes, por su novedad, complejidad y costo, es la tecnología asociada para la implementación del nuevo modelo de comunicación política. Al respecto, es importante hacer explícitas todas y cada una de las obligaciones que se desprenden de la Constitución y de la ley y, por lo tanto, las funciones que el diseño del sistema tecnológico debía cumplir.<sup>3</sup>

Conviene subrayar que el sistema es una respuesta tecnológica, operativa e informática al mandato constitucional y legal, y que su construcción constituye una novedad absoluta, no sólo en términos electorales sino en términos de ingeniería y sistemas informáticos, pues sencillamente no existía en el mercado internacional un dispositivo con esas características específicas, por lo que se trató de un sistema desarrollado *ad hoc* para que el IFE pudiera cumplir con la ley. Así, de un modo resumido, la implementación de esta tecnología inédita obedeció a los parámetros que se muestran en la siguiente tabla:

<sup>3</sup> Véase anexo 5 del contrato 94/2008 LPN-00100001-019/2008, derivado de la licitación pública internacional abierta para la adquisición de la solución integral para la verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral, especialmente el apartado 3.1. Funcionalidades Generales de las herramientas de software y 4.2. Prestaciones requeridas.

Tabla 18  
Parámetros de implementación

Las funciones generales del sistema tecnológico de acuerdo con el mandato legal	Subsistema implementado por el IFE
Producir las pautas de transmisión de forma automática y con los criterios de equidad marcados en la Constitución y la ley.	Subsistema de generación de pautas
Calificar la calidad técnica de los materiales de partidos y autoridades electorales (luminosidad, sonido, duración exacta, etcétera) para su transmisión.	Subsistema de ingesta y catalogación de materiales
Enviar los promocionales vía satélite o por Internet a los miles de concesionarios y permisionarios de todo el país.	Subsistema de transmisión de materiales
Detectar automáticamente la transmisión de los promocionales.	Subsistema de verificación y monitoreo
Grabar de modo automático todos los promocionales en una base de datos ordenada y consultable de forma rápida y expedita.	
Archivar en medios electrónicos toda la información para comprobar el cumplimiento o la violación a las distintas normas electorales y de la legalidad de la emisión de otros materiales transmitidos durante proceso electoral.	
Generar reportes generales o parciales de las transmisiones de los promocionales pautados por el IFE.	

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Este conjunto de dispositivos constituye la respuesta tecnológica ejecutada a través del Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE) (IFE, 2009, pp. 59-87). En el informe sobre la implementación de la reforma que hemos referenciado se señala que

esta solución tecnológica es en realidad una articulación de subsistemas, cuya entrada en operaciones se indica en la siguiente tabla:

Tabla 19  
Entrada en operación de subsistemas

Subsistema	Entrada en operación
Subsistema de Ingesta y Catalogación de Materiales (SIATE-ICM)	12 de abril de 2009
Subsistema de Generación de Pautas (SIATE-GP)	4 de abril de 2009
Subsistema de Transmisión de Materiales (SIATE-TS)	20 de abril de 2009
Subsistema de Verificación y Monitoreo (SIATE-VM)	3 de mayo de 2009
Subsistema de Monitoreo de Contenidos	3 de mayo de 2009

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

En las siguientes tablas se detalla la distribución de los CEVEM y la capacidad instalada del IFE para cumplir con sus atribuciones sobre verificación de transmisiones y monitoreo:

Tabla 20  
Número de canales y estaciones de televisión y radio monitoreados

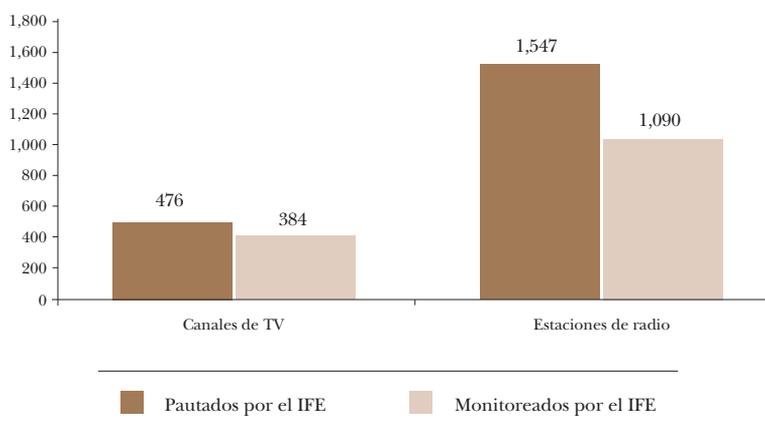
Estado	TV	FM	AM	Total	Núm. de CEVEM
Aguascalientes	6	9	12	27	1
Baja California	16	28	17	61	3
Baja California Sur	8	2	8	18	2
Campeche	7	4	6	17	2
Coahuila	26	42	27	95	7
Colima	8	9	7	24	2
Chiapas	24	13	25	62	8
Chihuahua	14	10	22	46	6
Distrito Federal	10	29	22	61	1
Durango	6	8	17	31	3
Guanajuato	15	24	24	63	7
Guerrero	17	17	21	55	5
Hidalgo	7	9	8	24	7
Jalisco	18	36	39	93	9
México	6	11	12	29	4
Michoacán	22	15	35	72	10
Morelos	6	19	1	26	3
Nayarit	6	4	7	17	2
Nuevo León	13	23	21	57	4
Oaxaca	16	8	21	45	11
Puebla	6	19	15	40	4
Querétaro	1	9	8	18	2
Quintana Roo	10	10	3	23	3
San Luis Potosí	14	11	14	39	4
Sinaloa	11	12	29	52	7
Sonora	22	28	30	80	7
Tabasco	6	8	12	26	2
Tamaulipas	29	33	36	98	7
Tlaxcala	2	3	1	6	2
Veracruz	18	37	54	109	10
Yucatán	7	16	15	38	2
Zacatecas	7	5	10	22	3
<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>511</b>	<b>579</b>	<b>1,474</b>	<b>150</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

De acuerdo con el informe antes señalado, el alcance global de la nueva infraestructura tecnológica es el siguiente:

- 150 Centros de Verificación y Monitoreo en las 32 entidades federativas.
- Monitoreo a 384 canales de televisión.
- Monitoreo a 1,090 estaciones de radio (AM y FM).
- Cobertura de 72% respecto a la totalidad de medios pautados.

Gráfica 1  
Medios pautados y monitoreados por el IFE



Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

## Calendarios electorales y el acceso a la radio y la televisión: elección federal de 2009

EL PRIMER DOMINGO de julio de 2009 se celebró la jornada electoral federal para renovar la Cámara de Diputados, así como diversas jornadas electorales locales coincidentes con la elección federal en los estados de Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

Sin duda, para el modelo de comunicación política derivado de la reforma constitucional y legal, las fechas de las elecciones locales tuvie-

ron singular importancia, ya que determinaron en la elección de 2009 la administración de tiempos en radio y televisión para la transmisión de promocionales. Adicionalmente, representó administrar los promocionales de la elección federal, lo cual implicaba distintos criterios para la distribución de tiempos.

En la elección federal de 2009, se tuvieron elecciones coincidentes en 11 entidades federativas, por lo tanto, a continuación se detallan las fechas durante las cuales se desarrollaron las precampañas, inter-campañas y campañas electorales de cada una de estas entidades, lo cual implicó que el Comité de Radio y Televisión del IFE y la Junta General Ejecutiva aprobaran todo el instrumental legal, es decir, catálogos y pautas, así como la entrega de materiales para su transmisión de todos los partidos políticos.

Tabla 21  
 Calendario electoral de entidades con proceso electoral local  
 coincidente con el federal

Entidad	Fecha de precampaña	Intercampaña	Fecha de campañas
1 Campeche	Del 12 de febrero al 10 de abril	No hay intercampaña	Del 11 de abril al 1 de julio
2 Colima	Del 10 de febrero al 11 de marzo	Del 12 de marzo al 18 de abril	Del 19 de abril al 1 de julio
3 Distrito Federal	Del 20 de febrero al 21 de marzo	Del 22 de marzo al 17 de mayo	Del 18 de mayo al 1 de julio
4 Guanajuato	Del 20 de febrero al 31 de marzo	Del 1 de abril al 2 de mayo	Del 3 de mayo al 1 de julio
5 Jalisco	Del 22 de enero al 2 de marzo	Del 3 de marzo al 2 de mayo	Del 3 de mayo al 1 de julio
6 Edo. de México	Del 2 al 31 de marzo	Del 1 de abril al 6 de mayo	Del 7 de mayo al 1 de julio
7 Morelos	Del 9 de febrero al 20 de marzo	Del 21 de marzo al 2 de mayo	Del 3 de mayo al 1 de julio
8 Nuevo León	Del 31 de enero al 31 de marzo	1 y 2 de abril	Del 3 de abril al 1 de julio
9 Querétaro	Del 26 de marzo al 24 de abril	Del 25 de abril al 17 de mayo	Del 18 de mayo al 1 de julio
10 San Luis Potosí	Del 20 de noviembre de 2008 al 18 de enero de 2009	Del 19 de enero al 2 de abril	Del 3 de abril al 1 de julio
11 Sonora	Del 24 de febrero al 2 de abril	No hay intercampaña	Del 3 de abril al 1 de julio

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Frente a la multiplicidad de procesos locales coincidentes con la jornada electoral federal y a la diversidad de fechas en la organización comicial local, el 17 de noviembre de 2008 el Comité de Radio y Televisión aprobó el Acuerdo ACRT/019/2008, por el que se emitió el criterio

general para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión, aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal.

Los criterios que se aprobaron derivaron de la multiplicidad de escenarios posibles que, a partir de las distintas fechas de acceso a radio y televisión, podrían generarse. Un primer escenario era el que se suscitaba cuando la precampaña local coincidiera con la precampaña federal, es decir, del 31 de enero de 2009 al 11 de marzo de 2009. En dicho supuesto la distribución de los tiempos fue la siguiente: de los tiempos a los partidos políticos (18 minutos), se le destinaron a la precampaña local siete minutos mientras que para la precampaña federal 11 minutos.

En los casos en los que la precampaña local no coincidiera con las fechas en las que se desarrolló la precampaña federal, se le asignaron los 18 minutos al ámbito local. De la misma forma, se asignaron 18 minutos al ámbito local durante el desarrollo del periodo de intercampaña a nivel federal.

En todos los casos cuya elección local fue coincidente con la federal, la autoridad electoral de las entidades federativas mediante diversos oficios comunicó las fechas de las jornadas comiciales respectivas, así como su propuesta de pauta, la cual el Comité de Radio y Televisión del Instituto aprobó para cada elección con base en las atribuciones correspondientes.

En cuanto a la distribución del tiempo para las precampañas o campañas de los partidos políticos, de acuerdo con el tipo de elección, no hubo mayor discusión y se decidió asignar 18 minutos en todos los supuestos.

Sin embargo, tratándose de la distribución de los tiempos para las autoridades electorales, desde finales de 2008, diversas autoridades electorales locales enviaron su solicitud de tiempos al Instituto.

Del tiempo del que disponía el IFE para la difusión de sus actividades y para las demás autoridades (30 minutos en precampaña), en el caso de la televisión el IFE usó 23 minutos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación seis minutos, y un minuto para los Institutos Electorales de los estados. La única diferencia respecto a la distribución de tiempos en estaciones de radio es que el IFE deja de utilizar medio minuto, el cual es utilizado por los institutos electorales estatales.

Por lo tanto, del tiempo total (48 minutos diarios) que tuvo que administrar el IFE durante precampañas, 37.5% fue utilizado por los partidos políticos, 47.9% por el IFE, 12.5% por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y 2.08% por los institutos electorales locales.

Durante el periodo de intercampaña, el Instituto Federal Electoral requirió 30 minutos en radio y televisión de los 48 minutos disponibles durante el periodo de intercampaña federal, es decir, del 12 de marzo al 2 de mayo de 2009. Adicionalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solicitó al Instituto Federal Electoral seis minutos en radio y cuatro minutos en televisión para sus propios fines. Por lo que quedaron disponibles para otras autoridades electorales hasta 12 minutos en radio y 14 minutos en televisión en las emisoras con cobertura en las entidades de que se trate.

Respecto al periodo de campaña, la distribución de los tiempos tuvo ajustes de conformidad con la legislación aplicable. En el periodo de campaña, los 48 minutos diarios en su mayoría son utilizados por los partidos políticos. Recordemos que sólo siete minutos son los que administró el IFE para su propia difusión, así como para el resto de las autoridades electorales.

Por lo anterior, resultó de gran complejidad administrar los tiempos con una diversidad de fechas de inicio de los procesos electorales en las entidades federativas. Implicó que el Comité de Radio y Televisión sesionara continuamente con la finalidad de aprobar los catálogos y con ello las pautas correspondientes, lo cual sin duda también significó un gran reto para la industria de la radio y la televisión, quienes también enfrentaron la problemática que implicó —y sigue implicando— que no se homologuen las fechas de los procesos electorales en los distintos ámbitos de gobierno.

## **Pautas, materiales y transmisiones**

DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO DE RADIO Y TELEVISIÓN vigente en 2008, se definió el concepto de *pauta*. En este sentido, la pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos y a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político o autoridad electoral al que corresponde.

Asimismo, en el propio reglamento se definió desde ese año lo que se entendía como material, definiéndolo como los programas mensuales y promocionales realizados por los partidos políticos o promocio-

nales realizados por el Instituto o las autoridades electorales, fijados o reproducidos en los medios de almacenamiento y formatos que determine el Instituto, para su transmisión en términos de lo dispuesto en la Constitución y el Código.

Para poder coordinar los trabajos para la aprobación, notificación y entrega de catálogos, pautas y materiales, desde noviembre de 2008 se llevaron a cabo reuniones de trabajo para alinear la operación de estos procedimientos. En diversas reuniones los partidos políticos tuvieron la oportunidad de poder contribuir al diseño de los distintos lineamientos que serían aplicados.

En esas reuniones se trataron diversos temas, entre los que se destacan los siguientes:

- Lugar físico de recepción de los materiales de los partidos políticos para los procesos de su valoración técnica.
- Modalidades del copiado.
- Fechas en que debe entregarse el copiado para su entrada al aire respecto del inicio de las precampañas federales y locales de 2009 en radio y televisión.

Los principales acuerdos que se asumieron fueron los siguientes:

- Todos los materiales a difundir durante los periodos de precampañas federal o locales coincidentes con la federal se divulgaron de manera central a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en donde se llevaron a cabo los procesos de revisión técnica de los materiales como paso previo para su dictaminación como óptimos para su salida al aire.
- Los representantes de los partidos políticos ante el Comité de Radio y Televisión designaron a la(s) persona(s) que entregaron los materiales, quienes fueron, además de aquéllos, los únicos interlocutores con los cuales el IFE trató todo lo relacionado con sus materiales federales y locales y sus respectivas órdenes de transmisión.
- En el caso de promocionales genéricos, se acordó que para el inicio de las precampañas se entregaran un máximo de 3 versiones distintas por partido (ya sea a nivel nacional o por

entidad) con la instrucción de que se transmitieran alternadamente, conforme al orden de las versiones que indicara cada partido político (este número de versiones no aplicó en los casos en que los partidos contasen al 25 de diciembre con versiones específicas de sus precandidatos conforme a sus reglas internas de precampañas).

- Para homogeneizar los materiales a entregar por el IFE a las estaciones de radio y canales de televisión, el Instituto proporcionó tanto modelos de etiquetas para identificar los CD y DVD que se entreguen, como la bitácora de descripción que debe acompañarlos para su plena identificación por el medio de comunicación (número de registro que le corresponde establecido por el IFE, calificación de tiempo del tiempo total que identifica las versiones entregadas, denominación del material, vigencia).
- Se acordaron como fechas límite para entrega de materiales: 15 de diciembre para las entidades que iniciaron sus precampañas entre el 15 y el 31 de enero y el día 26 de diciembre fecha límite para entrega de genéricos para las precampañas federales o coincidentes.

Sobre la operatividad del sistema empleado hasta ese momento, todos los representantes de los partidos políticos ante el Comité de Radio y Televisión hicieron comentarios sobre los problemas que también representaba para ellos la entrega de materiales en los estados y a emisoras, las cuales exigían un formato específico para su transmisión.

También cuestionaron, desde ese momento, el tiempo de entrada al aire de las campañas. Se discutió si existía la posibilidad de acortar el plazo de entrega respecto a su transmisión; sin embargo, se aclaró que los tiempos obedecían a lo establecido en el Reglamento, ya que efectivamente los medios revisaban los materiales para su entrada al aire, lo cual implicaba tomar un tiempo adicional para su validación.

Por lo tanto, para la entrada al aire de promocionales de los partidos tenía que considerarse un máximo de 10 días de anticipación a la fecha de transmisión, sin contar sábado y domingo que no son hábiles para los concesionarios y permisionarios.

De esta forma y como queda en evidencia, el Instituto Federal Electoral con la reforma de 2007 se convirtió en la autoridad nacional

de la comunicación política, regulando electoralmente a permisionarios y concesionarios de la radio y la televisión, agrupaciones sociales y particulares, partidos políticos, a los 32 institutos electorales de las diferentes entidades de la República, y autoridades de los tres niveles de gobierno en todo el país (IFE, 2009, pp. 28-35).

En el informe general sobre la implementación de la reforma electoral se señala que el IFE entró en una dinámica socialmente importante al multiplicarse sus obligaciones y su regulación, además con la responsabilidad de difundir sus nuevas atribuciones para que los diferentes actores comprendieran el nuevo entorno electoral.

Bajo este contexto y antecedentes, en los acuerdos previamente establecidos entre los distintos actores políticos, durante el periodo de precampañas en los procesos electorales federal y local en 2009, se aprobó la distribución de 1,553 pautas en 2,077 emisoras de radio y televisión en todo el país.

El vínculo entre el Instituto y los concesionarios y permisionarios de radio y televisión se materializó en una orden de transmisión de los materiales de los partidos políticos y las autoridades electorales, conforme a una pauta que se generó en apego a los mandatos constitucionales y legales. Este apartado da cuenta del esfuerzo institucional realizado por el IFE durante la campaña electoral mediante el diseño de las pautas y órdenes de transmisión producidas, así como la calificación técnica de todos los materiales (IFE, 2009, pp. 46-59).

Tabla 22  
Notificación de pautas y entrega de materiales

	Pautas	Concesionarios y permisionarios pautados por el IFE (sin repetidoras)
Total	1,553	2,077

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

La distribución de estos materiales en precampaña se llevó a cabo con la ayuda de las Juntas Locales y Distritales del Instituto. Con la entrega de pautas y materiales, el IFE construyó los cimientos de su vinculación jurídica con los nuevos sujetos regulados (concesionarios y

permisionarios), y pudo cumplir con su función de administrador único de los tiempos que corresponden al Estado en los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal.

En el Informe General antes señalado se refiere el importante trabajo que se llevó a cabo en las distintas áreas del Instituto para la coordinación de los partidos políticos y los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión. Por ejemplo, se dictaminaron técnicamente 557 materiales de partidos políticos y autoridades electorales; se editaron 5,183 materiales de partidos políticos y autoridades electorales; se aseguró que estuvieran al aire 379 versiones de promocionales, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales.

Como muestra de este importante trabajo que se realizó también podemos mencionar los siguientes datos:

Tabla 23

Versiones de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales durante precampaña

Actor	Radio	Televisión	Total
Partidos políticos*	115	111	226
Autoridades electorales	93	60	153
<b>Total de versiones</b>	<b>208</b>	<b>171</b>	<b>379</b>

\*La información contenida en la tabla no incluye coaliciones.

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Durante toda la precampaña federal estuvieron al aire 226 versiones de promocionales de los partidos políticos, como se muestra a continuación:

Tabla 24  
Versiones de promocionales por partido político durante precampaña

Partido político*	Versiones en radio	Versiones en TV	Total
PAN	18	12	30
PRI	19	21	40
PRD	31	35	66
PT	35	20	55
PVEM	2	8	10
Convergencia	5	8	13
PNA	1	3	4
PSD	4	4	8
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>111</b>	<b>226</b>

\* La información contenida en la tabla no incluye coaliciones.  
Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Por partido político, durante toda la precampaña federal estuvieron al aire 115 versiones de promocionales en el ámbito federal, así como 111 versiones a nivel local:

Tabla 25  
Versiones de promocionales por partido político durante precampaña federal y local

Partido político	Versiones en precampaña federal	Versiones en precampaña local	Total
PAN	8	22	30
PRI	11	29	40
PRD	24	42	66
PT	8	47	55
PVEM	10	0	10
Convergencia	10	3	13
PNA	2	2	4
PSD	6	2	8
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>147</b>	<b>226</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Por último, el IFE notificó 1,330 pautas de precampaña federal, 193 para precampaña local, giró 213 órdenes de transmisión y realizó 1,048 envíos a los órganos desconcentrados del IFE para que éstos, a su vez, distribuyeran a los concesionarios y permisionarios de todos el país.

Por su parte, durante la etapa de campañas el trabajo se intensificó ya que desde que se aprobaron el 23 de marzo de 2009 por parte del Comité de Radio y Televisión las pautas específicas para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos en radio y televisión se multiplicaron las tareas del Instituto.

En el Informe sobre la implementación de la reforma antes referido se señala que dada la complejidad con las elecciones locales coincidentes con la federal, se delinearon al menos cuatro modelos de pautas, las cuales tuvieron las siguientes características:

1. Para las campañas federales se contemplaron pautas de 41 minutos de transmisión entre todos los partidos políticos durante 60 días (del 3 de mayo al 1 de julio). Los promocionales tenían una duración de 30 segundos, en total se distribuyeron 4,911 promocionales, 1,470 se repartieron de forma igualitaria entre los diferentes partidos, 3,441 se distribuyeron proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediata anterior.
2. Para las campañas locales se contemplaron pautas de 15 minutos de transmisión entre todos los partidos políticos en el proceso local y 26 minutos entre todos los partidos políticos para el proceso federal, durante 60 días. En el caso de las elecciones coincidentes, fueron ocho estados en 2009 para los cuales se contemplaron 3,112 para distribuir en cada señal, de los cuales 931 se distribuyeron de forma igualitaria y el restante 2,181 de acuerdo con la votación obtenida por el partido político en la elección a diputados federales inmediata anterior.
3. Para el Estado de México, se contemplaron dos periodos para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos para las campañas federales y para las campañas locales. Para el periodo de campañas federales del 3 al 6 de mayo de 2009, se contemplaron 41 minutos para la transmisión, un total de 323 promocionales, 98 se repartieron de manera igualitaria y 225 proporcionalmente al número de votos obtenidos por

los partidos políticos en la elección inmediata anterior. Para el periodo de campañas federales del 7 de mayo al 1 de julio de dicho año, se contemplaron 26 minutos y 15 minutos para las campañas locales, un total de 2,904 promocionales, de los cuales 868 se repartieron de forma igualitaria y 2,036 proporcionalmente al número de votos obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediata anterior.

4. Para el Distrito Federal y Querétaro, se contemplaron dos periodos para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos, tanto para las campañas federales como para las campañas locales. Para el periodo de campañas federales del 3 al 17 de mayo, se contemplaron 41 minutos para la transmisión, un total de 1,222 promocionales, 363 se repartieron de forma igualitaria y 858 proporcionalmente al número de votos obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediata anterior.

Durante las campañas, el Instituto Federal Electoral recibió 2,314 materiales de los partidos políticos, de acuerdo con la norma de calidad técnica llamada *broadcast*,<sup>4</sup> sólo 1,993 cubrieron los requisitos, con este material se notificaron 3,694 órdenes de transmisión.

En materia de notificaciones, durante las campañas que se desarrollaron en 2009, fueron 1,532 pautas notificadas para los procesos electorales coincidentes, como se señala a continuación:

<sup>4</sup> Se trata de una norma internacional para certificar la calidad con que se transmite un promocional al aire por cada medio de comunicación, se evalúa: luminosidad, barras cromáticas, colores, calidad de audio e imagen.

Tabla 26  
Pautas notificadas por entidad federativa

Entidad federativa	Pautas notificadas
Campeche	63
Colima	63
Distrito Federal	15
Guanajuato	184
Jalisco	263
Estado de México	50
Morelos	81
Nuevo León	222
Querétaro	72
San Luis Potosí	74
Sonora	445
<b>Total</b>	<b>1,532</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Para el modelo de pautas correspondientes al periodo de campañas, que implicó la transmisión de los 41 minutos correspondientes a los partidos políticos, los tiempos se distribuyeron de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 27  
Cálculo de distribución de los mensajes de la campaña de 2009 en las 21 entidades sin elección local

Partido o coalición	Duración: 60 días Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 4,920						Promocionales que le corresponden a cada partido político (a+c)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización a 30%
	1,476 promocionales (30%) se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (a)	Fracciones de promocionales sobrantes de 30% igualitario	Porcentaje correspondiente a 70% (resultados de la última elección de diputados federales)	3,444 promocionales (70% distribución proporcional)	Fracciones de promocionales sobrantes de 70% proporcional	Fracciones de promocionales sobrantes de 70% proporcional		
PAN	210	0.86	34.36	1,183	0.2063	1,393	1,394	
PRI	210	0.86	22.43	772	0.3210	982	983	
PRD	210	0.86	18.52	637	0.6594	847	848	
PT/C	210	0.86	5.97	205	0.4680	205	205	
PVEM	210	0.86	5.35	184	0.2127	184	184	
PNA	210	0.86	6.60	227	0.3039	437	438	
PSD	210	0.86	4.68	161	0.0699	371	372	
<b>Total</b>	<b>1,470</b>	<b>6.00</b>	<b>100.00</b>	<b>3,441</b>	<b>3.0000</b>	<b>4,911</b>	<b>4,918</b>	

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2009.

Así, de los 4,911 promocionales a distribuir, 1,470 se repartieron de forma igualitaria entre los partidos contendientes y los 3,441 restantes, en proporción al porcentaje de votos obtenidos por cada partido político en la elección para Diputados federales inmediata anterior, esto considerando la regla establecida legalmente.

Además, el IFE notificó 3,694 órdenes de transmisión que sustituyeron permanentemente los materiales de los partidos políticos; lo que refleja, con toda claridad, el dinamismo de la competencia política y la capacidad de respuesta del modelo de comunicación, flexible a las estrategias de cada uno de los partidos. Lo anterior se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 28  
Órdenes de transmisión por medio

Entidad	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Periodo de reflexión			Totales
	Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			
	Radio	TV	Total										
Aguascalientes	6	24	30	4	19	23	8	24	32	1	4	5	90
Baja California	23	7	30	12	4	16	20	12	32	7	1	8	86
Baja California Sur	6	16	22	4	16	20	13	12	25	1	4	5	72
Campeche	6	6	12	4	4	8	1	1	2	7	1	8	30
Coahuila	5	5	10	2	2	4	26	14	40	1	1	2	56
Colima	7	6	13	3	3	6	2	2	4	1	1	2	25
Chiapas	30	22	52	4	4	8	32	14	46	1	1	2	108
Chihuahua	33	11	44	20	4	24	1	1	2	8	1	9	79
Distrito Federal	7	19	26	3	6	9	40	12	52	1	2	3	90
Durango	6	6	12	2	2	4	29	8	37	1	1	2	55
Guanajuato	7	7	14	2	2	4	2	2	4	1	1	2	24
Guerrero	58	36	94	8	4	12	111	22	133	1	1	2	241
Hidalgo	31	6	37	57	7	64	1	1	2	13	2	15	118
Jalisco	5	5	10	2	2	4	4	2	6	1	1	2	22
México	7	13	20	3	6	9	15	10	25	1	2	3	57
Michoacán	24	32	56	20	24	44	126	39	165	10	6	16	281

Entidad	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Periodo de reflexión			Totales
	Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			Órdenes de transmisión por medio			
	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	
Morelos	6	9	15	4	4	8	22	5	27	1	3	4	54
Nayarit	15	33	48	16	24	40	69	36	105	5	6	11	204
Nuevo León	19	49	68	6	16	22	119	108	227	5	8	13	330
Oaxaca	18	10	28	13	7	20	57	19	76	1	1	2	126
Puebla	16	25	41	12	16	28	95	24	119	2	4	6	194
Querétaro	6	12	18	4	12	16	19	10	29	3	5	8	71
Quintana Roo	7	8	15	7	8	15	3	2	5	1	1	2	37
San Luis Potosí	4	4	8	2	2	4	49	24	73	1	1	2	87
Sinaloa	9	30	39	8	20	28	206	29	235	2	5	7	309
Sonora	7	7	14	0	0	0	35	11	46	1	1	2	62
Tabasco	6	12	18	8	12	20	70	16	86	1	5	6	130
Tamaulipas	12	7	19	4	4	8	18	7	25	0	0	0	52
Tlaxcala	11	6	17	7	4	11	10	5	15	2	1	3	46
Veracruz	36	18	54	36	16	52	269	33	302	2	7	9	417
Yucatán	9	10	19	4	4	8	2	2	4	1	1	2	33
Zacatecas	10	12	22	8	12	20	45	16	61	1	4	5	108
<b>Totales</b>	<b>452</b>	<b>473</b>	<b>925</b>	<b>289</b>	<b>270</b>	<b>559</b>	<b>1,519</b>	<b>523</b>	<b>2,042</b>	<b>85</b>	<b>83</b>	<b>168</b>	<b>3,694</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

### *Los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales*

Del inicio al cierre de la campaña electoral se generaron 1,556 pautas, para las cuales el IFE recibió 2,314 materiales de los partidos políticos. Una vez dictaminada la calidad técnica de los materiales con base en las normas *broadcast* y su exacta duración, 1,993 resultaron aptos para su transmisión. La siguiente tabla da cuenta de esta distribución:

Tabla 29  
Distribución de pautas y materiales por partido político

Partido político	Número de materiales recibidos	Número de materiales que cumplieron los estándares de calidad
PAN	473	362
PRI	519	453
PRD	1,010	912
PVEM	21	18
PT	225	183
Convergencia	34	33
PNA	9	9
PSD	23	23
<b>Total</b>	<b>2,314</b>	<b>1,993</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Por su parte, el IFE recibió 273 materiales de las autoridades electorales. Una vez que fue dictaminada su calidad técnica, 267 resultaron aptos para su transmisión, de éstos 46 fueron del IFE, 11 del TEPJF, 19 del Instituto Electoral Local de Morelos y 15 del Instituto Electoral de Oaxaca.

En conjunto, la administración de los 48 minutos diarios del tiempo del Estado en radio y televisión, durante el proceso electoral federal 2008-2009, significó la transmisión de 33,456,384 promocionales. De este universo, 14,201,538 (42.4%) correspondieron a los partidos políticos y 19,254,846 (57.6%) a las autoridades electorales, como se muestra a continuación:

Tabla 30  
Distribución de promocionales a los partidos políticos  
y autoridades electorales

Periodo	Distribución	Partidos políticos	Autoridades electorales	Total
Precampaña	Promocionales por emisora	1,439	2,401	3,840
	Promocionales en todas las estaciones de radio	2,240,523	3,738,357	5,978,880
	Promocionales en todos los canales de televisión	974,203	1,625,477	2,599,680
Intercampaña	Promocionales por emisora	0	4,992	4,992
	Promocionales en todas las estaciones de radio	0	7,772,544	7,772,544
	Promocionales en todos los canales de televisión	0	3,379,584	3,379,584
Campaña	Promocionales por emisora	4,918	842	5,760
	Promocionales en todas las estaciones de radio	7,657,326	1,310,994	8,968,320
	Promocionales en todos los canales de televisión	3,329,486	570,034	3,899,520
Días de reflexión y jornada electoral	Promocionales por emisora	0	384	384
	Promocionales en todas las estaciones de radio	0	597,888	597,888
	Promocionales en todos los canales de televisión	0	256,968	256,968
<b>Total por emisora</b>		<b>6,357</b>	<b>8,619</b>	<b>14,976</b>
<b>Total en todas las emisoras</b>		<b>14,201,538</b>	<b>19,254,846</b>	<b>33,456,384</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Estos datos muestran que cada emisora quedó obligada a transmitir 14,976 promocionales del 31 de enero al 5 de julio, es decir, durante 156 días. Las autoridades resultaron con un número mayor de promocionales que los partidos, debido al propio diseño legal, que cancela la aparición de candidatos o partidos durante todo el periodo de intercampañas, así, durante 52 días, mismos que fueron utilizados exclusivamente por las au-

toridades electorales. Los promocionales que correspondieron a los partidos políticos se distribuyeron de la siguiente forma:

Tabla 31  
Promocionales de los partidos políticos

Partido político	Etapa				Total
	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Días de reflexión y jornada electoral	
Partido Acción Nacional	911,472	0	3,114,196	0	4,025,668
Partido Revolucionario Institucional	643,392	0	2,196,022	0	2,839,414
Partido de la Revolución Democrática	554,032	0	1,894,432	0	2,448,464
Partido del Trabajo	134,040	0	457,970	0	592,010
Convergencia	118,402	0	411,056	0	529,458
Partido del Trabajo/ Convergencia	138,508	0	471,374	0	609,882
Partido Verde Ecologista de México	285,952	0	978,492	0	1,264,444
Partido Nueva Alianza	243,506	0	831,048	0	1,074,554
Partido Socialdemócrata	185,422	0	632,222	0	817,644
<b>Total</b>	<b>3,214,726</b>	<b>0</b>	<b>10,986,812</b>	<b>0</b>	<b>14,201,538</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

En este sentido, los procesos de implementación (Woldenberg, 2007, pp. 46-56) en nuestro país en materia electoral, han ido de la mano de la radio y la televisión, y tienen precedente desde los años 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, en donde, con las reuniones entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la

Radio y la Televisión, se consensuaron los lineamientos generales para el seguimiento adecuado de precampañas y campañas electorales.

La reforma de 2007 generó una nueva relación entre partidos políticos y medios de comunicación que, sin duda, redefinió el papel de cada uno de ellos en las contiendas electorales.

Para cumplir la encomienda constitucional, el IFE tuvo que entrar en contacto directo con cientos de concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión en toda la República y con las instancias que los agrupan.<sup>5</sup> Se trataba de un paso obligado para que el IFE se instalara como autoridad nacional en materia de comunicación electoral en la radio y la televisión, pues era la primera vez que regularía directamente no sólo a los partidos políticos, sino también a los institutos electorales de las 32 entidades, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de todo el país, las autoridades de los tres niveles de gobierno en el territorio nacional y aun a agrupaciones sociales y particulares. Con ello, el ámbito de responsabilidad jurídica del IFE se multiplicó y asumió una forma desconocida hasta entonces (IFE, 2009, pp. 42-46).

De allí surgió la necesidad de que los sujetos de esa regulación la comprendieran y resolvieran sus dudas directamente, frente a la autoridad electoral. Para ello, el IFE programó cinco encuentros institucionales, en los que explicó a detalle el contenido de las normas y abrió los canales formales y apropiados de trabajo, de relación y comunicación con los nuevos sujetos regulados.

Los objetivos de la vinculación institucional fueron: entrar en contacto directo con los nuevos sujetos regulados por la reforma electoral; explicar en detalle el contenido de la reforma electoral en sus capítulos constitucional y legal; explicar la mecánica operativa diseñada por el IFE para cumplir la ley (el Reglamento de Radio y Televisión); resolver preocupaciones expresadas por los nuevos sujetos regulados y, formalizar los vínculos institucionales.

Con ese propósito, el IFE desarrolló una tarea de vinculación con los institutos electorales estatales, los concesionarios y permisionarios de la industria de la radio y la televisión, representantes de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, con las organizaciones civiles y especialistas interesados en el tema.

<sup>5</sup> Especialmente con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México A. C. y la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable.

Una vez que se socializó el reglamento y que fue establecido el vínculo, el IFE comenzó la distribución de 1,553 pautas, y los respectivos materiales de partidos políticos y de autoridades electorales en 2,077 emisoras de radio y televisión del país (sin repetidoras), que cubrieron las precampañas de los procesos electorales federal y locales de 2009, datos que ya han sido señalados anteriormente.

Sin duda, en la elección de 2009 por primera vez en la historia electoral de México, entraba en pleno vigor el Apartado A, del artículo 41 constitucional:

El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinada a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado.

La primera tanda de entrega de pautas para el proceso electoral concluyó el 10 de enero de 2009, para entrar en vigor el día 30 del mismo mes. La distribución requirió la ayuda de las juntas locales y distritales del Instituto, quienes en cinco días entregaron las primeras órdenes de transmisión y los promocionales de los partidos políticos y de autoridades electorales a las estaciones de radio y canales de televisión en todo el país, con plena antelación al inicio de la precampaña electoral.

Con la entrega de pautas y materiales, el Instituto concluyó una etapa importante del proceso electoral federal y comenzó materialmente su función de administrador único de los tiempos que corresponden al Estado, tanto en los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente, como en el proceso federal. La siguiente tabla ilustra dicho trabajo por entidad federativa:

Tabla 32  
Notificación de pautas

Entidad	Pautas	Concesionarios y permisionarios en la entidad pautados por el IFE (sin repetidoras)
Aguascalientes	24	25
Baja California	80	89
Baja California Sur	27	32
Campeche	21	30
Chiapas	48	70
Chihuahua	93	112
Coahuila	85	112
Colima	21	30
Distrito Federal	69	69
Durango	31	35
Guanajuato	61	97
Guerrero	43	66
Hidalgo	22	33
Jalisco	93	103
México	25	35
Michoacán	58	93
Morelos	27	29
Nayarit	28	30
Nuevo León	74	102
Oaxaca	44	97
Puebla	42	53
Querétaro	24	26
Quintana Roo	28	36
San Luis Potosí	38	42
Sinaloa	55	69
Sonora	96	194
Tabasco	31	36
Tamaulipas	95	120
Tlaxcala	7	11
Veracruz	103	134
Yucatán	38	43
Zacatecas	22	24
<b>Totales</b>	<b>1,553</b>	<b>2,077</b>

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Esta vinculación y coordinación, con permisionarios y concesionarios de todo el país, quedaría establecida y seguiría funcionando hasta el fin del proceso electoral, y se multiplicaría en los siguientes meses. La siguiente tabla da cuenta de la intensidad de esa nueva relación institucional del IFE y los medios de comunicación electrónica en México:

Tabla 33  
Pautas replicadas durante el proceso electoral federal 2008-2009<sup>1</sup>

Entidad federativa	Precampaña	Intercampaña <sup>2</sup>	Campaña <sup>3</sup>	Otras <sup>4</sup>	Total
Aguascalientes	24	24	24	0	72
Baja California	80	0	80	6	166
Baja California Sur	27	27	27	1	82
Campeche	21	21	21	5	68
Coahuila	85	0	85	4	169
Colima	21	21	21	12	105
Chiapas	48	0	48	4	99
Chihuahua	93	0	93	7	192
Distrito Federal	69	0	69	0	138
Durango	31	0	31	5	61
Guanajuato	61	61	61	7	183
Guerrero	43	0	43	3	87
Hidalgo	22	8	25	33	88
Jalisco	93	85	93	11	252
México	25	0	25	2	51
Michoacán	58	59	58	8	184
Morelos	27	27	27	2	81
Nayarit	28	28	28	6	90
Nuevo León	74	74	74	0	222
Oaxaca	44	0	44	21	95
Puebla	42	42	42	1	127
Querétaro	24	24	24	48	120
Quintana Roo	28	28	28	4	84
San Luis Potosí	38	38	38	9	111
Sinaloa	55	55	55	1	166
Sonora	96	184	96	20	561
Tabasco	31	31	31	4	97
Tamaulipas	95	95	95	10	285
Tlaxcala	7	0	7	3	15
Veracruz	103	102	103	17	324
Yucatán	38	38	38	3	114
Zacatecas	22	22	22	1	67
<b>Total</b>	<b>1,553</b>	<b>1,094</b>	<b>1,556</b>	<b>258</b>	<b>4,461</b>

- <sup>1</sup> Los datos entre los periodos pueden variar pues la propia experiencia del IFE modificó el catálogo de medios regulables (2,077 en precampaña y 2,043 en campaña, sin repetidoras).
- <sup>2</sup> Las pautas de las entidades que no muestran ninguna cantidad se incluyeron en las pautas de precampaña.
- <sup>3</sup> Se incluyen las pautas del periodo de reflexión y la jornada electoral.
- <sup>4</sup> Se refiere a las pautas extraordinarias, ajustadas y de reposiciones.

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

## Los actos atípicos y el sobreseimiento

PARA EL AMANECER DEL SÁBADO 31 de enero y durante el 1 de febrero de 2009, las televisoras en conjunto decidieron interrumpir la transmisión de *spots* de campaña y promoción del voto en toda su programación con el argumento de que ejecutaban lo dispuesto por el IFE en la materia (previo al inicio de los *spots* había una “cintilla” con este señalamiento).

Esta situación desató una crisis nunca antes vista entre la autoridad electoral y las cadenas televisivas. Como era natural, se presentaron un cúmulo de críticas por parte de los partidos políticos, quienes solicitaron de inmediato que el IFE iniciara los procedimientos sancionadores correspondientes.

Por supuesto, este tema despertó interés por parte de todos los actores políticos involucrados. Con la finalidad de presentar un contexto más claro respecto a lo que sucedió a partir del 31 de enero de 2009, a continuación se hará una descripción detallada de los hechos, así como de las resoluciones emitidas respecto a este caso.

En ejercicio de las atribuciones legales y reglamentarias que le corresponden, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos procedió a integrar las pautas para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales; situación que fue notificada al representante legal de la empresa Televimex, S. A. de C. V., concesionaria de las emisoras con distintivos XEW-TV canal 2 y XHGC-TV canal 5 (en adelante solamente Televimex, S. A. de C. V.).

A la concesionaria se le entregaron los materiales de las autoridades electorales, mismos que se solicitó fueran transmitidos del 31 de enero al 31 de marzo de 2009, periodo en el cual se desarrollarían las precampañas federales en ese mismo año.

Sin embargo y ante las “conductas atípicas” de los concesionarios televisivos, en la primera sesión extraordinaria especial del Comité de

Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, celebrada el 3 de febrero de 2009, la Secretaría Técnica de dicho órgano colegiado informó respecto de la verificación de pautas de transmisión con motivo del inicio de las precampañas del proceso federal 2008-2009 y de las acciones llevadas a cabo con motivo de los hechos detectados en la transmisión de los promocionales de los partidos políticos, de los días 31 de enero y 1 de febrero de 2009, en los que se identificó lo siguiente respecto a Televimex S. A. de C. V.:

En primer lugar, se identificó que se transmitieron en bloque la totalidad de los promocionales pautados por hora.

Tabla 34

Promocionales pautados por hora, 31 de enero de 2009

Bloque	CANAL	
	2	5
1 (1)	06:02:06	06:02:07
2 (2)	07:56:56	07:56:57
3 (2)	09:56:55	09:56:56
4 (1)	11:32:05	11:32:07
5 (2)	12:57:55	12:57:56
6 (2)	14:57:54	14:57:55
7 (2)	16:57:54	16:57:57
8 (1)	18:14:05	18:14:07
9 (2)	19:56:54	19:56:56
10 (1)	21:17:04	21:17:07
11 (1)	22:12:05	22:12:07
12 (1)	23:55:04	23:55:06

Tabla 35  
Promocionales pautados por hora, 1 de enero de 2009

Bloque	CANAL	
	2	5
1 (1)	06:02:03	06:02:05
2 (2)	07:56:53	07:56:55
3 (2)	09:56:52	09:56:55
4 (1)	11:32:02	11:32:05
5 (2)	12:57:52	12:57:56
6 (2)	14:47:47	14:57:55
	15:01:17	
7 (2)	16:03:28	16:57:55
	17:00:00	
8 (1)	18:14:02	18:01:51
9 (2)	19:56:50	19:19:19
		20:05:19
10 (1)	21:17:01	21:15:05
11 (1)	22:12:01	22:20:29
12 (1)	23:55:01	23:20:27

Durante la transmisión del partido de fútbol.  
 Durante la transmisión del Súper Bowl.

Fuente. Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión del IFE, "Informe respecto de la verificación de pautas de transmisión con motivo del inicio de las precampañas del Proceso Federal 2008-2009".

Adicionalmente, al inicio del bloque de la transmisión la emisora insertó una cortinilla de aproximadamente 10 segundos, que se cita a continuación, y fue transmitida en los horarios antes señalados: "Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la Ley Electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio".

Los bloques se transmitieron justo en el cambio de la hora, es decir, se juntó la hora previa con la siguiente, de tal suerte que se transmitieron tres, cuatro o seis minutos continuos y de forma sincronizada con otros canales de televisión, tanto de la misma empresa como de Televisión Azteca S. A. de C. V., truncando a la vez diversos eventos deportivos.

También en esa sesión del Comité de Radio se señaló que la conducta antes referida fue practicada por las empresas TV Azteca S. A. de C. V. y Televimex S. A. de C. V., que a su juicio se consideró que fue concertada y planeada, es decir, decidieron transmitir simultáneamente, en exacta sincronía de minutos y segundos, los bloques de promocionales antes aludidos.

Lo interesante del caso fue que dicho comportamiento no había tenido precedente alguno de transmisiones de mensajes de partidos políticos o de autoridades electorales que se hayan realizado en bloques (*reel*), o que se hubiese interrumpido la programación habitual o en los que se hayan insertado mensajes de advertencia (cortinillas) en forma previa o posterior a su transmisión.

Sin embargo, el 13 de febrero de 2009, el órgano superior de dirección del IFE aprobó la resolución CG44/2009 y se decidió sobreseer el procedimiento incoado en contra de la empresa Televimex, S. A. de C. V.

Los argumentos para dicho sobreseimiento básicamente fueron los siguientes:

El artículo 32, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dispone:

Art. 32.- Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

- a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia en términos del artículo 30 del presente Reglamento,
- b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia haya pedido su registro; y
- c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de la resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral. La Secretaría notificará a las partes sobre la aceptación o no del desistimiento a la brevedad posible,
- d) Que la queja respectiva haya quedado sin materia.

De esta forma, considerando lo establecido en el reglamento de quejas y denuncias, un procedimiento en trámite ante la autoridad administrativa electoral debe sobreseerse cuando se agota su materia.

Efectivamente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó al concesionario que había dejado de transmitir los

promocionales correspondientes a partidos políticos y al Instituto Federal Electoral en una forma “anormal” o “atípica”. Es decir, integrando un solo bloque por hora de transmisión en forma sincronizada.

En este mismo orden de ideas, en el oficio identificado con el número DEPPP/CRT/0707/2009, dirigido al Secretario Ejecutivo del Instituto y suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, se solicitó de manera expresa lo siguiente:

En atención a los hechos y consideraciones de derecho expuestos, se da la vista a que alude el artículo 59 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, a efecto de que se inicie el procedimiento sancionador respectivo y se determine lo que en derecho corresponda, respecto de los hechos señalados en el cuerpo del presente escrito, imputados a Televisión Azteca, S. A. de C. V., con motivo de la forma en que se transmitieron los promocionales en materia electoral que esta autoridad electoral autorizó para la transmisión correspondiente al periodo de precampaña del proceso electoral federal 2008-2009.

El citado oficio también consigna los párrafos siguientes:

El conjunto de conductas descritas implica la manipulación de la transmisión y del contexto de los mensajes y, con ello, altera o distorsiona el sentido original de los mismos, toda vez que obstaculizaron que la propaganda electoral cumpla con finalidades como son, por ejemplo, promover el voto (en el caso de la autoridad electoral) o la obtención del voto (por lo que respecta a los partidos políticos).

En efecto, la necesidad de que los concesionarios generen condiciones que propicien la armonía entre las transmisiones de la publicidad comercial y la propaganda de los partidos políticos y de las autoridades electorales, se vuelve fundamental si se considera los fines que persiguen cada uno de ellos. En ese sentido, si bien la transmisión de publicidad comercial satisface legítimos intereses particulares, lo cierto es que los promocionales de carácter electoral persiguen la consecución de fines de interés público y de desarrollo social, como lo es el desarrollo democrático de nuestra sociedad.

Sin embargo, al transmitir los promocionales de los partidos políticos anteponiéndoles una cortinilla, agrupándolos de manera continua e interrumpiendo la transmisión de otros elementos de la programación general se está dejando de observar el citado principio.

Lo anterior es así, toda vez que mediante dicha conducta, se superponen dos elementos de la programación general, los tiempos del Estado y los programas culturales, deportivos y de entretenimiento, lo cual desarmo-

niza las transmisiones de tales elementos en perjuicio de los fines que persiguen los mismos. Por el contrario, dicha situación no acontece con los tiempos comerciales, cuya transmisión se ve beneficiada a través de la superposición de los anteriores elementos.

Puede entonces afirmarse que el presente procedimiento administrativo se generó toda vez que, en opinión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la conducta de los concesionarios presumiblemente actualizaba violaciones al artículo 350, incisos c), d) y e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que incumplió de manera injustificada su obligación de transmitir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, manipuló propaganda electoral con el fin de alterar o distorsionar su sentido original e incumplió con otras disposiciones del Código de la materia.

De acuerdo con la resolución señalada, todo procedimiento de naturaleza administrativa posee dos objetivos: primero, una finalidad preventiva o correctiva y, segundo, una finalidad sancionatoria o disuasiva.

Es decir, pretende que ante el surgimiento de una conducta ilícita que altera la normal vigencia de derechos, se vuelva al Estado de orden primigenio y, además, propone imponer un castigo al infractor de dicho orden a efecto de que no vuelva a incurrir en la conducta ilícita.

Partiendo de dicha interpretación, se hizo del conocimiento que, el 11 de febrero de 2009, el Instituto Federal Electoral suscribió con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), a la cual pertenece el concesionario Televimex, S. A de C. V., el documento titulado “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en Materia de Radio y Televisión”.

Dichas bases de colaboración consistieron básicamente en lo siguiente:

1. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se compromete a respaldar, apoyar y acompañar al Instituto Federal Electoral en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, así como a generar las condiciones propicias para el adecuado acceso de los partidos políticos y del propio Instituto a los tiempos de radio y televisión. Los agremiados de la Cámara procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte.

La Cámara se compromete a promover las actividades y fines del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos, durante el proceso electoral 2008-2009, en el marco constitucional y legal vigente.

Asimismo, la Cámara apoyará al Instituto Federal Electoral en la administración de los tiempos de radio y televisión destinados a procesos electorales locales.

2. En aras de garantizar que la administración de los tiempos oficiales destinados al Instituto Federal Electoral cumpla con los objetivos para los cuales fueron establecidos en la ley, y con el propósito de mejorar la eficacia comunicativa y la incidencia social de los mensajes, el Instituto Federal Electoral ejercerá, con la permanente colaboración de la Cámara, y/o de sus agremiados, los tiempos que constitucional y legalmente le correspondan, a través de la transmisión de programaciones y/o de otros contenidos y productos comunicacionales.

En el caso del uso de los tiempos correspondientes a los Partidos Políticos, el Instituto Federal Electoral establecerá una mesa de trabajo con la Cámara y/o sus agremiados y los propios Partidos Políticos para eficientar el uso de dicha prerrogativa.

3. La Cámara coadyuvará con el Instituto Federal Electoral en la difusión e instrumentación de campañas de promoción del voto, de participación ciudadana, de capacitación electoral, de promoción política de la mujer y demás actividades relacionadas con los procesos electorales.
4. El Instituto Federal Electoral emitirá criterios para evitar la interrupción de la transmisión de eventos deportivos, culturales o religiosos que por su propia naturaleza exijan continuidad en su transmisión, o bien, aquéllos que por su carácter extraordinario y/o imprevisto requieran de continuidad. En particular, el Instituto propondrá un rango de cumplimiento de hasta treinta minutos respecto al inicio y fin del horario en el que dicho evento se transmita.
5. El Instituto Federal Electoral expedirá criterios sobre la forma en que las redes nacionales de radio y televisión difundan, de manera preponderante, los contenidos de la pauta nacional, tomando en consideración la viabilidad técnica y operativa de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Dichos criterios regularán los casos en que estaciones y canales integrantes de una red nacional difundan programación local, a fin de que los contenidos relacionados con los procesos electorales locales se difundan en proporción al tiempo destinado a la programación local.

En el Acuerdo señalado a partir de las bases de colaboración se reiteró que se deducía que el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) celebraron un Acuerdo de voluntades por medio del cual los concesionarios asumieron la obligación de no agrupar promocionales en un solo corte. Es decir, no transmitir los mensajes correspondientes a los partidos políticos y a las autoridades electorales en un solo bloque por hora de transmisión.

Asimismo, los concesionarios adscritos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se obligan a colaborar con el Instituto Federal Electoral, con el objeto de que la transmisión de promocionales cumpla con sus objetivos legales.

Por lo anterior y con base en el acuerdo entre la CIRT y el IFE, se consideró actualizado el supuesto previsto por el artículo 32, párrafo primero, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, toda vez que el presente litigio ha quedado sin materia, en tanto que las partes del mismo han celebrado un acto mediante el cual ha cesado de inmediato la conducta posiblemente violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se consideró que un proceso jurisdiccional contencioso no puede existir cuando falta un litigio entre las partes, entendido como una oposición de intereses que vulnera disposiciones normativas. Cuando cesa el litigio, el proceso queda sin materia y, en consecuencia, se actualiza el sobreseimiento.

Según la Resolución aprobada, de acuerdo con el principio de intervención mínima, el derecho sancionador debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. La intervención de elementos sancionadores en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Por lo tanto, toda vez que, con posterioridad al acuerdo de voluntades suscrito entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a la que está adscrito el concesionario, ha cesado la conducta que pudiera estimarse violatoria del artículo 350 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se consideró que no había lugar a que el Consejo General impusiera una sanción, sino que se estimó que había cesado el litigio por haber quedado sin materia.

Por lo tanto, la Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 13 de febrero de 2009, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Benito Nacif Hernández y Arturo Sánchez Gutiérrez; y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales Virgilio Andrade Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández y del Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, quedando en los siguientes términos:

#### RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se sobresee el procedimiento administrativo sancionador ordinario instaurado en contra de Televimex, S. A. de C. V., por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/CG/009/2009.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente Resolución.

TERCERO.- En su oportunidad, archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Sin embargo, como era de esperarse, la resolución del Consejo General fue impugnada por diversas fuerzas políticas. Saúl López Noriega, en su documento “El IFE frente a los medios de comunicación”, parte de la serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, refiere que el PRD y el PT presentaron demandas de recursos de apelación en contra de la resolución CG44/2009. Los argumentos del PRD y el PT que fueron empleados para la presentación del recurso de apelación fueron en esencia los siguientes (López, 2011):

- Características del procedimiento administrativo sancionador.
- Sobreseimiento.
- Principio de intervención mínima.

Respecto al primer punto, Saúl López Noriega señala que estos partidos políticos básicamente argumentaron que la resolución del IFE en el análisis tiene un problema de raíz, debido a que parte de una noción errónea del procedimiento administrativo sancionador.

No se trata de un procedimiento cuyo desenvolvimiento dependa, por ejemplo, del acuerdo de voluntades de algunos de los actores involucrados. Acorde a los partidos que impugnaron, su característica definitoria no es contingente, provisional o preventiva. Por el contrario, la naturaleza de este procedimiento, una vez iniciado, consistió en determinar posibles infracciones a la legislación electoral cometidas en un periodo determinado y, en su caso, establecer las correspondientes sanciones y responsabilidades.

Es un procedimiento, pues, cuyo propósito principal es prevenir y corregir infracciones electorales. Y, por tanto, salvo en los supuestos expresamente señalados en la ley, no es viable detener su curso procesal.

Esto nos lleva al punto toral de este asunto y que representa el segundo argumento del PRD y el PT: el sobreseimiento. Estos partidos subrayan que el sobreseimiento del IFE se sostuvo de una justificación enteramente endeble: el Acuerdo celebrado entre tres Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del IFE y la CIRT.

Acontecimiento que, de acuerdo con estos partidos políticos, definitivamente no embona en ninguna de las causales de sobreseimiento previstas en la legislación electoral. Esto significa —enfatan el PRD y el PT— que con este sobreseimiento no fundado por parte de la autoridad electoral, se pretende sustituir su obligación y facultad de investigar y corregir situaciones que pudiesen contravenir disposiciones legales. En otras palabras, el IFE, con dicha decisión de sobreseimiento, abdicó a su función rectora en el nuevo sistema de comunicación político-electoral: difundir, distribuir y garantizar las transmisiones de promocionales en el correspondiente tiempo del Estado de radio y televisión.

Y, adicionalmente, los partidos argumentaron que la firma de las Bases de Colaboración no hace cesar la conducta supuestamente violatoria de la legislación electoral, pues fueron suscritas después de que dicha conducta se hubiese presentando; y, por la otra, que con dichas Bases de Colaboración no desaparecen las posibles infracciones cometidas con anterioridad, de tal manera que el daño persiste y debe ser reparado, sobre todo porque se trata de un procedimiento de naturaleza pública.

Finalmente, el PRD y el PT consideraron el principio de intervención mínima. En este aspecto, estos partidos señalaron que es incorrecta la posición del IFE que sostiene que no todas las conductas violatorias (o posiblemente violatorias) implican la intervención y sanción de la au-

toridad. Ésta es una manera errónea de entender los alcances y límites de la acción coactiva del Estado en un escenario democrático, pues más bien lo que se le exige a éste y, en el caso en concreto, a la autoridad electoral es que garantice un control de legalidad.

Por lo tanto, consideraron que la obligación básica de la autoridad administrativa electoral de garantizar la legalidad no se contrapone en ningún momento con el principio de intervención mínima y, por ello, argumentaron que resultaba enteramente incongruente la postura del IFE al respecto.

Sobre el particular, la Sala Superior, en el SUP-RAP-28 y su Acumulado de 2009, señaló que con independencia de que la conducta imputada haya sido detenida, *motu proprio* o a través de la aplicación de alguna medida cautelar, la legislación electoral que regula el procedimiento especial sancionador no contempla supuesto alguno para que durante la sustanciación del procedimiento, o previo a la emisión de la resolución, se suspenda o se cancele el mismo por causas ajenas a las causas de improcedencia previstas en el propio Código.

Lo anterior, de acuerdo con la resolución antes referida, porque el hecho de que pudiesen detenerse las conductas sometidas a investigación no puede dar lugar a sostener que las mismas no se llevaron a cabo o no se transgredió el sistema normativo electoral, conclusión a la que sólo se puede arribar después del análisis de fondo que efectuó la autoridad correspondiente, pues la propia naturaleza jurídica de dicho procedimiento lo hace de carácter sancionador, lo que implica que se analice si la conducta denunciada transgredió el sistema normativo electoral, con independencia de que la misma esté vigente o no.

De acuerdo con la Sala Superior, en todo caso, el hecho de que se detenga la conducta denunciada o se pacte mediante un acuerdo de voluntades, el no volver a desplegarla o a llevarla a cabo, no es suficiente para considerar que el motivo de la denuncia ha cesado, pues lo que se investiga, por parte de la autoridad, es si la conducta denunciada puede constituir una infracción a las disposiciones de carácter electoral, situación que en caso de actualizarse deberá traer aparejada la sanción que en derecho corresponda.

Por lo tanto, el Tribunal Electoral argumentó que les asistía la razón a los partidos políticos que impugnaron el acuerdo del Consejo General, sobre todo en lo relativo a que la autoridad responsable, de manera indebida, consideró que la condición preventiva o provisional es la

única característica del procedimiento especial sancionador, lo anterior, basándose en criterios emitidos por la misma Sala Superior, anteriores a la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008.

También la Sala Superior declaró como fundados los argumentos que hacen valer los actores en relación con los motivos que sostienen el sobreseimiento impugnado, en específico, la suscripción de un acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión que, en su opinión, contiene únicamente una serie de manifestaciones por parte de quienes lo convinieron.

Sobre el particular, el Tribunal sentenció que, con independencia de las bases de colaboración aludidas, la firma de un acuerdo de colaboración es insuficiente para detener el procedimiento establecido en la ley electoral para analizar y, en su caso, sancionar las conductas que se estiman reprochables.

Por lo tanto, la Sala Superior consideró que resultaba insuficiente y que carece de sustento el argumentar la existencia de un acuerdo de voluntades para dar por concluido el procedimiento especial sancionador en materia electoral, pues, primero, no se trata de una de las causas de improcedencia previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, segundo, detuvo el pronunciamiento de fondo de la denuncia interpuesta.

Adicionalmente, al considerar que se celebró un acto mediante el cual, en la óptica del Tribunal, cesó de inmediato la conducta que, posiblemente, hubiera resultado violatoria de la normatividad electoral.

Sin embargo, de acuerdo con el Tribunal, el IFE sostuvo que el procedimiento especial de mérito quedó totalmente sin materia, antes de que se dictara la resolución correspondiente, pues se celebró un acto mediante el cual, en su concepto, cesó de inmediato la conducta denunciada.

La instancia jurisdiccional consideró que la autoridad administrativa electoral federal partía de una premisa incorrecta en su razonamiento, lo que la condujo a construir indebidamente una causal de improcedencia que la llevó a emitir la resolución combatida.

Por lo tanto, concluye que el hecho de que se detenga la conducta denunciada o se pacte, mediante un acuerdo de voluntades, el no volver a desplegarla o a llevarla a cabo no es suficiente para considerar que el motivo de la denuncia ha cesado, pues lo que se investiga, por parte de la autoridad, es si la conducta denunciada puede constituir una infracción a

las disposiciones de carácter electoral, situación que en caso de actualizarse deberá traer aparejada la sanción que en derecho corresponda.

En todo caso, si la conducta se encuentra vigente o no, o bien, si el denunciado decide detener la misma, será materia de análisis en cuanto a la sanción que se imponga.

En esta tesitura, es claro que, en apoyo a lo que se señaló con anterioridad, las bases de mérito no pueden servir como fundamento del sobreseimiento combatido en esta instancia, pues, en términos de lo razonado en la resolución a la que se ha hecho mención, las mismas fueron revocadas.

En virtud de lo anterior, el Tribunal declaró como fundados los argumentos que sobre el particular formulan los partidos que impugnaron el Acuerdo del Consejo General.

Por último, en la Sentencia aquí referida se argumentó que respecto al tercer motivo de inconformidad, los accionantes refieren que la responsable incurrió en una falta de congruencia, al considerar que en el asunto en cuestión era aplicable el principio de intervención mínima, y que no todas las conductas violatorias de la ley implican la intervención y sanción de la autoridad.

Sobre el mismo asunto, el Tribunal recibió, el 17 de febrero de 2009, un recurso de apelación por parte del Partido Socialdemócrata (PSD) que, inconforme con el contenido de las Bases de Colaboración para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión, argumentó que la firma de dicho documento violaba el principio de legalidad, toda vez que carece de fundamentación y motivación.

Asimismo, argumentó que a su juicio la autoridad administrativa electoral asumía atribuciones que no derivaban de ninguna disposición constitucional, legal o reglamentaria.

También el PSD manifestó que ni la autoridad administrativa electoral ni los concesionarios de radio y televisión contaban con atribuciones para establecer criterios relacionados con el contenido de los promocionales de los partidos políticos con el propósito de ajustarlos a cierta audiencia o público.

De acuerdo con Saúl López y considerando la resolución SUP-RAP26/2009, la conclusión del TEPJF fue que no existe ninguna disposición que otorgue a los Consejeros Electorales, incluso si se trata de

aquéllos que integran el Comité de Radio y Televisión, facultad para suscribir convenios en nombre y representación del IFE.

Asimismo, la regulación electoral aplicable al asunto demuestra que no existe atribución alguna a favor de los Consejeros Electorales para que actúen, en lo individual o en grupo, en representación del IFE. Sólo pueden actuar dentro de los límites de sus facultades como integrantes del Consejo General del IFE, de alguna de sus comisiones si forman parte de éstas o como integrantes de otro órgano del IFE, como el mencionado Comité de Radio y Televisión. Pero incluso, este último órgano no está facultado para representar al IFE para celebrar convenios en materia de tiempo del Estado en radio y televisión.

Por ello —concluyó el TEPJF—, las Bases de Colaboración celebradas por los tres Consejeros Electorales demandados —que, por cierto, eran los integrantes del Comité de Radio y Televisión— carecen de validez, toda vez que dichos Consejeros actuaron sin respaldo jurídico alguno para representar al organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia, que es el IFE. Siendo enteramente irrelevante —como en algún momento arguyeron las autoridades demandadas—, que estos tres Consejeros Electorales hayan participado en la firma de las Bases de Colaboración con ánimo de transparencia y apoyo al proceso electoral federal 2008-2009. El ánimo o talante no suple la falta de atribuciones y facultades.

En acatamiento a la resolución del Tribunal antes descrito, el Consejo General aprobó el 13 de marzo de 2009 la resolución respecto del Procedimiento Especial Sancionador instaurado en contra de Televimex, S. A. de C. V., por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificada con el número de expediente SCG/PE/CG/009/2009, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-28/2009 y su acumulado SUP-RAP-29/2009.

El Consejo General en dicha resolución señaló que la pauta es una obligación a cargo del concesionario o permisionario y que impone cierto tipo de transmisión, por lo que el concesionario obligado a transmitirla no puede en ningún momento alterar el contenido, la secuencia y las características propias de una pauta de promocionales, puesto que, al hacerlo, afectaría tanto el ciclo de transmisión como el esquema de corrimiento de horarios vertical.

El Consejo aprobó por mayoría de votos el Acatamiento en comentario, al considerar el hecho de que un concesionario o permisionario transmita los mensajes que corresponden a cada hora de manera ininterrumpida, dentro de un bloque, abarcando una duración de cuatro o hasta seis minutos, y no distribuirlos a lo largo de la hora; si bien, en primera instancia, podría ser considerado como una modificación a las características comunes que supone la práctica televisiva del país, los mensajes que debía transmitir dicha concesionaria por hora fueron los efectivamente establecidos en la pauta que les fue notificada.

Es por ello que, no obstante que la empresa Televimex, S. A. de C. V., transmitió en bloque los promocionales que le fueron notificados por el Instituto, de las constancias que obran en autos se advierte que difundió en su totalidad los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, que debían ser difundidos por cada hora de transmisión, incluso cabe señalar que dicho agrupamiento no alteró el exacto orden que establecía la pauta.

Por lo tanto, que dicho concesionario haya transmitido los mensajes correspondientes a cada hora de transmisión, de manera ininterrumpida, dentro de un bloque, no rompe con el orden que está contenido en la misma pauta y que se ha diseñado en aplicación de las disposiciones normativas que contiene el referido Reglamento, toda vez que la cantidad de mensajes que fueron ordenados para su transmisión se cumplieron.

En ese sentido, aunque la manera como se difundieron los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales, por parte de la empresa denunciada, no puede considerarse como la forma más conveniente de transmisión, ello no implica que dicha conducta actualice el supuesto normativo que se establece en el inciso c), párrafo 1, del artículo 350 del Código comicial federal.

En ese tenor, la resolución fue enfática al señalar que, para que se pudiera estimar que se infringió dicho dispositivo y cualquier otro del ordenamiento constitucional y legal, se requerían al menos dos elementos de los que se enuncian a continuación:

- a. Una figura abstracta e hipotética contenida en la ley electoral, que se manifiesta en la descripción de una conducta o de un hecho, y sus circunstancias, o bien que establece una prohibi-

ción o una conducta obligatoria para los sujetos señalados en el artículo 341, párrafo 1, inciso i), del Código electoral federal.

- b. Que el hecho o conducta denunciada sea desplegada por los sujetos a que se refiere el artículo 350 de dicho ordenamiento legal; y
- c. Que las características del hecho realizado se adecuen de manera perfecta a la figura hipotética o a su prohibición o bien al incumplimiento de la obligación.

Por tanto, se declaró infundado el procedimiento especial sancionador, incoado en contra de Televimex, por la supuesta violación al artículo 350, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a la posible violación a lo previsto en el artículo 350, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte de Televimex, S. A. de C. V., concesionaria de las emisoras XEW-TV Canal 2 y XHGC-TV Canal 5, las consideraciones aprobadas por el Consejo General fueron en esencia las siguientes:

En el artículo 350 del COFIPE se establece que:

**Artículo 350.**

Constituyen infracciones al presente Código de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

...

- d) La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos.

Con base en ello, el Consejo General señaló que para acreditar una falta a esta disposición era necesario:

- Que el infractor tenga el carácter de concesionario o permisionario de radio, televisión, o radio y televisión. Esto es así, en razón de que el párrafo primero del artículo 350 del Código electoral prevé la existencia de infracciones a cargo de concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

- Que la conducta infractora consista en:
  - La manipulación de la propaganda electoral.
  - La manipulación de los programas de los partidos políticos.
  - La superposición de la propaganda electoral.
  - La superposición de los programas de los partidos políticos.
- Que esa conducta, en cualquiera de sus modalidades, tenga el fin de:
  - Alterar el sentido original de la propaganda electoral.
  - Alterar el sentido original de los programas de los partidos políticos.
  - Distorsionar el sentido original de la propaganda electoral.
  - Distorsionar el sentido original de los programas de los partidos políticos.
  - Denigrar a las instituciones.
  - Denigrar a los partidos políticos.
  - Calumniar a los candidatos.

Por lo tanto, se resolvió que, en el caso analizado, no quedaban satisfechos a plenitud todos los elementos necesarios y suficientes para tener por configurada una infracción a esta disposición.

Sobre todo porque en la especie no se materializa el supuesto normativo consistente en manipular la propaganda electoral, a través de las conductas realizadas, por lo que se denunció.

También se sostuvo que la propaganda electoral de los partidos políticos tiene un sentido, es decir, una razón de ser, una finalidad, que consiste en que los partidos políticos comuniquen a los ciudadanos sus postulados, sus propuestas, las de sus candidatos, su posición respecto de asuntos de interés general, etcétera, con la expectativa final de obtener el voto.

Y se estimó que la propaganda electoral es una actividad que influye decisivamente en el voto de los ciudadanos y en la selección de los gobernantes, ya que busca influir legítimamente en la opinión de éstos, para que adopten determinadas conductas y preferencias; es decir, supone un conjunto de acciones técnicamente elaboradas y presentadas, en particular por los medios de comunicación colectiva, que buscan influir en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera.

Fue así que el Consejo General estimó que no había evidencia que confirmara que los mensajes y la propaganda electoral de los parti-

dos políticos, así como de la autoridad electoral, fueron en alguna forma manipulados o superpuestos, máxime que únicamente se acreditó que, antes de la difusión de los bloques de dichos promocionales, se insertó una cortinilla que sólo decía: “Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la Ley Electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio”.

En ese sentido, no puede inferirse que con la inclusión de dicha cortinilla se haya alterado o distorsionado el sentido de los mensajes ni mucho menos que se haya denigrado a las instituciones o partidos políticos, o se calumnie a los precandidatos, pues, como se evidencia, no contienen alguna palabra que pueda considerarse como denigrante o calumnianta ni mucho menos ofensiva.

Del contenido de dicha cortinilla se puede concluir que únicamente tiene un carácter informativo dirigido a los espectadores, pues sólo refiere que la transmisión de dichos promocionales se hará en cumplimiento a lo establecido en la ley electoral, motivo por el cual, con la inclusión de dicho elemento al momento de transmitir la propaganda de referencia, no se puede concluir que exista manipulación o superposición de la misma.

Asimismo, de las constancias que se encuentran agregadas en el expediente de mérito, no se advierte que se hubiese alterado o distorsionado el sentido original de los promocionales, puesto que la versión transmitida coincide con aquélla que le fue entregada por esta autoridad a la concesionaria denunciada.

Por lo tanto, aun cuando la autoridad pudiera considerar que las transmisiones se hicieron de una forma inusual e incluso existan quienes pudieran estimar que la interrupción de programas y la presentación de cortinillas antes de la transmisión de los promocionales en cita fue inoportuna, impertinente e inadecuada por parte de la empresa denunciada, lo cierto es que tales conductas no actualizan el supuesto normativo previsto en el inciso d), párrafo 1, del artículo 350 del COFIPE.

Esto es así, toda vez que la conducta realizada por el concesionario no se encuentra tipificada ni mucho menos sancionada en la norma, por lo que en el caso no es válido realizar la creación de un supuesto normativo con base en la interpretación de la normatividad electoral, máxime que, como ha quedado expresado en párrafos que anteceden, en el derecho administrativo sancionador no es válido resolver aplicando la analogía ni mucho menos la mayoría de razón.

Por ello, se declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador ordinario incoado en contra de Televimex, S. A. de C. V., por supuesto, dicha resolución fue votada de manera dividida, ya que cinco de los Consejeros con voto la aprobaron (Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Arturo Sánchez Gutiérrez) y tres votaron en contra (Virgilio Andrade Martínez, Alfredo Figueroa Fernández y el Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita).

Por supuesto, este caso generó una importante discusión en el ámbito público, sin duda, el hecho de interrumpir las señales en programas cuya audiencia era amplia conllevó a generar una interpretación jurídica de los alcances respecto a las nuevas normas constitucionales y legales; sin embargo, como se abordó en el presente apartado, para poder transitar con la aplicación del modelo de comunicación política, la intervención de la Cámara de Radio y Televisión fue, sin duda, fundamental para que mediante el diálogo y total apertura el IFE y la representación de la industria acordaran una forma innovadora para poder procesar las limitantes de la legislación.

El conflicto inicial entre las televisoras y el IFE demostró que el descontento de la industria sólo podía ser superado con actitud abierta de las partes involucradas y con un interés superior que permitiera que el modelo pudiera aterrizar en las elecciones correspondientes. Como lo veremos más adelante, en 2009 ese objetivo se logró al transmitirse un porcentaje muy elevado de *spots* en beneficio de la difusión de la oferta política de candidatos y partidos y, desde luego, en beneficio de los ciudadanos.

### **El cumplimiento de la pauta por parte de los concesionarios y permisionarios: elección federal de 2009**

DESPUÉS DE GENERAR EL ANDAMIAJE LEGAL, de aprobar los ordenamientos para la aplicación de las reglas del modelo de comunicación política, de aprobar los catálogos, las pautas y la entrega de miles de materiales a los permisionarios y concesionarios, fue necesaria su verificación, es decir, derivado de la instrumentación tecnológica para el monitoreo, se procedió a dar los primeros resultados del cumplimiento de la industria durante la elección de 2009.

Para el periodo de precampañas de 2009, del 31 de enero al 11 de marzo, los concesionarios y permisionarios, los precandidatos, los partidos políticos y la propia autoridad tuvieron un gran reto en materia de administración de tiempos del Estado para la transmisión durante precampaña de 8,578,560 promocionales. Cada estación de radio y canal de televisión (2,077 en conjunto en la precampaña) quedó obligado a transmitir 3,840 promocionales durante toda la precampaña (IFE, 2009, pp. 90-98).

Respecto a la distribución de espacios en los medios de comunicación para los partidos políticos con registro nacional y de acuerdo con los criterios de distribución de una elección federal (30% igualitario y 70% en proporción a la representación de la Cámara de Diputados), el Partido Acción Nacional contó con el mayor número de promocionales ya que se le otorgaron 400 promocionales en el transcurso de la precampaña en cada estación de radio y canal de televisión.

Mientras que para el PRI fueron 280; para el PRD, 240; para el PVEM, 120; para el PT, 114; para Convergencia, 107; para el Partido Nueva Alianza, 101 y para el Partido Social Demócrata, 75. Asimismo y dadas las reglas de distribución de tiempos, el IFE y otras autoridades electorales transmitieron 2,403 promocionales en todo el periodo en cada emisora.

Tabla 36

Distribución de promocionales para partidos políticos y autoridades electorales durante la precampaña federal

Partido político / autoridades electorales	Número de promocionales*	Promedio de promocionales diarios por estación de radio y canal de televisión
PAN	400	10.00
PRI	280	7.00
PRD	240	6.00
PVEM	120	3.00
PT	114	2.85
Convergencia	107	2.68
PNA	101	2.53
PSD	75	1.88
Autoridades electorales (IFE, TEPJF, FEPADE, autoridades electorales locales)	2,403	60.08
Total	3,840	96

\* Número de promocionales por partido político y autoridades electorales durante toda la precampaña federal por estación de radio y canal de televisión.

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Por lo tanto, en materia de verificación, monitoreo y cumplimiento de la pauta por parte de los concesionarios y permisionarios se contó con la puesta en marcha del Centro Nacional de Control y Monitoreo (CENACOM), el cual desde el inicio de las precampañas estuvo completamente terminado y se pusieron en funcionamiento sólo cuatro Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), de éstos sólo uno se encontraba en el Distrito Federal, dos en Monterrey y uno en Guadalajara (IFE, 2009, pp. 98-116).

Por supuesto, la rapidez con la que se pusieron en marcha los cambios, no sólo legales sino técnicos y operativos, implicó que el funcionamiento en su totalidad tuviera que ser gradual con la incorporación de los CEVEM y, por lo tanto, de señales monitoreadas.

En esta etapa de precampañas, se pusieron a operar pocos centros, por lo que, de acuerdo con el informe del IFE, en ese momento la recepción, digitalización y almacenamiento de señales de radio y televisión, acceso al histórico de grabaciones y generación de testigos se tenía en sólo tres entidades del país.

Es importante señalar que el sistema de monitoreo inició sus operaciones de manera paulatina, incluso ya iniciadas las campañas no se contaba con la operación de la totalidad de los CEVEM, sin embargo, desde el primer momento la industria de la radio y la televisión inició con la transmisión de todos los promocionales.

Durante la primera fase de las precampañas, se inició con la grabación de 143 señales, tanto de radio como de televisión, las cuales fundamentalmente tenían cobertura en las zonas metropolitanas del país y con programación de elevada audiencia de las principales cadenas de televisión y de radio. De estas señales, sólo 111 fueron verificadas por completo, de las cuales, 29 eran canales de televisión y 82 fueron estaciones de radio. Cabe señalar que esta cifra contrasta con las más de 2 mil estaciones que se encontraban en los catálogos aprobados de manera previa por el IFE:

Tabla 37  
Señales verificadas por entidad

Entidad	Televisión	Radio	Total
Distrito Federal	11	39	50
Jalisco	8	10	18
Nuevo León	10	33	43
Total	29	82	111

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Pero, ¿cuáles fueron los resultados obtenidos del funcionamiento inicial del modelo? Los datos fueron muy reveladores, ya que durante las primeras seis semanas de funcionamiento el porcentaje de promocionales transmitidos por parte de los 29 concesionarios y permisionarios de la televisión fue superior a 99%, aunque considerando que algunos se encontraban fuera de horario o en un acomodo distinto.

Lo anterior refleja que fuera de la pauta aprobada por el IFE, el porcentaje de cumplimiento fue de 92%, cifra que es muy alta dado que el porcentaje restante no significó que no se hubieran transmitido, sino que tuvieron alguna variación respecto a lo aprobado.

De lo antes señalado, podemos reiterar que el sistema de monitoreo inició sus detecciones de impactos, que se clasificaron entre promocionales transmitidos y no transmitidos, y adicionalmente también se clasificaron los promocionales transmitidos entre aquéllos que fueron conforme a la pauta aprobada por el Comité y aquéllos fuera de dicha pauta.

Por lo que, a pesar de que hubo promocionales que estuvieron clasificados como fuera de pauta, no se podía concluir que dichos promocionales no hubieran sido transmitidos. De hecho, si el sistema no los detectaba dentro de una hora determinada ya se clasificaban como fuera de pauta, aunque dicho rezago hubiera sido de algunos segundos.

Un dato que también resulta importante mencionar es que todos los canales de televisión del Distrito Federal (29 canales) fueron monitoreados desde el inicio de las precampañas, esto permitió que, dado que eran los canales con más amplia cobertura a nivel nacional, la información generada fuera la base para calcular el cumplimiento agregado en la transmisión de las pautas.

En virtud de la importancia y cobertura de las señales de televisión emitidas desde el Distrito Federal, durante los 40 días de precampaña federal, los resultados fueron positivos. Prácticamente todos los canales monitoreados mostraron un nivel de cumplimiento superior a 99%, incluso del Canal 4 y el Canal 40 su cumplimiento fue de 100%, lo cual sin duda dejó en claro la firme disposición de la industria de colaborar con las autoridades en este tema.

Tabla 38  
 Verificación de transmisiones en el Distrito Federal.  
 Porcentaje de promocionales transmitidos y no transmitidos

Canal de televisión en el Distrito Federal	Porcentaje de promocionales transmitidos	Porcentaje de promocionales no transmitidos
Canal 2	99.40%	0.60%
Canal 4	100%	0%
Canal 5	99.96%	0.04%
Canal 7	99.98%	0.12%
Canal 9	99.74%	0.26%
Canal 11	99.78%	0.22%
Canal 13	99.30%	0.70%
Canal 22	99.29%	0.71%
Canal 28	99.68%	0.32%
Canal 34	99.89%	0.11%
Canal 40	100%	0%

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Respecto a los promocionales transmitidos conforme a la pauta aprobada por el órgano especializado del IFE, los datos también muestran que el comportamiento de los concesionarios fue positivo, ya que en todos los canales, con excepción del canal 22, más de 98% de los promocionales se apegaron al ordenamiento notificado.

Tabla 39  
 Verificación de transmisiones en el Distrito Federal.  
 Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta

Canal de televisión en el Distrito Federal	Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta	Porcentaje de promocionales no transmitidos conforme a la pauta
Canal 2	98.96%	1.04%
Canal 4	99.70%	0.30%
Canal 5	99.67%	0.33%
Canal 7	98.72%	1.28%
Canal 9	99.26%	0.74%
Canal 11	100.00%	0%
Canal 13	99.09%	0.91%
Canal 22	94.72%	5.28%
Canal 28	99.84%	0.16%
Canal 34	100.00%	0%
Canal 40	99.61%	0.39%

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

De las señales de televisión monitoreadas en Monterrey, Nuevo León, el cumplimiento de las transmisiones ordenadas por el Instituto fue superior a 97% en promedio, con excepción del Canal 7, el cual transmitió sólo 94.6% de los promocionales ordenados por el IFE.

Los ocho canales de televisión monitoreados en Jalisco transmitieron más de 98.4% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal, sin embargo, de los ocho canales de televisión monitoreados en Jalisco, cinco transmitieron más de 96.6% de los promocionales ordenados, mientras que tres de ellos apenas sobrepasaron 60%.

Por su parte, en cuanto a permisionarios y concesionarios de la radio, se monitorearon 82 señales en el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, y el nivel de cumplimiento de promocionales transmitidos tuvo un comportamiento creciente conforme avanzaron las semanas.

De acuerdo con el multicitado informe, durante la primera semana sólo 89.9% de los promocionales se transmitieron, sin embargo, durante la sexta semana dicho porcentaje ya había alcanzado 98.4%, lo anterior derivado, posiblemente, de las dificultades que se tuvieron por parte de los radiodifusores para iniciar la operación del modelo.

Adicionalmente, durante esta etapa se inició con el análisis y discusión relacionado con la posibilidad de insertar promocionales locales en la programación de repetidoras de canales denominados nacionales, cuya operación estaba basada en redes nacionales.

Lo anterior configuró un importante punto de conflicto en los procesos locales que se aproximaban y que, sin duda, como veremos en los apartados siguientes, constituyó uno de los grandes temas en materia de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales durante la elección federal de 2012.

Y, como lo señala el Informe General sobre la implementación de la reforma electoral elaborado por el IFE, desde la precampaña el modelo de comunicación político-electoral funcionó y arrojó buenos resultados.

Transcurrido el periodo de ajuste sobre el funcionamiento del modelo durante las precampañas, a partir del 3 de mayo de 2009 y hasta el 1 de julio, se llevaron a cabo las campañas con las nuevas reglas de operación del sistema de comunicación política, lo que implicó que, por primera vez y de acuerdo con las estrategias de campaña de cada partido, hubiera una gran rotación y cantidad de materiales a transmitirse.

Tan sólo en este periodo, el IFE recibió 2,314 materiales de partidos políticos y 273 de autoridades; luego de calificar su calidad técnica, distribuyó por todo el país 2,260 promocionales durante la campaña. En su informe general sobre la implementación de la reforma, el IFE sintetizó estos datos de la siguiente manera (IFE, 2009, pp. 142-151):

Tabla 40  
Pautas, órdenes de transmisión y materiales. Elección federal de 2009

	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Capacidad instalada del IFE
Generación de pautas	1,553	1,094	1,556	2,043 (1 para cada medio de comunicación)
Órdenes de transmisión	925 (en promedio 23 por día)	559 (en promedio 11 por día)	2,042 (en promedio 34 por día)	En promedio 50 por día
Recibir materiales	557	153	2,587	Sin límite
Catalogar materiales	En promedio 14 por día	En promedio 3 por día	En promedio 43 por día	En promedio 120 por día <sup>1</sup>
Calificar materiales	En promedio 14 por día	En promedio 3 por día	En promedio 43 por día	En promedio 120 por día <sup>1</sup>
Archivar materiales	NA	NA	967	103 mil promocionales de 30 segundos
Enviar por satélite	NA	NA	967 (en promedio 16 por día)	Sin límite <sup>2</sup>
Grabar señales	NA	NA	1,474 señales de radio y televisión	1,474 señales de radio y televisión
Detectar promocionales	NA	NA	Aproximadamente 8 millones de promocionales	Sin límite <sup>3</sup>

<sup>1.</sup> Con 8 operadores a razón de dos materiales catalogados por hora, durante 12 horas al día.

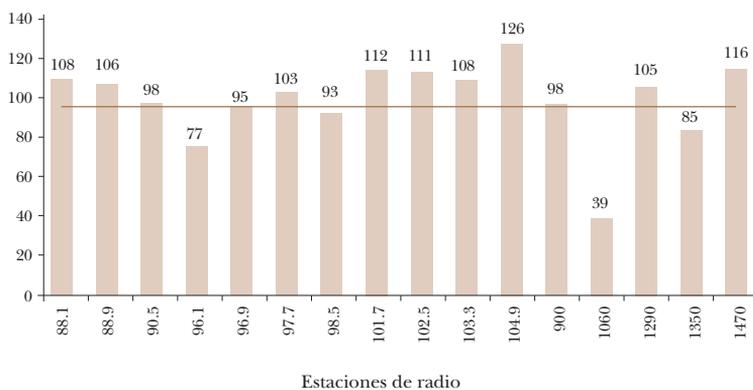
<sup>2.</sup> Con dos operadores se pueden enviar 192 a razón de 12 por hora.

<sup>3.</sup> El sistema cuenta con capacidad para detectar un número indeterminado de *spots* con huella acústica.

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

En cuanto a los niveles de cumplimiento de la industria de la radio y la televisión, las 16 estaciones de radio más importantes del país transmitieron en promedio 99 promocionales diarios, mientras que los canales de alcance nacional registraron cuatro promocionales por día menos que la radio, es decir, de los 96 promocionales pautados se detectaron 92 transmitidos como promedio nacional.

Gráfica 2  
Comportamiento de las principales emisoras de radio  
(Promedio diario en campaña electoral 2009)<sup>6</sup>

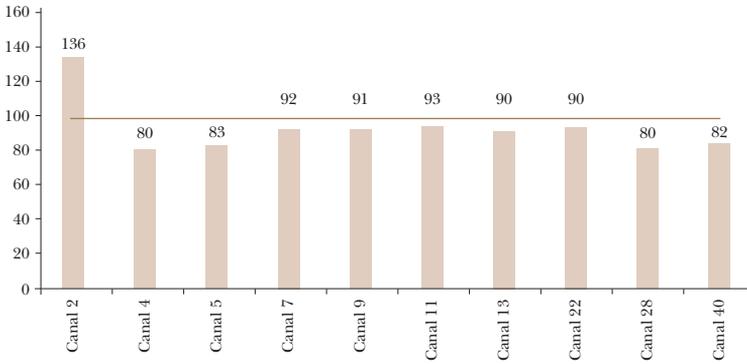


Fuente. Instituto Federal Electoral, 2009.

Del mismo modo, debe decirse que todos los partidos tuvieron la garantía adicional de constatar y comprobar cómo cada medio de comunicación emitía sus promocionales respectivos en la realidad. El monitoreo arrojó evidencia de un cumplimiento generalizado de la ley y, por lo tanto, de la viabilidad técnica y operativa del modelo de comunicación política ideado por la reforma electoral.

<sup>6</sup> Las gráficas muestran una importante regularidad en las transmisiones y, al mismo tiempo, cuantifican las detecciones adicionales que el sistema arrojó al inicio de su operación.

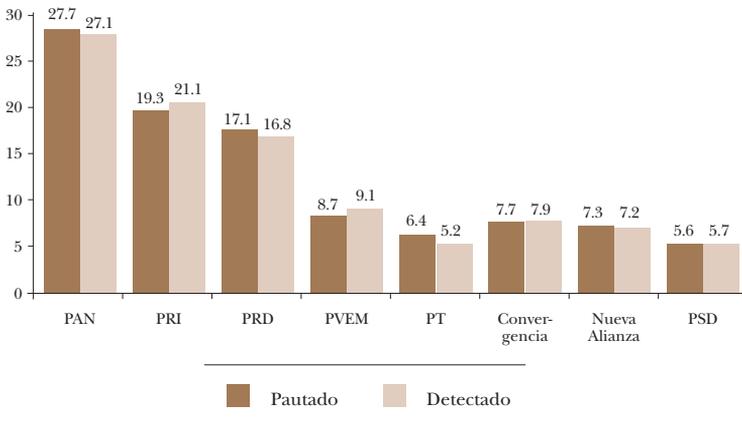
**Gráfica 3**  
**Comportamiento de los principales canales de televisión**  
**(Promedio diario en campaña electoral 2009)**



Fuente: Instituto Federal Electoral, 2009.

A continuación, se muestra una gráfica de los datos agregados (en radio y televisión y de todos los días de campaña) en la que puede verse la distribución y la realidad de la transmisión; la evidencia vuelve a ser categórica: el objetivo y la aspiración de la equidad, que subyace a todo el entramado jurídico electoral, fue garantizado y es constatable.

**Gráfica 4**  
**La equidad: transmisión por partido político**



Fuente: Instituto Federal Electoral, 2009.

En cuanto al periodo de reflexión o conocido como de veda electoral, el Consejo General del Instituto ordenó, el 22 de junio, la difusión masiva de “Las condiciones y restricciones electorales vigentes del día 2 al 5 de julio”.

En virtud de que las campañas electorales de 2009 concluirían el 1 de julio a medianoche, se reiteró lo que la Constitución y el COFIPE establecían respecto a las disposiciones que debían de observar los distintos actores de la elección:

1. Quedó prohibida la celebración y la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales, por cualquier medio, ya sea impreso o electrónico, incluyendo radio y televisión.
2. Los partidos políticos, sea a título propio o por cuenta de terceros, y cualquier otra persona física o moral deberán abstenerse de contratar cualquier tipo de propaganda, política o electoral, observando en todo momento las disposiciones constitucionales y legales aplicables, incluyendo la prohibición de contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
3. Permanece vigente la suspensión total de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.
4. En el mismo periodo, continúa vigente la prohibición para la realización y difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno en el país.
5. Queda prohibida la publicación y la difusión por cualquier medio, ya sea impreso, electrónico, radio o televisión inclusive, de resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.
6. Los resultados de encuestas o sondeos de opinión, que se realicen el día de la jornada electoral, podrán hacerse públicos a partir de la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentran en las zonas de husos horarios más occidentales del país, esto es, a partir de las veinte horas del centro, del cinco de julio de dos mil nueve.
7. Se ordena a los partidos políticos retirar su propaganda electoral que se encuentre en un radio de cincuenta metros alrededor de las casillas. Siempre que sea posible el retiro inmediato de la misma.

Este régimen de restricciones especiales, claras y absolutas, durante los tres días previos a la jornada electoral, fue difundido profusamente por el IFE y fue notificado a las dirigencias de los partidos políticos nacionales, así como a los institutos electorales estatales y a los vocales ejecutivos locales.

Adicionalmente, se informó a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, al Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, a la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable, y a la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública.

Como fue evidente, el comportamiento en dicha etapa del proceso electoral en términos generales fue ejemplar, constituyendo una muestra más de la importante colaboración de todos los actores para respetar el nuevo marco legal y las disposiciones que el propio Instituto disponía para que dicho proceso electoral fuera el primero con la aplicación de la reforma, que además fue llevada a cabo de manera exitosa.

# Las prerrogativas de los partidos en radio y televisión: acuerdos y desacuerdos

## **Las necesidades de una reforma al Reglamento de Radio y Televisión: diagnóstico inicial**

COMO SE HA MENCIONADO, con motivo de la reforma electoral 2007-2008, el IFE se convirtió en depositario de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral y en la única autoridad para la transmisión de propaganda electoral en estos medios de comunicación. En ejercicio de estas atribuciones, desde 2008 y previo al inicio del PEF 2011-2012, el IFE administró un conjunto de 51 elecciones (1 federal, 39 locales y 11 extraordinarias).

De esa experiencia acumulada, de la evaluación de procedimientos internos para la operación del modelo de comunicación política y con la finalidad de eficientar la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión durante el PEF 2011-2012, algunas fuerzas políticas nacionales consideraron que era necesaria una reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (RART).

Así, el 30 de abril de 2010, durante la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión (CRT), el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión, quien también es el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, presentó el Diagnóstico que fue el primer análisis que justificaba la necesidad de una reforma al RART (Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2010), centrándose en ocho puntos contenidos en dicho diagnóstico y que señalamos a continuación:

### ***1. Discordancias respecto de resoluciones del Tribunal Electoral***

Derivado de diversas determinaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estimó que algunos preceptos reglamen-

tarios deberían ser objeto de ajustes o, incluso, desaparecer del texto, toda vez que la autoridad jurisdiccional los declaró inválidos por considerarlos fuera del marco legal en el tema de acceso a radio y televisión en materia electoral.

Tabla 41  
Cambios en preceptos reglamentarios

Resolución del TEPJF	Disposición reglamentaria derogada o modificada	Nueva disposición reglamentaria
	9, párrafo 2. En caso de que el tiempo total diario sea insuficiente para transmitir un programa mensual, transmitirán mensajes de 20 segundos.	En el caso de los permisionarios, en los días en que se transmite el programa mensual, no les serán asignados tiempos al resto de los partidos ni a las autoridades electorales. En los días restantes de la semana, se destinará a las autoridades electorales el tiempo necesario para igualar el tiempo utilizado en los programas mensuales (CG419/2009).
SUP-RAP-140/2008 y acumulado	40, párrafo 1, inciso b). El Comité podrá modificar la pauta por cualquier situación que ponga en riesgo o pueda vulnerar la estabilidad de los procesos electorales.	Derogado
	40, párrafo 2. La modificación no puede interpretarse como el derecho del Estado de iniciar las transmisiones de propaganda gubernamental previo a la jornada electoral.	Derogado
SUP-RAP-239/2008	5, párrafo 1, inciso b), fracción VIII. (Glosario) Autoridades electorales. Las autoridades administrativas electorales federales o de las entidades federativas, según se indique.	Autoridades electorales. Las autoridades electorales federales o de las entidades federativas, administrativas y jurisdiccionales.

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2010.

## 2. *Dispersión normativa*

Con base en las experiencias ocurridas a lo largo del proceso electoral federal de 2009 y los procesos electorales locales ocurridos entre ese año y 2008, se detectó que el Reglamento vigente hasta ese momento resultó insuficiente para dar cauce a diversas cuestiones derivadas de la aplicación del modelo de comunicación político-electoral. Por ejemplo, se señala en el diagnóstico: el acceso a radio y televisión de partidos locales en periodo ordinario; criterios especiales para la transmisión de pautas durante programas que no incluyen cortes (musicales, eventos deportivos, etcétera); reprogramaciones de promocionales por fallas técnicas y reposiciones de éstos como resultado de sanciones; el tratamiento a figuras afines a coaliciones para el acceso a radio y televisión; criterios para la entrega de materiales; periodos de acceso único a dichos medios en precampañas y campañas, ajustados a los límites del artículo 116 constitucional, independientemente de su duración y tipo; la transmisión de propaganda de entidades públicas como la Lotería Nacional y Pronósticos, del Servicio de Administración Tributaria, del Banco de México, y de promoción turística nacional; asignación de tiempos a autoridades; cumplimiento de los plazos reglamentarios para la entrega y transmisión de materiales; y elaboración de órdenes de transmisión.

De acuerdo con dicho diagnóstico, la regulación puntual de estos aspectos fue resuelta inicialmente mediante acuerdos del Comité de Radio y Televisión; sin embargo, el Tribunal Electoral determinó que el competente para emitir las reglas atinentes era el Consejo General, por lo que éste emitió nuevos acuerdos, sobre todo, cuando trascendían lo meramente operativo al implicar normas de cumplimiento general o de interpretación de la preceptiva legal.

Por lo tanto y derivado de la diversidad de acuerdos aprobados por el Consejo General y de la propia dinámica operativa del Instituto, se consideró necesario incorporar diversos criterios para dar certeza a los actores involucrados, tal y como se desprende de la siguiente tabla:

Tabla 42  
Cambios en diversos criterios

Acuerdo	Contenido	Tipo
CG386/2009	Acceso a radio y televisión de partidos locales en periodo ordinario.	Acatamiento a la resolución SUP-RAP-210/2009
CG162/2009 CG420/2009	Criterios especiales para la transmisión de pautas durante programas que no incluyen cortes (musicales, eventos deportivos, etcétera).	Mecanismos de flexibilidad
CG261/2009	Reprogramaciones por fallas técnicas y reposiciones como sanción.	Mecanismos de flexibilidad
CG172/2009	Tratamiento a coaliciones para el acceso a radio y televisión.	Acatamiento a la resolución SUP-RAP-94/2009
ACRT/025/2008 ACRT/043/2009	Criterios para la entrega de materiales.	Complementario
ACRT/024/2008	Periodo de acceso único a radio y televisión en precampañas y campañas ajustado a los límites del artículo 116 constitucional, independientemente de la duración y tipo.	Complementario
CG40/2009 y CG126/2009	Permitir propaganda de la Lotería Nacional y Pronósticos; del SAT; de Banxico, y de promoción turística nacional.	Complementario

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2010.

### 3. *Desactualización*

A la par de la dispersión normativa, existían numerosas ventanas de oportunidad para adecuar las disposiciones reglamentarias existentes a las condiciones fácticas ocurridas en el desarrollo de procesos electorales federales y locales, destacan las que regulaban con precisión la forma de cumplir el mandato constitucional y legal de acceso a radio y televisión en periodos ordinarios respecto de la distribución de 50% del tiempo a partidos y el otro 50% a autoridades electorales.

En este sentido, el diagnóstico definió que el Reglamento debía establecer un esquema de reparto semanal de tiempos entre partidos y autoridades, para hacer viable la transmisión de los programas de cinco minutos de los partidos y cumplir la referida disposición de reparto del tiempo.

Asimismo, se consideró que era indispensable incluir en la nueva reglamentación un dispositivo que estableciera que la asignación de tiempo a autoridades electorales debería llevarse a cabo una vez que se recibiera el material de la autoridad, pues en la práctica los materiales se entregaban después, lo que provocaba dificultades para la elaboración de órdenes de transmisión, así como para efectos de la verificación.

Por otra parte, se estimó que resultaría conveniente eliminar el criterio según el cual cuando las emisoras no tengan cobertura en una región, se podrá utilizar la señal de emisoras de otro estado, y que lo mismo aplicará en zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades, pues la cobertura es variable, al depender de la potencia con que emiten su señal los concesionarios y permisionarios, de condiciones meteorológicas, de fallas técnicas, etcétera. En ese sentido, se consideró en el diagnóstico que, en aras de la certeza y la objetividad, lo conveniente es pautar a las emisoras que emiten su señal desde la entidad de que se trate.

#### *4. Descentralización de funciones*

Se consideró importante incorporar la disposición en la que se buscaba otorgar un papel más determinante a los Vocales Ejecutivos locales y, en consecuencia, buscar el otorgamiento de facultades para: vincularse con los sujetos regulados, verificar, generar reportes de verificación, realizar informes en su ámbito de competencia sobre la materia, entre otros.

Otras atribuciones que, de acuerdo con el diagnóstico inicial, era importante incorporar se referían a que los Vocales Ejecutivos pudieran realizar notificaciones a emisoras locales; hacer del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la lista de estaciones y canales de radio y televisión más relevantes en su entidad, con el fin de actualizar el catálogo de señales y poder crear un mapa de coberturas certero; así como notificar oportunamente a la Dirección Ejecutiva en caso de incumplimientos o eventualidades por parte de emisoras de su entidad.

## **5. Cambio tecnológico**

Respecto a este punto, se argumentó que dado que la implementación del SIATE permitiría automatizar y gestionar, mediante recursos tecnológicos, varios procesos que antes se procesaban manualmente (tales como la generación de pautas; calificación de materiales; notificaciones electrónicas a los sujetos regulados; circulación más rápida de los materiales de los partidos políticos; envío expedito de los materiales a los concesionarios y permisionarios; comprobación —vía monitoreo— de las señales reales y, por consecuencia, la actualización del catálogo de concesionarios y permisionarios) entonces, a partir de ese momento fue una de las justificaciones para plantear la posibilidad de acortar los plazos en todas estas etapas del proceso establecidas en la legislación.

Por supuesto, bajo este esquema únicamente se estaba considerando la factibilidad técnica del IFE, en la cual, de acuerdo con este diagnóstico, ahora sí era posible agilizar los procesos, sin embargo, hasta ese momento el diagnóstico no consideró la factibilidad técnica de los permisionarios y concesionarios respecto a su cumplimiento, situación que cambió cuando el Tribunal ordenó la consulta a la industria para poder llevar a cabo cambios al reglamento, situación que se presentará en apartados más adelante.

## **6. Flexibilización y simplificación, la operación del modelo**

También el diagnóstico señalaba que, como resultado de la práctica cotidiana en la implementación de la normas legales el tema de acceso a radio y televisión en materia electoral, surgió la necesidad de precisar un modelo que se ajustara a la realidad de los distintos tipos y subtipos de sujetos regulados, a saber: concesionarios y permisionarios; emisoras con programación cultural y emisoras con programación comercial, emisoras con programación propia y repetidoras, etcétera. Por supuesto, se hizo la acotación de que dicha distinción no permitiría que se vulnerara el principio de igualdad ante la ley.

También el argumento que sería utilizado para proponer la reducción de plazos en las distintas etapas del proceso fue el hecho de que las normas que regulaban la automatización en la gestión de los procesos operativos permitirían eficientar la verificación de transmisiones y reducir

los plazos para la distribución de materiales, notificación de pautas e iniciar las transmisiones por parte de concesionarios y permisionarios.

### ***7. Precisión en las definiciones normativas***

Al respecto, se consideró necesario establecer en el Reglamento definiciones normativas (glosario) con el fin de emplear un vocabulario preciso, sencillo, accesible y claro, como es el caso de la generación de pautas y verificación de pautas, entre otras definiciones.

### ***8. Trato idéntico a todas las autoridades electorales***

En relación con la asignación de tiempos a autoridades electorales, se consideró importante reglamentar el acceso a la radio y la televisión a todas las autoridades electorales durante el periodo de intercampanas y de reflexión ciudadana.

Lo anterior, dado que si bien estaba regulado el acceso para el periodo de campañas y precampañas, no aplicaba para las otras etapas del proceso electoral.

De esta forma, y como es evidente en el primer diagnóstico que se presentó en el Comité de Radio y Televisión, fueron diversas razones las que orillaron o empujaron la idea de llevar a cabo una profunda reforma al Reglamento en la materia. Incluso, también deja en evidencia que desde este momento se presentaron planteamientos y justificaciones relacionadas con la reducción de los plazos en las etapas de notificación de pautas y entrega de materiales, tema central de la discusión relacionada con su aprobación.

Es así que, el 15 de enero de 2010, se presentó, en el seno del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, la metodología para reformar del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, a través del documento denominado “Documento de trabajo para la modificación del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”. Posteriormente, el 26 de marzo de 2010, el Secretario Técnico presentó el cronograma de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión, cuyas etapas consistían en lo siguiente:

Tabla 43

Cronograma de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión

Actividad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del diagnóstico del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión (RART).</li> <li>• Presentación del diagnóstico del Reglamento a los integrantes del Comité de Radio y Televisión.</li> <li>• Recepción de observaciones al diagnóstico del Reglamento por parte de los integrantes del Comité de Radio y Televisión.</li> <li>• Elaboración del anteproyecto de reforma al RART.</li> <li>• Presentación del anteproyecto de reforma al Reglamento a los integrantes del Comité de Radio y Televisión.</li> <li>• Recepción de observaciones al anteproyecto de reforma al Reglamento por parte de los integrantes del Comité de Radio y Televisión.</li> <li>• Elaboración del segundo anteproyecto de reformas al Reglamento.</li> <li>• Discusión del Comité de Radio y Televisión sobre el segundo anteproyecto de reforma al Reglamento.</li> <li>• Consultas con los representantes de la CIRT y la RED para sugerencias y observaciones.</li> <li>• Reunión de trabajo con Consejeros Electorales.</li> <li>• Aprobación de la Junta General Ejecutiva.</li> <li>• Aprobación del Consejo General.</li> </ul>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, s/f.

Al respecto, el Consejero Arturo Sánchez, Presidente en aquel entonces del Comité de Radio y Televisión, señaló que:

la propuesta que se está circulando ante ustedes nos plantea 12 pasos que van desde la elaboración del diagnóstico, hasta la aprobación del Consejo General de las reformas que consideremos pertinente en donde se busca dar tiempos y plazos concretos para incluir a todos los actores responsables en la discusión de este Reglamento. La fecha final sería, con toda la flexibilidad que esto requeriría, la segunda semana de julio y, si es el caso tenemos todo el mes de abril, mayo, junio y medio julio para entrar en esta dinámica.

A partir de la presentación del diagnóstico y del cronograma correspondiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos integró todas las observaciones entregadas por los miembros del Comité de Radio y Televisión en un documento denominado “Observaciones al Diagnóstico del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”.

El 16 de julio de 2010, se distribuyó por correo electrónico el Cuadro Comparativo entre el Reglamento vigente y la propuesta de reforma

derivada de distintas observaciones y propuestas recibidas por los representantes de los partidos políticos, incluso de vocales del propio Instituto.

Para el análisis de la primera propuesta que se presentó del nuevo Reglamento, en la Reunión de Trabajo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, celebrada el 30 de agosto de 2010, se aprobó el siguiente listado de temas de discusión para la reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral:

Tabla 44  
Temas de discusión para la reforma al Reglamento de Radio y Televisión

Temas	Subtemas
1. Tiempos de entrega.	a. De los partidos al IFE. b. Del IFE a los concesionarios. c. De los concesionarios al inicio de la transmisión. d. Mecanismos de entrega.
2. Horarios y franjas de transmisión de pautas.	a. En periodo ordinario. b. En proceso electoral.
3. Televisión restringida.	
4. Cobertura.	a. Concepto. b. Efectos. c. Problemática específica de estados vecinos.
5. Fallas técnicas.	
6. Eventos especiales.	
7. Informes de labores.	a. Artículo 228 del COFIPE. b. Legisladores. c. Contenidos. d. Inclusión de fecha. e. Quién paga.
8. Propaganda gubernamental.	
9. Notificaciones y reposiciones.	
10. Responsabilidad de autoridades electorales locales y la relación con el IFE.	
11. Seguimiento a las versiones. Precisión en reportes de monitoreo.	
12. Radios comunitarias.	

Temas	Subtemas
13. Propaganda fuera de pauta.	
14. Facultades y obligaciones de todos los actores.	
15. Otros / varios.	a. Consistencia jurídica. b. Opinión de la industria

Fuente. Listado tomado de la versión estenográfica de la Reunión de Trabajo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, celebrada el 30 de agosto de 2010.

## Los grandes retos en materia de radio y televisión durante el periodo 2010-2011. Posturas encontradas

DERIVADO DE DIVERSAS REUNIONES tanto formales como informales en el Comité de Radio y Televisión, el 16 de julio de 2010 el Secretario Técnico del órgano especializado del Instituto Federal Electoral (IFE) distribuyó la primera Propuesta de Reforma al RART.

Sin embargo y dado que para el último día de octubre de 2010 la H. Cámara de Diputados no había designado a tres de los Consejeros Electorales que conformaban el Consejo General del IFE, se consideró que era imprescindible definir la integración de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, a fin de garantizar que se pudieran ejercer las atribuciones que por disposición legal mandatan a sus integrantes, pues la misma se encontraba integrada por los Consejeros que concluyeron su mandato y en ese momento se encontraba sin integrantes.

Por lo tanto, el 31 de octubre de 2010, el Consejo General aprobó la integración de manera provisional de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y, por ende, también del Comité de Radio y Televisión, lo anterior dado que en el artículo 76 del COFIPE se señala que la integración de la Comisión de Prerrogativas impacta en el Comité de Radio y Televisión, ya que son los mismos integrantes.

Por lo tanto, quedó integrada de la siguiente forma la Comisión de Prerrogativas y el Comité de Radio y Televisión:

- Presidente: Dr. Francisco Guerrero Aguirre.
- Integrante: Mtro. Alfredo Figueroa Fernández.
- Integrante: Dr. Benito Nacif Hernández.

A partir de ese momento, como Presidente del Comité de Radio, asumí diversas responsabilidades que se encontraban pendientes de resolver. Uno de esos grandes pendientes fue la elección del Estado de México. Un segundo tema sería la importante reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

## **Las elecciones del Estado de México de 2011: coberturas de medios y zonas conurbadas**

DURANTE 2011, UNA DE LAS ELECCIONES más importantes previas al proceso electoral federal de 2012 y que, sin duda, constituyó un gran referente respecto al modelo de comunicación política que se tenía que aplicar fue la elección de Gobernador en el Estado de México.

De acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y la legislación local, las precampañas se llevaron a cabo del 28 de marzo al 6 de abril de 2011 con una duración de 10 días. Mientras que el periodo de campaña fue del 16 de mayo al 29 de junio con una duración de 45 días. Considerando los periodos del proceso electoral local en el Estado de México, los catálogos de las emisoras que participarían en el proceso electoral, así como las pautas correspondientes, debían ser aprobados a más tardar el 20 de enero de 2011.

Para llevar a cabo el proceso de aprobación de dichos instrumentos, el IEEM envió antes del 17 de enero de 2011 toda la información relacionada con la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, es decir, el Instituto estatal informó sobre las fechas, los porcentajes de votación de cada partido político obtenidos en la última elección de diputados locales, y envió la propuesta de modelo de pauta y el catálogo de estaciones que participarían.

Para iniciar con la discusión relacionada con el modelo que sería aplicado en la elección del Estado de México, resulta importante contextualizar el modelo aplicado hasta antes de 2011 en la zona conurbada de la Ciudad de México.

El modelo hasta ese momento aplicado en el Distrito Federal, durante la elección federal de 2009, se basaba en que los canales de televisión XHTV-TV Canal 4, XEQ-TV Canal 9, XEIMT-TV Canal 22, XHRAE-TV Canal 28 y XHTVM-TV Canal 40 transmitieron promocio-

nales exclusivamente correspondientes al Distrito Federal durante los procesos electorales locales, así como en los periodos ordinarios.

Los canales de televisión XEW-TV Canal 2, XHGC-TV Canal 5, XHIMT-TV Canal 7, XEIPN-TV Canal 11, XHDF-TV Canal 13 y la totalidad de las estaciones de radio del Distrito Federal transmitieron tanto promocionales del Distrito Federal como del Estado de México, tanto durante los procesos electorales locales como en los periodos ordinarios.

Como antecedente tenemos que el 22 de diciembre de 2008, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo [...] “Por el que se ordena la publicación en distintos medios del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, en todo el territorio nacional, que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2008-2009 y, en su caso, de los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal, para dar cumplimiento al artículo 62, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, identificado con la clave CG957/2008.

Sin embargo, fue el 7 de abril de 2009 cuando el Consejo General aprobó un Acuerdo por el que se actualizaba el catálogo originalmente aprobado.

Las razones por las que, de acuerdo con el Instituto, debía actualizarse el catálogo de emisoras aprobado en diciembre de 2008 fueron las siguientes:

Desde el inicio de las precampañas federales y locales y durante el presente periodo de intercampaña dentro del proceso electoral federal 2008-2009, se han recibido en el Instituto Federal Electoral diversos oficios enviados por los Vocales Ejecutivos de las treinta y dos Juntas Locales Ejecutivas, y de diversos representantes de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, en relación con el catálogo de emisoras de toda la República aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria del 22 de diciembre de 2009. En los oficios en comento se solicita que se realicen las siguientes modificaciones: (i) algunas emisoras de radio y televisión que estaban previstas como repetidoras de alguna otra emisora, en realidad podían llevar a cabo bloqueos de señales y contaban con programación propia; (ii) la cobertura electoral local de algunas estaciones de radio y canales de televisión debía ser rectificadas; (iii) diversas emisoras de radio que operan en combo no estaban previstas de esa forma en el catálogo aprobado por el Consejo General.

En dicho Acuerdo se estableció en un punto considerativo que “la posibilidad de realizar bloqueos a las señales radiodifundidas es la

condición para que se notificaran pautas específicas a las emisoras de radio o televisión”.

De esta forma, en la trigésima sesión extraordinaria, celebrada el 19 de diciembre de 2008, el CRT aprobó el Acuerdo [...] “Por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, dentro de las precampañas federales y locales que se llevarán a cabo en los estados de Campeche, Colima, Jalisco, Estado de México y Nuevo León, así como en el Distrito Federal”, identificado con la clave ACRT/026/2008.

Mediante este instrumento se aprobó la distribución de los promocionales de los partidos políticos en las emisoras de radio y televisión que operaban en el Distrito Federal conforme a lo siguiente: la mitad del tiempo disponible para partidos políticos se asignó conforme a los porcentajes de votación obtenidos en la última elección en el Distrito Federal, mientras que el tiempo restante se asignó conforme a los porcentajes de votación obtenidos en la última elección en el Estado de México.<sup>7</sup>

El Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación en contra de los acuerdos descritos anteriormente, los cuales fueron radicados en los expedientes SUP-RAP-252/2008 y SUP-RAP-244/2008 acumulados, y finalmente resueltos el 15 de enero de 2009. En la sentencia respectiva, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-252/2008 al diverso SUP-RAP-244/2008, ambos de este año; en consecuencia, glóse-se copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia al expediente citado en primer término.

SEGUNDO. Se confirma el Acuerdo ACRT/026/2008 del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las pautas de transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos dentro de las precampañas federal y locales coincidentes.

<sup>7</sup> Aunque el proceso electoral local del Distrito Federal tuvo jornada comicial coincidente con la federal, el total del tiempo que corresponde a los partidos políticos durante las precampañas no se asignó diferenciadamente entre el proceso local y el proceso federal, como sí ocurrió para el periodo de campañas. Lo anterior se debe a que en el artículo 57, párrafo 4, del Código Electoral Federal, se dispone que “[c]ada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal”.

TERCERO. El Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral deberá emitir un acuerdo complementario al referido en el punto resolutivo anterior, en los términos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO. Se confirman los acuerdos del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, mediante los cuales se emite el criterio general para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión, aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal y se aprueba el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de dichos procesos electorales, así como el Acuerdo CG957/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ordena la publicación de dicho catálogo.

El acuerdo revocado fue el identificado con la clave ACRT/026/2008 por falta de certeza, pues el instrumento impugnado no precisaba las emisoras obligadas ni otros elementos, sino que únicamente se acompañó de un modelo de pautado y no así de las pautas que se aprobaron en el acto.<sup>8</sup>

En acatamiento a esta resolución, el CRT aprobó el Acuerdo ACRT/002/2009 en su tercera sesión extraordinaria, celebrada el 28 de enero de 2009. En el instrumento, además de adjuntar las pautas específicas que habrían de notificarse a las emisoras de radio y televisión correspondientes, se incluyeron argumentos tendentes a justificar la distribución de los tiempos entre el proceso local del Distrito Federal y el proceso electivo del Estado de México:

Prácticamente la totalidad del territorio del Distrito Federal y del Estado de México (salvo excepciones localizadas en el caso del territorio norte de este último) son cubiertos [*sic*] por las mismas estaciones de radio y canales de televisión cuyos [*sic*] transmisiones se encuentran instalados [*sic*] en el Valle de México, de manera que el tiempo destinado a ser repartido entre los partidos políticos para cubrir las precampañas locales de cada una de esas dos entidades, tiene que ser objeto de una subdivisión, pues no se puede tomar como parámetro para proceder al reparto de promocionales para la precampaña local de una entidad federativa, los resultados obtenidos por los partidos políticos de otra entidad diversa. Dicho criterio fue adoptado expresamente en el ACRT019/2008.

<sup>8</sup> Con base en este criterio, durante 2009 los modelos de distribución y las pautas específicas fueron aprobados mediante acuerdos diferenciados. A partir de 2010, los instrumentos fueron unificados por economía procesal.

[...]

- a) Emisoras del Distrito Federal cuya cobertura de señal y *hábitos de audiencia* abarcan simultáneamente la zona conurbada del Estado de México, por lo que deben pautarse, por periodos y/o simultáneamente, los promocionales de los tres procesos electorales: el de diputados federales y los de los diversos cargos de representación popular locales del Distrito Federal y el Estado de México. [Énfasis añadido].

Así, el Comité de Radio y Televisión aprobó los modelos de distribución con base en los cuales se elaborarían las pautas específicas para las estaciones de radio y canales de televisión para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos durante el periodo comprendido del 7 de mayo al 1 de julio de 2009, fecha en que concluyeron las campañas locales en el Estado de México y en el Distrito Federal. Además, se establecieron las siguientes consideraciones:

26. Que resulta indispensable aprobar dos modelos de pautas de transmisión por las siguientes razones: (i) en el Distrito Federal y en el Estado de México se llevarán a cabo campañas dentro de sus procesos electorales locales, las cuales iniciarán el 18 y el 7 de mayo, respectivamente, concluyendo ambas el 1 de julio, al igual que el periodo de campañas federal; y (ii) *la cobertura de algunas de las estaciones de radio y canales de televisión radicados en el Distrito Federal incluye el territorio del Estado de México ya sea por su vecindad o por su alcance efectivo.*
27. Que, por lo asentado en el considerando anterior, se plantea el primer modelo con una distribución de quince minutos diarios, para los canales de televisión y estaciones de radio que emiten su señal desde el Estado de México; y un segundo modelo con una distribución de siete minutos y medio diarios en los canales de televisión y estaciones de radio del Distrito Federal y su zona conurbada. Con lo anterior se hace viable el acceso a radio y televisión, al tiempo que se garantiza la equidad tanto para la campaña del Distrito Federal como para la campaña del Estado de México.
28. Que en el proceso electoral 2005-2006 los partidos políticos obtuvieron la siguiente votación, con sus respectivos porcentajes. Teniendo en cuenta la especial situación del Distrito Federal y la zona conurbada, en la cual se lleva a cabo, simultáneamente, la campaña del Estado de México, el instituto electoral de la entidad determinó las distribuciones del tiempo asignado para las campañas locales en los siguientes términos:

- a. Para el primer modelo con una distribución de quince minutos diarios, para los canales de televisión y estaciones de radio que emiten su señal desde el Estado de México: [...]
- b. Para el segundo modelo con una distribución de siete minutos y medio diarios en los canales de televisión 2 XEW-TV, 5 XHGC-TV, 7 XHIMT-TV, 11 XEIPN-TV, 13 XHDF-TV y estaciones de radio del Distrito Federal y su zona conurbada. [Énfasis añadido]

Los acuerdos fueron modificados porque no consideraban que el periodo de campañas locales en el Estado de México iniciaba el 7 de mayo de 2009, mientras que en el Distrito Federal iniciaban el 18 de mayo siguiente, de modo que la simultaneidad de los periodos no era idéntica. Por ello, en la Décima Primera Sesión Extraordinaria del CRT celebrada el 23 de marzo de 2009, se aprobó el Acuerdo ACRT/021/2009 “Por el que se modifica el Acuerdo por el que se aprobaron los modelos de pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante las campañas que se llevarán a cabo en el Estado de México en el proceso electoral local de 2009”, identificado con la clave ACRT/019/2009. En este instrumento se estableció lo siguiente:

28. Que, sin embargo, resulta procedente una modificación al segundo modelo de pautas de distribución de siete minutos y medio en radio y televisión, el cual fue aprobado mediante el Acuerdo descrito en el antecedente XVI del presente instrumento. Lo anterior se debe a que el periodo de campañas locales en el Estado de México inicia el 7 de mayo de 2009, mientras que en el Distrito Federal las campañas locales iniciarán el 18 de mayo del año en curso. En consecuencia, del 7 al 17 de mayo de 2009 las emisoras a las que se aplica el segundo modelo, esto es, los canales de televisión 2 XEW-TV, 5 XHGC-TV, 7 XHIMT-TV, 11 XEIPN-TV, 13 XHDF-TV y estaciones de radio del Distrito Federal y su zona conurbada, únicamente tendrán que transmitir mensajes de partidos políticos para las campañas locales del Estado de México.

El Partido de la Revolución Democrática impugnó los acuerdos descritos anteriormente por falta de fundamentación y motivación.

El 8 de abril de 2009, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia dentro de los expedientes SUP-RAP-60/2009 y acumulado SUP-RAP-63/2009, en la cual revocó los Acuerdos ACRT/015/2009 y ACRT/021/2009 para el efecto de que el CRT fundara y motivara la asignación del tiempo en radio y televisión para las campañas del Es-

tado de México y del Distrito Federal. Asimismo, revocó el Acuerdo ACRT/025/2009 en la parte que aprobaba las pautas específicas elaboradas con base en los modelos de distribución aprobados mediante los acuerdos impugnados.

*En la especie, los acuerdos cuestionados distan de tales características [fundamentación y motivación], puesto que la determinación de la responsable para idear dos modelos de pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante las campañas que se llevarán a cabo en el Distrito Federal y Estado de México, únicamente descansan en que:*

- *En el Distrito Federal y en el Estado de México se llevarán a cabo campañas dentro de sus procesos electorales locales, las cuales iniciarán el siete y el dieciocho de mayo, respectivamente, concluyendo ambas el primero de julio, al igual que el periodo de campaña federal, y*
- *La cobertura de algunas de las estaciones de radio y canales de televisión radicados en el Distrito Federal incluyen el territorio del Estado de México ya sea por su vecindad o por su alcance efectivo.*

Tales consideraciones en concepto de esta Sala Superior, no pueden estimarse suficientes para soportar la legalidad de los acuerdos impugnados, puesto que no permiten advertir los preceptos legales que aplicaron al caso, ni tampoco los razonamientos lógico-jurídicos que sirvieron de base para su emisión, a través de los cuales se determinó el establecimiento de dos modelos de pautas para la etapa de campañas del Distrito Federal y Estado de México [...].

Huelga decir que *esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-244/2008 y su acumulado SUP-RAP-252/2008, estimó confirmar el criterio adoptado por el CRT del Instituto Federal Electoral, por el que consideró que en la etapa de precampañas, para el caso del Distrito Federal y Estado de México (mismas que tendrán elección coincidente con la federal) dado que algunas estaciones de radio y canales de televisión radicadas en la primera de las entidades mencionadas no podían bloquear su señal, era dable que los siete minutos que les correspondían a los partidos políticos en el periodo de precampaña en dichas elecciones locales —dado que no fueron impugnados los once que se decidió asignar para un proceso electoral federal— se tuvieran que dividir para cada contienda, de manera igualitaria, en tres minutos con treinta segundos. [Énfasis añadido]*

De la transcripción anterior se colige que la Sala Superior revocó el Acuerdo del CRT porque la simultaneidad de procesos electorales y la cobertura no son criterios suficientes para justificar la aprobación de un modelo excepcional, agregando que, en la resolución SUP-

RAP-244/2008 y su acumulado SUP-RAP-252/2008, se confirmó el criterio adoptado por el CRT, por el que consideró que en la etapa de precampañas era dable que los siete minutos que les correspondían a los partidos políticos se dividieran para cada contienda de manera igualitaria, dado que algunas emisoras radicadas en el Distrito Federal no podían bloquear su señal.

En acatamiento, en la Décimo Tercera Sesión Extraordinaria del CRT, celebrada el 12 de abril de 2009, se aprobó el Acuerdo [...] “Por el que se aprueban los modelos de pautas para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos durante el periodo de campañas dentro del proceso electoral local del Estado de México, en acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-60/2009 y acumulado SUP-RAP-63/2009”, identificado con el número ACRT/029/2009.

40. *Que respecto de la concurrencia de los procesos electorales y la vecindad de las entidades a que se refiere el presente instrumento, adquiere especial relevancia la posibilidad de bloquear señales radiodifundidas pues las emisoras que cuentan con la capacidad técnica de bloquear su transmisión pueden impedir que en otras entidades se vean y se escuchen ciertos promocionales.*

Al respecto, en el Catálogo de Estaciones de Radio y de Televisión aprobado por el CRT y que el Consejo General ordenó publicar mediante el Acuerdo CG957/2008, se precisan las estaciones de radio y canales de televisión que se encuentran en la posibilidad técnica de bloquear su señal de transmisión para que ésta sea vista o escuchada en determinada cobertura. Lo anterior consta en el catálogo de referencia a fojas 33 a 41, respecto del Distrito Federal, y en las páginas 90 a 98 en cuanto al Estado de México.

42. *Que, de esta manera, las estaciones que con domicilio y sede de transmisión en el Distrito Federal cuenten con la posibilidad de bloquear su señal son las que cubrirán el proceso electoral federal y el local del Distrito Federal, en atención a que estas emisoras tienen la capacidad de transmitir los promocionales de campaña de los partidos políticos únicamente en el Distrito Federal, ya que al estar en aptitud de bloquear su transmisión pueden técnicamente impedir que en otras entidades se vean y se escuchen determinados promocionales, razón por la que para estas emisoras se aplica un modelo de pautas con quince minutos de transmisión de campaña electoral local, que en el caso de los canales de televisión son el 4 XHTV-TV, 9 XEQ-TV, 22 XEIMT-TV, 28 XHRAE-TV, y 40 XHTVM-TV.*

Por otra parte, las emisoras que están domiciliadas y transmiten desde el Distrito Federal y que no pueden bloquear su señal de modo que se ven y se escuchan en la zona conurbada del Estado de México, son las consideradas para cubrir ambos procesos electorales, el del Distrito Federal y del Estado de México. En consecuencia, en estos casos la distribución de los quince minutos diarios es de siete minutos con treinta segundos para cada una de las elecciones locales del Estado de México y Distrito Federal; en este supuesto se encuentran los canales de televisión 2 XEW-TV, 5 XHGC-TV, 7 XHIMT-TV, 11 XEIPN-TV, 13 XHDF-TV y estaciones de radio del Distrito Federal y su zona conurbada. [Énfasis añadido]

Como es evidente de los hechos ocurridos previos a la elección de 2011, existían diversos criterios previos y consideraciones que debían ser la base para poder resolver una gran problemática en materia del modelo de comunicación política.

Se trataba de una elección de Gobernador, cuya importancia era estratégica y sobre la cual había vacíos legales que impedían darle certidumbre a todos los participantes del proceso electoral en esa entidad, pero también no se podía omitir que los canales de televisión que emiten su señal desde el Distrito Federal tenían repetidoras en todo el país que podrían transmitir los promocionales de una elección local; luego, se tuvieron que emitir diversos criterios para evitar dicha problemática.

Como vimos, la aplicación de un modelo excepcional para emisoras de radio y televisión del Distrito Federal había sido justificada en las siguientes circunstancias:

1. Simultaneidad de los procesos electorales locales del Distrito Federal y del Estado de México durante 2009.
2. Especial situación de vecindad del Distrito Federal y del Estado de México y cobertura de medios locales.
3. Insuficiencia de cobertura de los medios locales del Estado de México.
4. Incapacidad técnica de bloqueo de algunas emisoras que operan en el Distrito Federal.

Por lo tanto, para la elección del Estado de México en 2011 se presentó la necesidad de aplicar un nuevo modelo excepcional con fundamento legal y técnico suficiente, que garantizara el acceso a la radio y la televisión durante el proceso electoral local mexicano, atendiendo las

particularidades de la Zona Conurbada del Valle de México en materia de cobertura de emisoras y densidad poblacional.

Es importante mencionar que más allá de una modificación de criterios, se trató de una situación inédita, de la primera aplicación de una disposición reglamentaria que corresponde a procesos electorales no concurrentes con uno federal.

En efecto, el único proceso electivo que se había llevado a cabo en el Estado de México después de la reforma electoral de 2007 y 2008 fue concurrente con el proceso electoral federal, por lo que las reglas que se aplicaron son distintas a las que rigen las elecciones no coincidentes.

Así que derivado de las siguientes cuatro situaciones que conjuntamente ameritaban la implementación de un modelo diferenciado para las emisoras del Distrito Federal, vale la pena destacar lo siguiente:

- La mayoría de las emisoras de radio y algunas de televisión que operan en el Distrito Federal cubren la Zona Conurbada del Estado de México.
- La Zona Metropolitana del Valle de México tiene como particularidad sus conurbaciones intermunicipales e interestatales, esto es, existe continuidad física y demográfica, y es la única que tiene 76 municipios en su territorio, de los cuales 59 corresponden al territorio del Estado de México.
- En términos de población, la Zona Metropolitana del Valle de México tiene un total de 19,239,910 habitantes, hasta el censo de 2005, de los cuales, más de la mitad habitan en algún municipio del Estado de México.
- En el propio RART, en su artículo 36, párrafo 7, se prevé un tratamiento especial para las zonas conurbadas, al mencionar que se podrá utilizar la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona.

Por lo tanto, existen razones técnicas (cobertura de emisoras que operan en el Distrito Federal; continuidad física entre el Distrito Federal y el Estado de México) con sustento técnico suficiente (mapas de cobertura del IFE; información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), y base legal sólida (artículos 62, párrafo 4, y 36, párrafo 7, del RART) para justificar plenamente un modelo diferenciado que,

atendiendo a las particularidades de la Zona Metropolitana del Valle de México, garantice plenamente el acceso a la radio y la televisión durante el proceso electoral que tendría lugar en el Estado de México.

### *Definición de zonas conurbadas*

En el artículo 2, fracción XX, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establece que se le denomina zona metropolitana al espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Adicionalmente, en el programa “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005”, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) definieron como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. Asimismo, se incluyó en la definición a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

Con base en dichas definiciones, se han reconocido oficialmente 56 zonas metropolitanas que encuadran en alguno de estos grupos:

- a. Zonas metropolitanas cuyas localidades constituyen conurbaciones entre unidades de dos o más municipios (unión física).
- b. El segundo grupo comprende a las ciudades que no han rebasado su límite municipal, pero que desde 2000 mantienen un alto grado de integración funcional con municipios vecinos, predominantemente urbanos.
- c. En el tercer grupo se encuentran Juárez y León, ambas ciudades con más de un millón de habitantes ubicadas dentro de un solo municipio.
- d. El cuarto grupo incluye a las ciudades definidas, en términos de su importancia para la política urbana, como metrópolis transfronterizas y aglomeraciones urbanas reconocidas en el

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

- e. En la Ley General de Asentamientos Humanos de 1994 se reconoció en el artículo 2, fracción IV, a la conurbación como la continuidad física y demográfica que tienda a formar dos o más centros de población, concepto que sirvió para delimitarla a efecto de que las entidades involucradas la regularan de manera conjunta y coordinada.

La Zona Metropolitana del Valle de México fue la primera en ser reconocida zona conurbada, ya que el 6 de octubre de 1976, la Secretaría de la Presidencia publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el cual se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y el Distrito Federal”.

De acuerdo con lo anterior, el Estado de México está integrado por 125 municipios con más de 14 millones de habitantes, de los cuales 75% habita en alguno de los municipios mexiquenses que conforman la Zona Conurbada del Valle de México.

Por su parte, la Zona Conurbada del Valle de México se integra por 76 municipios, de los cuales 16 corresponden a las delegaciones del Distrito Federal, un municipio pertenece al estado de Hidalgo, de modo que los restantes 59 municipios corresponden al Estado de México, los cuales concentran 75% de la población total de la entidad.

Así, la continuidad física entre los municipios del Estado de México y del Distrito Federal que conforman la Zona Conurbada del Valle de México tiene varios efectos en materia de radio y televisión, pues las señales de radio y televisión traspasan demarcaciones municipales y estatales, y en su mayoría las emisoras operan desde la capital del país. Esto ocurre en otras entidades, sin embargo, la densidad poblacional hizo indispensable un criterio para garantizar que los mexiquenses que habitan esa zona conozcan las plataformas políticas que ofrecerán los partidos políticos durante el proceso electivo, así como las campañas de información de las autoridades electorales del Estado de México.

Sin embargo y como quedó en evidencia en los antecedentes, no todas las emisoras de radio y televisión del Distrito Federal tienen co-

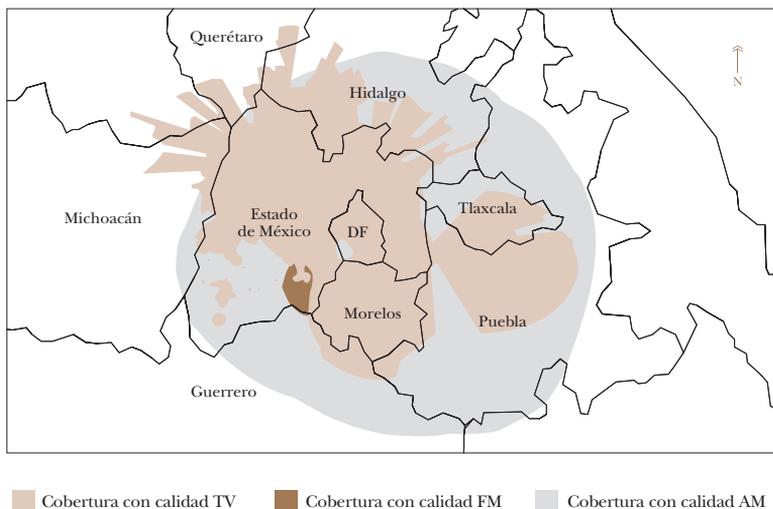
bertura en el Estado de México, y aquéllas que lo hacen no cubren la totalidad del estado.

Adicionalmente, la cobertura de medios locales en los municipios mexiquenses que forman parte de la Zona Conurbada se consideró insuficiente, en forma desagregada, esto es, televisión, radio en AM y FM. Conforme al mapa de coberturas del Estado de México, los medios locales cubren la totalidad del territorio, pero en realidad sólo las emisoras de AM cumplen tal condición, mientras que la televisión local cubre una gran parte, pero las emisoras de radio en FM apenas abarcan pequeñas porciones del estado, en su mayoría alejadas de la Zona Conurbada.

El caso de las estaciones de radio en FM tiene una particularidad, pues la mayoría de las frecuencias asignadas en el territorio conurbado son manejadas por concesionarios y permisionarios radicados en el Distrito Federal, de modo que las emisoras de radio en FM del Estado de México operan en su mayoría en los municipios alejados del área conurbada, los cuales concentran apenas 25% de la población total de la entidad.

Mapa 5

Mapa de coberturas de los medios locales del Estado de México



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

El criterio con base en el cual se aplicará el modelo diferenciado debe garantizar la mayor cobertura en los municipios conurbados del Estado de México, tanto en televisión como en las dos modalidades de radio, sin afectar las necesidades de difusión de las autoridades electorales del Distrito Federal, ni el acceso a radio y televisión en los procesos electorales locales venideros en la capital del país.

En el artículo 64, párrafo 1, del Código comicial federal se establece que:

[p]ara fines electorales en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponde a los procesos electorales federales, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los cuarenta y ocho minutos de que dispondrá el Instituto se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva.

Esta disposición legal aplicaría al proceso electoral local del Estado de México pues la jornada comicial respectiva no coincidiría con la de algún proceso electivo federal.

En el Código electoral federal, artículo 62, párrafo 4, se dispone que “se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista”, agregando en el párrafo 6 que “el Consejo General hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales a que hace referencia el artículo 64 de este Código [aquéllas no concurrentes con procesos de carácter federal]”.

Si se considera que la cobertura es el área geográfica donde una señal de radio o televisión es escuchada o vista, el catálogo de emisoras que participarían en el proceso electoral del Estado de México, además de prever las 38 emisoras de radio y televisión domiciliadas en dicha entidad (27 estaciones de radio y 11 canales de televisión), contendría emisoras de Michoacán, Guerrero, Morelos, Veracruz y del Distrito Federal.

No obstante, en el RART vigente hasta ese momento se acotaba el universo de emisoras que deberían participar en la cobertura de los procesos electorales locales al establecer las reglas para la confección de los catálogos de emisoras en su artículo 48, párrafo 2, en el que se establece que:

[e] Catálogo de estaciones se conformará por el listado de concesionarios y permisionarios de una misma entidad federativa que se encuentren obligados a transmitir propaganda electoral a partir de las áreas geográficas que definan los mapas de cobertura correspondientes, [agregando en su párrafo 5] que [l]a aprobación y difusión del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, podrá traer consigo el cambio de régimen de transmisión para el concesionario y el permisionario que esté incluido en el listado, quedando por este solo hecho obligados a transmitir exclusivamente la propaganda que le ordene el Instituto. Lo anterior será aplicable tanto a los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y televisión que emitan sus señales desde el territorio de la entidad federativa con proceso electoral local, como a aquellos que deban transmitir la pauta de proceso electoral local debido a la insuficiencia en la cobertura de las señales de los primeros.

De conformidad con lo anterior, el universo de emisoras de radio y televisión que tienen cobertura en una entidad determinada se acota a los concesionarios y permisionarios domiciliados en el estado de que se trate, listado que podrá ser complementado por motivos de insuficiencia de la cobertura de las emisoras locales, circunstancia que acontece en el Estado de México, pues las emisoras locales de radio en FM no cubren los 59 municipios mexiquenses que forman parte de la Zona Conurbada del Valle de México, por la continuidad física entre el territorio de dicha entidad y el del Distrito Federal.

La aplicación de esta disposición reglamentaria justificaría únicamente que algunas emisoras de radio que operan en el Distrito Federal transmitan promocionales pautados para esta entidad y para el Estado de México, quedando fuera del criterio las emisoras de televisión y las estaciones de radio en AM, pues en ambos casos la Zona Conurbada del Estado de México queda cubierta por los concesionarios y permisionarios locales.

No obstante, para el caso de las zonas conurbadas, en el propio RART se preveía en su artículo 36, párrafo 7, que:

[e]n caso de que las emisoras que transmitan desde una entidad federativa en proceso electoral local no tengan cobertura en determinada región de la misma, o que el número de emisoras sea insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, se podrá utilizar, para cubrir las precampañas y campañas del proceso electoral local, la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona. Lo mismo aplicará en el caso de emisoras que sean vistas o escuchadas en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades federativas.

De esta manera, el criterio que justifica la aplicación del modelo excepcional en caso de insuficiencia de la cobertura de los medios locales se hace extensivo a los concesionarios y permisionarios cuyas señales sean escuchadas o vistas en zonas conurbadas, como la del Valle de México.

En este sentido, teniendo en cuenta que la Zona Conurbada del Valle de México está reconocida por las autoridades competentes como un área geográfica única, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión del Distrito Federal a los que se aplicará el modelo excepcional serían aquéllos cuya señal tuviera cobertura en los 59 municipios del Estado de México en situación de conurbación, conforme a los mapas de cobertura elaborados por el IFE con fundamento en los artículos 62, párrafo 5, del Código electoral federal, y 49 del RART, y con base en la información proporcionada por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por ello, para que una emisora domiciliada en la Ciudad de México estuviera obligada a difundir tanto promocionales pautados para el Estado de México como mensajes pautados para el Distrito Federal y, en consecuencia, participara en la cobertura del proceso electoral que transcurriría en el Estado de México, debería tener cobertura en los 59 municipios mexiquenses que forman parte de la zona conurbada.

El criterio que sustentaría la aplicación del modelo diferenciado contó con un sólido fundamento jurídico y con una base técnica oficial (los mapas de cobertura), al tiempo que atendió las particularidades de la Zona Conurbada del Valle de México en cuanto a cobertura y densidad poblacional, garantizando que los casi 10 millones y medio de habitantes de los 59 municipios mexiquenses en situación de conurbación conocieran las plataformas políticas que ofrecerían los partidos políticos durante el proceso electivo, así como las campañas de información de las autoridades electorales del Estado de México.

De esta forma, en la Primera Sesión Especial del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, celebrada el 31 de enero de 2011, fue aprobado el Acuerdo [...] “Por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión para el proceso electoral ordinario dos mil once del Estado de México”, identificado con la clave ACRT/001/2011.

En la misma sesión fue aprobado el “Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante las precampañas y

las campañas del proceso electoral ordinario dos mil once en el Estado de México”, identificado con la clave ACRT/004/2011.

El 2 de febrero de 2011 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo [...] “Por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión para el proceso electoral ordinario dos mil once del Estado de México, y se ordena la suspensión de la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas en la emisoras con cobertura en la entidad”, identificado con la clave CG41/2011.

Sin embargo, inconformes, los concesionarios de radio y televisión que habían sido incorporados al catálogo, para cubrir el proceso electoral del Estado de México en 2011, interpusieron diversos recursos de revisión en contra de los acuerdos antes señalados.

No obstante, el 16 de marzo de 2011, los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvieron los recursos de apelación SUP-RAP-37-2011, SUP-RAP-38-2011, SUP-RAP-40-2011, SUP-RAP-47-2011, SUP-RAP-57-2011 y SUP-RAP-58-2011 y revocaron los acuerdos ACRT/001/2011 y ACRT/004/2011 del Comité de Radio y Televisión, CG41/2011 del Consejo General y los oficios de notificación de las pautas específicas de transmisión del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión, todos, del Instituto Federal Electoral, para los siguientes efectos:

#### DÉCIMO. Efectos.

Como consecuencia de todo lo arriba expuesto, esta Sala Superior determina, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que deben revocarse los acuerdos y oficios impugnados, así como todos los actos derivados de ellos, para el efecto de que las autoridades responsables, en sus respectivos ámbitos de competencias, según corresponda, dicten y notifiquen las nuevas determinaciones procedentes sobre la cobertura del proceso electoral local del Estado de México que se encuentra en curso, ajustándose a los lineamientos siguientes:

- Funde y justifique, en su caso, lo relativo al estudio desagregado sobre la suficiencia o insuficiencia de las coberturas de las estaciones de radio y canales de televisión que se originan en el Estado de México;
- Funde y motive, cuál es la cobertura de cada una de las emisoras que transmiten desde el Estado de México, así como si éstas cumplen o no las finalidades a que se refiere el artículo 41, base III, constitucional;

- Funde y exponga, en su caso, las áreas del Estado de México que no son cubiertas por las señales de las emisoras de radio y televisión que generan su señal desde esa entidad federativa;
- Funde y razone, en su caso, lo relativo a la cobertura de cada una de las emisoras que transmiten desde entidades federativas distintas al Estado de México y si esa cobertura coincide con las regiones no cubiertas por las emisoras ubicadas en el Estado de México; y
- Funde y motive, en su caso, cuáles son las razones por las que considera que, emisoras ubicadas fuera del Estado de México, quedan obligadas a dar cobertura al proceso electoral local de esa entidad federativa.

Para acatar la sentencia del Tribunal, el Consejo aprobó un Acuerdo por el que, en términos generales, dio respuesta puntual a todas y cada una de las directrices que emitió y que buscaba justificar la aplicación del modelo en este caso específico.

Con base en los mapas de cobertura elaborados por el Instituto Federal Electoral, se determinó que, además de las 46 emisoras de radio y televisión en operación, cuya señal se origina en el Estado de México, 132 que operan en entidades vecinas tienen cobertura en esa entidad, es decir, su señal se ve o escucha en el territorio de ese estado.

Tabla 45

Cobertura de las emisoras en el Estado de México  
(Emisoras de entidades vecinas)

Entidad	Núm. de mapas de cobertura de estaciones de radio	Núm. de mapas de cobertura de estaciones de televisión	Total
Guerrero	6	0	6
Hidalgo	13	2	15
Michoacán	5	0	5
Morelos	17	4	21
Puebla	13	0	13
Querétaro	6	1	7
Tlaxcala	1	0	1
Veracruz	1	0	1
Distrito Federal	53	10	63
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>17</b>	<b>132</b>

Fuente. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión identificado con la clave ACRT/014/2011.

En este sentido, la disposición facultaba a la autoridad electoral para utilizar “la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona” en tres supuestos:

- En caso de que las emisoras que transmitan desde una entidad federativa en proceso electoral local no tengan cobertura en determinada región de la misma;
- Cuando el número de emisoras sea insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, o
- En el caso de emisoras que sean vistas o escuchadas en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades federativas.

La interpretación anterior es congruente con la resolución del 11 de marzo de 2011, en la que la Sala Superior señaló:

[e]s decir, en todo caso se debía señalar cuáles eran los Municipios de la Zona Conurbada o regiones del Estado de México que carecían de cobertura por parte de las emisoras del Estado de México *o cuyo número fuera insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, para posteriormente, determinar de qué forma se iba a cubrir cualquiera de tales insuficiencias*, para lo cual era necesario precisar tanto el alcance efectivo de las emisoras del Estado de México así como el de las diversas entidades federativas cuya señal tuviera cobertura en los Municipios de la aludida Zona Conurbada. [Énfasis añadido]

Como se advierte, la propia Sala Superior distingue dos tipos de insuficiencia: la relativa a las áreas geográficas que no son cubiertas por ninguna emisora y la correspondiente al número de señales para efectos de la efectividad de la cobertura.

Por lo anterior, de los mapas de cobertura de las 33 estaciones de radio que operaban en el Estado de México, se determinó que la señal de al menos dos emisoras de radio alcanza a cada uno de los 125 municipios del Estado de México.

Sin embargo, los municipios con menor número de emisoras de radio en la entidad eran Polotitlán y Tlatlaya; no obstante, la señal de dos estaciones de radio alcanzaba al territorio de esas demarcaciones, razón por la cual la hipótesis de la insuficiencia de la cobertura de las emisoras referida a las áreas geográficas o porciones territoriales no cu-

biertas por las señales de concesionarios y permisionarios, no se actualiza respecto de la radio en el Estado de México.

Por lo que respecta a la televisión, de los mapas de cobertura de los 11 canales de televisión que operan en el Estado de México, se desprende que las señales que se originan en esa entidad no alcanzan a cubrir el área geográfica correspondiente al municipio de Zacualpan, por lo que se presenta insuficiencia de la cobertura de las emisoras de televisión en dicha demarcación.

En este supuesto, para solventar la insuficiencia de la cobertura de las emisoras locales de televisión en el municipio de Zacualpan, se analizó la cobertura de la totalidad de las emisoras de televisión del país cuya señal se origina en entidades distintas al Estado de México, a partir de lo cual se concluyó que sólo 17 emisoras de televisión, que operan en los estados de Querétaro, Hidalgo, Morelos y en el Distrito Federal, tienen cobertura en el territorio del Estado de México, pero no en el municipio de Zacualpan; por lo anterior, se concluyó que existía una imposibilidad material para cubrir la insuficiencia de la cobertura de las emisoras locales de televisión en el municipio de Zacualpan, Estado de México, con la señal de concesionarios y permisionarios de otras entidades federativas.

Por lo que respecta al supuesto que justificaba la utilización de señales de radio y televisión originadas en entidades distintas a aquéllas en las que se celebra el proceso electivo, relativo a las emisoras cuya señal es escuchada o vista en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades federativas, se determinó si existía el reconocimiento oficial como zona conurbada por parte de las autoridades competentes y si, como se prevé en el artículo 36, párrafo 7, del Reglamento de la materia, ésta abarca dos o más entidades federativas.

En este sentido, en el Decreto de Expedición del Reglamento de Tránsito Metropolitano, aprobado el 19 de junio de 2007, el Gobernador del Estado de México determinó:

[q]ue en la Zona Metropolitana del Valle de México, es preciso unificar la reglamentación en materia de tránsito, toda vez que tanto para los habitantes de los *59 municipios conurbados*, como los de las 16 Delegaciones del Distrito Federal; sin olvidar a quienes se trasladan por dicho territorio, se enfrentan a la problemática de que al cruzar de una Entidad Federativa a otra, sus obligaciones en materia de tránsito y, en su caso, la sanción correspondiente cambian, lo que ocasiona desconocimiento,

confusión y ambigüedad por parte del gobernado en demérito al principio de Seguridad Jurídica. [Énfasis añadido]

De la anterior transcripción se desprende que una de las autoridades responsables de la planeación y regulación conjunta de la zona, a saber, el titular del Gobierno del Estado de México, reconoció la situación de conurbación de los 59 municipios mexiquenses.

Ahora bien, el Estado de México cuenta con 125 municipios, de los cuales 59 forman parte de la Zona Conurbada del Valle de México y, con base en la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, alrededor de 74% de los más de 15 millones de habitantes del Estado de México habitaba en alguno de los municipios mexiquenses que conforman la Zona Conurbada del Valle de México, como se puede apreciar a continuación:

Tabla 46  
Población en zona conurbada por municipio

Municipio conurbado	Población	Municipio conurbado	Población
Acolman	136,558	Naucalpan de Juárez	833,779
Amecameca	48,421	Nezahualcóyotl	1,110,565
Apaxco	27,521	Nextlalpan	34,374
Atenco	56,243	Nicolás Romero	366,602
Atizapán de Zaragoza	489,937	Nopaltepec	8,895
Atlautla	27,663	Otumba	34,232
Axapusco	25,559	Ozumba	27,207
Ayapango	8,864	Papalotla	4,147
Coacalco de Berriozábal	278,064	San Martín de las Pirámides	24,851
Cocotitlán	12,142	Tecámac	364,579
Coyotepec	39,030	Temamatla	11,206
Cuautitlán	140,059	Temascalapa	35,987
Cuautitlán Izcalli	511,675	Tenango del Aire	10,578
Chalco	310,130	Teoloyucan	63,115
Chiautla	26,191	Teotihuacán	53,010
Chicoloapan	175,053	Tepetlaoxtoc	27,944
Chiconcuac	22,819	Tepetlixpa	18,327
Chimalhuacán	614,453	Tepotzotlán	88,559
Ecatepec de Morelos	1,656,107	Tequixquiac	33,907

Municipio conurbado	Población	Municipio conurbado	Población
Ecatzingo	9,369	Texcoco	235,151
Huehuetoca	100,023	Tezoyuca	35,199
Hueyoxtlá	39,864	Tlalmanalco	46,130
Huixquilucan	242,167	Tlalnepantla de Baz	664,225
Isidro Fabela	10,308	Tonanitla	10,216
Ixtapaluca	467,361	Tultepec	91,808
Jaltenco	26,328	Tultitlán	524,074
Jilotzingo	17,970	Valle de Chalco Solidaridad	357,645
Juchitepec	23,497	Villa del Carbón	44,881
La Paz	253,845	Zumpango	159,647
Melchor Ocampo	50,240	<b>Total Estado de México</b>	<b>11,168,301</b>

Total en los 59 municipios que conforman la Zona Conurbada del Valle de México: **11,168,301**

Total en los 125 municipios del Estado de México: **15,175,862**

Porcentaje que representa la población de los 59 municipios: **74%**

Fuente. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión identificado con la clave ACRT/014/2011.

De esta manera, conforme a la norma reglamentaria, la utilización de la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa, cuya frecuencia llegue a dicha zona, se justifica en este caso, pues la disposición que se comenta prevé que “[1]o mismo aplicará en el caso de emisoras que sean vistas o escuchadas en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades federativas”.

En este sentido, se consideró que la efectividad de la cobertura se vincula con el número de electores que reciben la información divulgada por los partidos políticos y las autoridades electorales a través de las estaciones de radio y canales de televisión, así como con la cantidad de ciudadanos a los que se debe garantizar el derecho a la información mediante dichos medios de comunicación, razón por la cual se trata de fines cuya consecución depende del número de señales de radio y televisión que llegan a la ciudadanía, pues las emisoras son los vehículos para la difusión y promoción de las actividades señaladas.

Así, la suficiencia del número de emisoras para cumplir los fines de efectividad de la cobertura a que se refiere el artículo 36, párrafo 7, del Reglamento de la materia de las 46 emisoras de radio y televisión que operan en el Estado de México, depende de que estas señales al-

cancen al mayor número de ciudadanos mexiquenses para garantizar que reciban la información divulgada por los partidos políticos y autoridades electorales, y que así se asegure su derecho fundamental a la información, pues estas finalidades dependen de una efectiva cobertura en radio y televisión.

Por lo anterior, la suficiencia o insuficiencia del segundo supuesto de la multicitada disposición reglamentaria se determinó con base en las siguientes variables: el número de señales de radio y televisión, el Padrón Electoral, la Lista Nominal, y las secciones electorales que cubren las señales de dichas emisoras.

Al respecto, se señaló que 75.27% de los ciudadanos empadronados habita en alguno de los 59 municipios del Estado de México que conforman la Zona Conurbada del Valle de México, mientras que en los 66 municipios restantes reside apenas 24.73% del Padrón Electoral.

En términos de la Lista Nominal, los municipios en situación de conurbación concentraban 75.22% de los electores mexiquenses, mientras que 24.78% de la Lista Nominal residía en el resto de los municipios.

Tabla 47  
Población por tipo de municipio

Tipo de municipio	Núm. de municipios	Secciones	Padrón	Lista Nominal	% de secciones	% del Padrón	% de la Lista Nominal
No conurbados	66	1,681	2,518,208	2,478,198	27.28	24.73	24.78
Conurbados	59	4,481	7,666,432	7,522,428	72.72	75.27	75.22
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>6,162</b>	<b>10,184,640</b>	<b>10,000,626</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión identificado con la clave ACRT/014/2011.

No obstante la concentración de 75.27% de los ciudadanos empadronados y de 75.22% de los electores en Lista Nominal en los 59 municipios mexiquenses en situación de conurbación, el número de señales de radio y televisión que en promedio tenía cobertura en cada uno de estos municipios era de 12.07 emisoras, mientras que para los 66 municipios mexiquenses restantes, en los que apenas reside 24.73% del Padrón Electoral y 24.78% de la Lista Nominal, el promedio de cobertura ascendía a 16.53 medios por municipio, lo que implica una diferencia

de 4.5 emisoras en promedio mayor a la de la zona en la que residen 7,666,432 de los 10,184,640 ciudadanos empadronados y 7,522,428 de los 10,000,626 electores inscritos en la Lista Nominal.

Asimismo, se consideró que el promedio de estaciones de radio por municipio era de 9.53 en la zona conurbada del Estado de México, en donde se encontraba 72.72% de las secciones electorales, mientras que el promedio ascendía a 11.97 emisoras por municipio para aquéllos en los que se ubica 27.28% de las secciones electorales de la entidad. En el caso de televisión, el promedio era de 2.54 canales para cada uno de los municipios en situación de conurbación, y de 4.56 canales para el resto de los municipios de la entidad, en los que se localizan 1,681 de las 6,162 secciones electorales de esa entidad.

Aunado a lo anterior, 13 estaciones de radio cuya señal se origina en el Estado de México de un total de 35 en operación, no cubrían ninguno de los 59 municipios en situación de conurbación. Lo anterior implicó que 37.14% de las emisoras de radio de la entidad no llegara a ninguno de los 7,666,432 ciudadanos empadronados que habitan en la zona conurbada del Estado de México, dejando desprovista de su cobertura 75.27% del total del Padrón Electoral de la entidad.

Adicionalmente, se tomó en cuenta que 25 señales de radio (71.4% del total) cubrían menos de 2.9% del Padrón en la misma zona donde residía 75.27% de los ciudadanos empadronados de toda la entidad.

Por lo tanto, sólo siete emisoras de radio de las 35 que operaban en el Estado de México (20% del total) daban cobertura a más de 90% de la población inscrita en el Padrón en la zona conurbada.

Además, sólo cinco emisoras de radio cubrían los 59 municipios de la zona conurbada, es decir, sólo 14.28% de todas las estaciones de radio mexiquenses llegaban a los 59 municipios conurbados que concentraban a 7,666,432 de los 10,184,640 de ciudadanos empadronados en la entidad.

En el caso de televisión, sólo la señal de un canal que operaba en el Estado de México cubría los 59 municipios (9.09% del total), mientras que los 10 canales restantes cubrían menos de 23 municipios de la zona conurbada que concentraba 72.72% de las secciones electorales, 75.27% del Padrón Electoral y 75.22% de la Lista Nominal.

Además, siete emisoras de televisión (63.63% del total) no alcanzaban a cubrir ni 2% del Padrón Electoral de la zona conurbada del Estado de México, en donde residían 7,666,432 de 10,184,640 de ciudadanos empadronados de toda la entidad federativa.

No obstante, esta zona concentra 72.72% de las secciones electorales, 75.27% del Padrón Electoral y 75.22% de la Lista Nominal, el número de emisoras de radio y televisión por municipio en promedio es sensiblemente menor que el de los municipios no conurbados.

Adicionalmente, al evaluar la media de cobertura en los municipios conurbados, de las 35 emisoras de radio y de las 11 emisoras de televisión domiciliadas en el Estado de México se advirtió que éstas apenas alcanzaban a 15 municipios en el caso de radio, es decir, 25.42% del total, y a 14 municipios por medio de televisión, que representan 23.72% del total.

De lo anterior, se desprende que en el caso de la cobertura de radio en el Estado de México, únicamente 15 estaciones (42.85%) proporcionaban una cobertura mayor a 60% del Padrón Electoral, de igual forma, en el caso de la cobertura de televisión en el Estado de México se observó que de las 11 emisoras, sólo dos (18.18%) daban una cobertura mayor a 20% del Padrón Electoral, por lo cual se arribó a la conclusión de que la cobertura de las emisoras de radio y televisión en el Estado de México era insuficiente para cumplir con las finalidades previstas en la Constitución y el Código comicial.

Por lo tanto, el número de emisoras cuya señal se origina en el Estado de México se consideró insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura en los 59 municipios mexiquenses en situación de conurbación, zona a la que el propio Reglamento otorga un tratamiento diferenciado, actualizándose así el segundo supuesto del multicitado artículo 36, párrafo siete, donde se justifica la utilización de señales de radio y televisión originadas en entidades distintas a la que celebra una elección.

Asimismo, para cubrir la insuficiencia del número de emisoras de radio y televisión cuya señal se origina en el Estado de México, para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, fue necesario determinar los concesionarios y permisionarios de otras entidades que estarían obligados a participar en la cobertura del proceso electivo que transcurre en esa entidad, con fundamento en el artículo 48, párrafo cinco, del RART vigente en 2011.

Con dicho fundamento se establecía que tanto los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y televisión que emitían sus señales desde el territorio de la entidad federativa con proceso electoral local, como aquéllos que deban transmitir la pauta de proceso electoral

local debido a la insuficiencia en la cobertura de las señales de los primeros, estarían obligados a transmitir la propaganda que ordenara el IFE por el sólo hecho de estar incluidos en el Catálogo de Estaciones de Radio y Canales de Televisión, pues la aprobación y difusión de este instrumento traía consigo el cambio de régimen de transmisión para los concesionarios y permisionarios previstos en el mismo.

Para lo anterior, se llevó a cabo el siguiente estudio: de la totalidad de estaciones de radio y canales de televisión del país, se identificaron aquéllos cuya señal alcanza el territorio del Estado de México, independientemente de la entidad de origen, con base en los mapas de cobertura.

A partir de esta verificación, se obtuvo que la señal de 132 emisoras de radio y televisión alcanza el territorio del Estado de México, las cuales operan en los estados de Michoacán, Guerrero, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Guanajuato y el Distrito Federal. Los mapas de cobertura de las 115 estaciones de radio y de los 17 canales de televisión cuya señal alcanza al territorio del Estado de México acompañan al presente acuerdo y forman parte del mismo para todos los efectos legales.

A cada una de las 132 emisoras se les aplicó un criterio objetivo que consistió en el análisis de su cobertura conforme a los mapas del Instituto Federal Electoral, para determinar cuáles cubren los 59 municipios mexicanos en situación de conurbación, pues es precisamente en esa zona donde se actualizó la insuficiencia en el número de las señales de radio y televisión para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura.

En los mapas de cobertura se constató que de las 132 estaciones de radio y canales de televisión, cuya señal se emite desde los estados de Michoacán, Guerrero, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Guanajuato y Distrito Federal, sólo 24 emisoras cubrían los 59 municipios que conforman la Zona Conurbada del Valle de México.

De lo anterior, se desprende que la efectividad de la cobertura de esas 24 emisoras de radio y televisión, medida en función de las secciones electorales de la Zona Conurbada del Estado de México, oscila entre 96.11 y 100%.

Por lo que respecta al Padrón Electoral, los porcentajes de cobertura son de 95.98 a 100% de los 7,666,432 de ciudadanos empadronados. Por último, en relación con la Lista Nominal, la cobertura de las 24 señales de radio y televisión alcanza entre 95.97% y 100% de los 7,522,428 electores inscritos en dicho instrumento.

Tabla 48  
Análisis de las 24 emisoras de radio y televisión cuya señal alcanza los 59 municipios  
mexiquenses de la zona conurbada

Entidad	Siglas	Frec. / canal	Cobertura por municipio			Porcentaje de cobertura		
			Secciones	Padrón	Lista Nominal	Secciones	Padrón	Lista Nominal
Distrito Federal	XEB-AM	1 220 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEDTL-AM	660 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEEP-AM	1 060 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEITE-AM	830 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEMP-AM	710 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEN-AM	690 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEOY-AM	1 000 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEPH-AM	590 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEQ-AM	940 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEQR-AM	1 030 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XERC-AM	790 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XERPR-AM	970 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEUN-AM	860 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEW-AM	900 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEX-AM	730 KHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100

Entidad	Siglas	Frec. / canal	Cobertura por municipio			Porcentaje de cobertura		
			Secciones	Padrón	Lista Nominal	Secciones	Padrón	Lista Nominal
Distrito Federal	XHRED-FM	88.1 MHz	4,481	7,666,432	7,522,428	100	100	100
Distrito Federal	XEDA-FM	90.5 MHz	4,450	7,603,600	7,460,713	99.30819	99.18	99.17
Distrito Federal	XEDF-AM	1500 KHz	4,444	7,624,465	7,481,723	99.174291	99.45	99.45
Distrito Federal	XHDL-FM	98.5 MHz	4,443	7,576,490	7,433,922	99.151975	98.82	98.82
Distrito Federal	XEQR-FM	107.3 MHz	4,415	7,534,973	7,393,363	98.527114	98.28	98.28
Distrito Federal	XHFAJ-FM	91.3 MHz	4,313	7,358,264	7,219,711	96.250837	95.98	95.97
Distrito Federal	XHTRES-TV	28	4,405	7,543,361	7,401,445	98.30395	98.39	98.39
Distrito Federal	XHTVM-IV	40	4,383	7,488,702	7,348,103	97.812988	97.68	97.68
Distrito Federal	XEIMT-TV	22	4,307	7,363,576	7,224,966	96.116938	96.04	96.04

Fuente. Acuerdo del Comité de Radio y Televisión identificado con la clave ACRT/014/2011.

Con base en estos datos, se pudo comprobar que la cobertura a nivel del Padrón Electoral pasó de 25.42% en el caso de radio y 23.72% en el caso de televisión a una cobertura de 95.98 a 100% de los ciudadanos empadronados al incluir la cobertura de estas 24 emisoras de radio y televisión.

En otras palabras, con la inclusión de las 24 estaciones de radio y televisión que tienen cobertura en los 59 municipios mexiquenses que integran la Zona Conurbada del Valle de México al catálogo de emisoras para el proceso electoral del Estado de México, se garantizó que como mínimo 95.98% del total de ciudadanos empadronados conocería, mediante la radio y la televisión, la plataforma electoral que sostendrían en las elecciones los partidos políticos y las actividades relativas a la preparación de la jornada electoral a cargo del Instituto Electoral del Estado de México.

De esta manera, se garantizaría el derecho de los partidos políticos a informar y emitir mensajes a la ciudadanía, al tiempo que se asegura a los ciudadanos el derecho fundamental a ser informado para la emisión de un voto razonado.

Con este modelo, la proporción del promedio de emisoras por cada ciudadano inscrito en el Padrón en la zona conurbada pasó de 1.574 a 4.705, frente a la proporción para los municipios no conurbados que asciende a 6.564, lo que disminuyó sensiblemente la brecha entre la zona conurbada y el resto de los municipios del Estado de México y, bajo un razonamiento proporcional, se llegó a un escenario óptimo para asegurar la cobertura efectiva en el Estado de México.

Además, garantizaba la efectividad de la cobertura, pues entre 95.98 y 100% de los ciudadanos empadronados tienen acceso a la información de los partidos políticos.

Adicionalmente, se determinó que a las emisoras que informaron que no contaban con la capacidad técnica que les permitiera insertar contenidos en la programación que retransmitían, se les otorgó un plazo razonable que se consideró no debía exceder al día del inicio de las campañas electorales en el Estado de México, a efecto de que contaran con los elementos técnicos que les permitieran difundir los promocionales pautados para la etapa de campañas del proceso electoral local, con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales y legales inherentes a los títulos de concesión con que operan.

Por ello, tanto a las 46 emisoras que originan su señal desde el territorio del Estado de México como a las 132 de entidades vecinas que se ven o se escuchan en dicha entidad, y que han quedado incluidas en el

catálogo, les resultó aplicable la obligación de suspender la transmisión de propaganda gubernamental a partir del 16 de mayo de 2011, hasta el día de la jornada electoral en dicha entidad federativa, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

## **El nuevo Reglamento en Radio y Televisión. Encuentros y desencuentros**

El segundo tema a resolver durante mi gestión como Presidente del Comité de Radio y Televisión (CRT) era, sin duda, procesar un nuevo Reglamento en Radio y Televisión, que fuera capaz de conciliar los intereses de los partidos políticos con las capacidades reales de cumplimiento de la industria.

Previo a mi llegada a la presidencia del Comité, se había asumido el compromiso de avanzar en la discusión que desde la integración del Comité anterior ya se había iniciado. Por ello y dado que existía interés de integrantes del Consejo General de avanzar en la reforma, durante la presidencia del Consejero Arturo Sánchez se inició la discusión sobre el particular.

Entre julio de 2010 y marzo de 2011, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo del CRT para discutir la propuesta de reforma antes señalada. El 1 de junio de 2011, en la Quinta Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión, se acordó lo siguiente:

- Establecer como plazo para el envío de observaciones por parte de los integrantes de dicho órgano, el 8 de junio de 2011.
- La elaboración de un documento con la propuesta circulada el 31 de marzo de 2011 y las observaciones que se hubiesen formulado a la misma.
- El envío oficial de la propuesta a los organismos que agrupan a permisionarios y concesionarios de radio y televisión.
- La remisión de la propuesta de reforma aprobada por el Comité a la Junta General Ejecutiva para su posterior dictamen.

Básicamente, la propuesta de reforma al Reglamento, de acuerdo con la Dirección Ejecutiva, quien fue el área encargada de elaborarla, fue la siguiente:

### **1. Plazo de notificación de pautas**

#### *Problema*

#### *Registro y disolución de coaliciones.*

- El registro y la disolución de coaliciones hacen necesario el ajuste inmediato de las pautas para poder notificar la modificación y, en todo caso, la transmisión de los promocionales con otra distribución.
- Dada la importancia de la modificación en caso de un registro o disolución de una coalición, se consideró que el plazo para la notificación de la modificación de las pautas era extenso, lo cual se agravaba, pues en ocasiones los institutos locales formalizan el registro o la disolución de coaliciones con dilación, por lo que se consideró que era necesario acortar los plazos de notificación.

#### *Propuesta*

Tabla 49

Notificación de pautas de coaliciones

Tipo de notificación	RART vigente	Propuesta de reforma
Notificación de pautas	20 días naturales	5 días hábiles
Notificación de ajuste de pautas	10 días naturales	5 días hábiles

Fuente. Propuesta de modificación al Reglamento elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

#### *Justificación*

- Un plazo menor para la notificación se traduce en más tiempo para que las autoridades y órganos del IFE sesionen y aprueben los documentos respectivos.

- La obligación de transmitir 48 minutos diarios de tiempos del Estado es permanente.
- El plazo es suficiente para programar los mensajes.

## **2. Plazos y esquemas de notificación de materiales**

### *Problema*

#### *Agilidad en la sustitución de materiales.*

- Los plazos son extensos, en detrimento de la agilidad para la sustitución de promocionales.
- En ocasiones los periodos de precampañas y campañas son breves, impidiendo el cambio de materiales (Estado de México).
- Los plazos diferenciados (emisoras domiciliadas en el Distrito Federal y fuera de éste) impiden homologar la elaboración de las órdenes de transmisión por entidad, ocasionando complicaciones operativas.

### *Problema*

#### *Altos costos.*

- En el Reglamento se ordena la notificación de materiales en el domicilio de los concesionarios y permisionarios, lo cual implica altos costos (art. 44.3 RART).
- Políticas y programas generales del IFE para 2011: eficientar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros; eficientar la operación mediante la implementación de proyectos de tecnologías de información y comunicación.
- Política institucional de austeridad y racionalidad en el uso de los recursos.
- 25 equipos de recepción satelital están instalados en sistemas estatales de radio y televisión, no obstante, los materiales se notifican en sus domicilios.

## Propuestas

Tabla 50

Plazo en el que los materiales deben salir al aire a partir de su entrega por parte de los partidos políticos

Tipo de emisora	RART vigente	Propuesta de reforma
Domiciliada en el DF	8 días hábiles	5 días hábiles
Domiciliada fuera del DF	10 días hábiles	5 días hábiles

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

Tabla 51

Plazo en el que los materiales deben transmitirse a partir de su notificación

RART vigente		Propuesta de reforma	
Modelo	Plazo	Modelo	Plazo
Notificación en domicilio	5 días hábiles	Portal de Internet	3 días hábiles
		Equipo de recepción satelital	3 días hábiles
		Notificación en domicilio	1 día hábil

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

## Justificación

- Agilidad en la sustitución de materiales.
- Al no haber plazos en función del domicilio, se homologará la elaboración de órdenes de transmisión por entidad.
- El modelo mixto con plazos diferenciados incentiva a elegir las opciones menos costosas para el IFE.
- Está comprobado que las emisoras pueden reemplazar promocionales en menores plazos (atención a cautelares).
- Mejores condiciones operativas para la Dirección de Pautado.

- En los acuerdos del CRT se incluirán calendarios para la entrega de materiales, con lo que se garantizará la certeza.
- Plazos de notificación de requerimientos.

### 3. Plazos de notificación de requerimientos

#### *Problema*

- El fundamento es un criterio del Tribunal.
- En proceso electoral, el plazo para notificar requerimientos a las emisoras por incumplimientos a los pautados es de 12 horas (art. 58 RART).
- La previsión del plazo en horas no considera que las notificaciones deben efectuarse en días y horas hábiles.
- Es incompatible con el modelo semanal de reprogramación (CG677/2009), pues el requerimiento se queda sin materia si se presenta un aviso de reprogramación.
- Actualmente, se notifican requerimientos con fundamento en un criterio del TEPJF (SUP-RAP-40/2009), denominado plazo razonable.

#### *Propuesta*

Tabla 52

Plazo para la notificación de requerimientos a partir de la detección del incumplimiento

Periodo	RART vigente	Propuesta de reforma
Ordinario	5 días naturales	Dentro de los 15 días siguientes
Electoral	12 horas	Dentro de los siete días siguientes

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

#### *Justificación*

- Congruencia con el modelo semanal de reprogramación (CG677/2009).

- Consistencia con la publicación semanal o quincenal de reportes de monitoreo (art. 7 del Reglamento de Sesiones del CRT).
- Sustitución del esquema sancionador por uno preventivo.

#### 4. Atribuciones de los vocales

##### *Problema*

- El fundamento es una circular de la Secretaría Ejecutiva.
- El Reglamento limita las atribuciones de los Vocales a la notificación de pautas y materiales.
- No obstante, la descentralización del modelo de verificación permitió regularizar y optimizar la operación y, con ello, generar reportes de monitoreo periódicos.
- Esta incompatibilidad ocasiona que la operación de los Vocales se fundamente en:
  - Circular de la Secretaría Ejecutiva SE/08309 del 18 de diciembre de 2009.
  - Lineamientos previstos en el oficio DEPPP/5778/2009 de enero de 2010.

##### *Propuesta*

Tabla 53

Atribuciones de los vocales

RART vigente	Propuesta de reforma
Las obligaciones de los Vocales se limitan a notificar pautas y materiales.	Descentralización del modelo de verificación de transmisiones.

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

##### *Justificación*

- Los Vocales son representantes del IFE en la entidad.

- Regularización operativa en los CEVEM que garantiza la emisión periódica de reportes.
- Comunicación directa con las emisoras de la entidad para promover mecanismos de flexibilidad.
- Sustitución de esquema sancionador por uno preventivo.

## **5. Acceso en radio y televisión a partidos locales**

### *Problema*

- El fundamento es un criterio del Tribunal.
- En el COFIPE y el Reglamento se acotan el acceso a radio y televisión para los partidos políticos locales a los procesos electorales.
- Resolución SUP-RAP-210/2009 del Tribunal Electoral: “Los partidos políticos locales tienen derecho, fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales, a acceder a los tiempos del Estado disponibles en radio y televisión”.
- El criterio garantiza la equidad entre partidos nacionales y aquéllos con registro estatal en el acceso a radio y televisión.
- A partir de entonces, el IFE ha otorgado tiempos a todos los partidos locales del país con fundamento en la resolución.

## **6. Mapas de cobertura**

### *Problema*

- En el Reglamento, los mapas de cobertura son considerados un mero referente de la cobertura de las emisoras.
- No obstante, los mapas son la base para la elaboración de los catálogos de las emisoras que participan en la cobertura de los procesos electorales.

### *Justificación*

- Los mapas son la base para la elaboración de los catálogos.
- También son considerados para el cálculo de sanciones.

- Permiten incluir en los catálogos a emisoras de otras entidades en casos excepcionales.
- Los mapas se elaboran con información de COFETEL y del Registro Federal de Electores, por lo que, además de representar gráficamente la cobertura, integra información del Padrón Electoral.

### *Propuesta*

Tabla 54  
Mapas de cobertura

RART vigente	Propuesta de reforma
Los mapas de cobertura son meros referentes de la cobertura de cada uno de los concesionarios y permisionarios en materia de radio y televisión y serán utilizados exclusivamente para identificar los concesionarios y permisionarios que originan su señal en una entidad federativa determinada.	Los mapas de cobertura son instrumentos de carácter técnico y oficial, elaborados por el Instituto, que determinan las áreas geográficas donde una señal es escuchada o vista y constituyen la base para la elaboración de los catálogos de las estaciones de radio y canales de televisión que apruebe el Comité.

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

## **7. Catálogos**

### *Problema*

#### *Desactualización e imprecisión.*

- En el Reglamento no hay referencia a un catálogo nacional que sirva de base para pautar durante el periodo ordinario.
- En el reglamento no se enfatiza la obligación generalizada de transmitir los tiempos del Estado en materia electoral (“Bloqueos” SUP-RAP-220/2010 y acumulados).
- Los supuestos de insuficiencia son confusos.

## Propuesta

Tabla 55  
Catálogos

RART actual	Propuesta de reforma
No prevé la elaboración de un catálogo nacional.	El Catálogo nacional se conformará por el listado de concesionarios y permisionarios de todo el país y será la base para pautar en periodos ordinarios.
No es claro respecto de la obligación generalizada de transmitir los tiempos del Estado en materia electoral (bloques).	Todos los concesionarios y permisionarios domiciliados en el estado estarán, por ese solo hecho, obligados a transmitir las pautas, sin que el Instituto pueda establecer condiciones o eximentes.
Los supuestos de insuficiencia son confusos.	Sólo se podrá tomar la señal de otras entidades: <ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando las emisoras locales no cubran áreas geográficas.</li><li>• Cuando las señales sean vistas o escuchadas en poblaciones que conformen zonas conurbadas.</li></ul> Lo anterior no será aplicable cuando transcurra un proceso electivo en la entidad de residencia ni durante procesos electorales federales.

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

El 8 de junio de 2011, se recibieron en la Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión las propuestas de la Presidencia del Consejo General; de la Secretaría Ejecutiva; del Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez; del Consejero Electoral Francisco Javier Guerrero Aguirre, así como de los representantes ante el Comité de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia y Nueva Alianza. Por parte del PRI se recibieron sus observaciones el 10 de junio de 2011.

Las observaciones y propuestas que, como Presidente del Comité de Radio y Televisión, presenté fueron en esencia las siguientes:

### ***1. Definición de cobertura***

El RART, hasta ese momento vigente, era explícito al disponer en el artículo 26, párrafo 2, que en caso de que las emisoras, cuya señal se origine en la entidad federativa con proceso electivo, no tengan cobertura en determinada región, se podrá pautar a concesionarios y permisionarios de otra entidad cuya señal llegue a dicha zona, quedando obligados a poner 48 minutos diarios a disposición del Instituto durante el proceso comicial de que se trate.

Asimismo, el artículo 36, párrafo 7, también del Reglamento vigente, establecía que:

En caso de que las emisoras que transmitan desde una entidad federativa en proceso electoral local no tengan cobertura en determinada región de la misma, o que el número de emisoras sea insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, se podrá utilizar, para cubrir las precampañas y campañas del proceso electoral local, la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona. Lo mismo aplicará en el caso de emisoras que sean vistas o escuchadas en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarquen dos o más entidades federativas.

En todos los casos se tomarán como base los mapas de cobertura a que se refiere el artículo 49 del Reglamento.

Por lo anterior, era fundamental respetar lo que establecía el COFIPE, en el sentido de que para la construcción del catálogo de estaciones de radio y televisión que cubran una elección de una entidad federativa se debería determinar inicialmente la cobertura, la cual era definida como el área geográfica con una señal sea vista o escuchada, es decir, no sólo aquellas señales de una entidad federativa sino también aquellas señales que, independientemente de su origen, los electores podían ver o escuchar.

Así, era adecuado continuar con el concepto de *cobertura* que estaba en el Reglamento y el COFIPE, ya que desde mi perspectiva evitaba con ello que la confección de los catálogos de estaciones de radio y televisión se convirtiera en un esquema rígido, impidiendo considerar insuficiencia de señales en zonas y particularmente cuando se trata de

zonas conurbadas. Lo anterior toda vez que el término *cobertura* no tiene físicamente una limitación geográfica, sino que puede abarcar más de una entidad federativa.

Además, era pertinente mantener en los términos vigentes la definición de *cobertura* y acompañarse también de la prohibición de transmitir propaganda gubernamental en las señales que se ven o se escuchan en regiones y zonas conurbadas que, independientemente de que estén o no obligados a transmitir la pauta de un proceso electoral, sí tendrían la obligación de no transmitir la propaganda gubernamental con las excepciones que la Constitución prevé.

## ***2. Mapas de cobertura***

Era importante establecer que los mapas de cobertura se consideraran los instrumentos técnicos, legales, idóneos y pertinentes que permitieran determinar las áreas geográficas donde una señal es escuchada o vista y no un mero referente de la cobertura de las emisoras, como el Reglamento vigente lo establece de acuerdo con resoluciones del Tribunal, sin embargo, era necesario establecer un proceso de actualización y verificación en situaciones donde existiera duda sobre la cobertura efectiva de concesionarios de radio y televisión.

## ***3. Corrimiento vertical***

También era adecuado mantener el esquema de corrimiento vertical de manera precisa, tanto en el glosario como en la mecánica de elaboración de pautas y pautas específicas, toda vez que hasta el momento ha sido un modelo que ha funcionado y que tiene gran utilidad, evitando complejidad en el pautado.

## ***4. Atribuciones de los órganos competentes***

En ese momento, se requería ratificar la atribución del Comité de Radio y Televisión de elaborar y aprobar los catálogos, las pautas regulares y pautas específicas, mientras que se considera importante mantener la atribución del Consejo General de ordenar su publicación, así como de ordenar la suspensión de la propaganda gubernamental.

Respecto a la posibilidad de que sea el Consejo el órgano facultado para aprobar las pautas de reposición, era pertinente valorar su aplicación ya que los Procedimientos Especiales Sancionadores, tratándose

de promocionales no transmitidos, suelen acompañarse de la orden de reposición de dichos mensajes.

Por lo tanto, me pareció importante ratificar la facultad de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de proponer, al Comité de Radio y Televisión, los lineamientos que se sugerirían a los organismos que agruparan a los concesionarios y permisionarios, respecto de la información o difusión de las precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a los lineamientos aplicables a los programas que difundan noticias, y que sea el Comité quien proponga al Consejo General su aprobación.

### ***5. Distribución de tiempos y coaliciones***

Sobre este tema, era necesario establecer un criterio que permitiera solventar casos específicos en materia de coaliciones, que por su conformación resultaba ambiguo aplicar los criterios vigentes. Era necesario establecer con claridad cuál sería el criterio que se utilizaría para poder solventar la problemática en la que los partidos se coaligan para todas las elecciones excepto en una, donde por alguna razón un partido sale de dicha coalición (elecciones locales en Sinaloa, 2010).

También era necesario establecer que a partir del registro y notificación de una coalición, los partidos coaligados tendrán la obligación de nombrar un representante común en el Comité de Radio y Televisión, que sea el encargado de la entrega de materiales a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como para solventar los distintos procedimientos que la coalición tenga que hacer frente o aprobar.

### ***6. Administración de tiempos en radio y televisión en procesos electorales extraordinarios***

Ratificar la facultad que tiene el Consejo General de determinar la cobertura y la distribución del tiempo en procesos electorales extraordinarios era fundamental.

Sin embargo, considerando que el órgano especializado en el tema es el Comité de Radio y Televisión, resultaba imprescindible que la aprobación de los instrumentos en el Consejo General fueran valorados previamente por este órgano, logrando con ello solventar las dudas o cuestionamientos de los elementos técnicos necesarios para su aprobación en el máximo órgano de dirección.

## 7. Notificación de pautas, órdenes de transmisión y materiales

La propuesta planteada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consistía en la reducción de los plazos para notificación de pautas, así como los plazos para la notificación de las modificaciones a las pautas, órdenes de transmisión y materiales de los partidos políticos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 56  
 Fechas de notificaciones de pautas, órdenes de transmisión y materiales (días previos al inicio de la transmisión)

	Reglamento vigente	Propuesta de Reglamento
Notificación de modificación de las pautas	10 días	5 días
Notificación de pautas	20 días	5 días hábiles
Órdenes de transmisión y materiales	5 días hábiles	3 días hábiles
Entrega de materiales a la DEPPP por los partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 días hábiles si las emisoras están en el DF</li> <li>• 10 días hábiles si son emisoras fuera del DF</li> <li>• 8 días de anticipación en periodo electoral</li> </ul>	—
	5 días a partir de su detección	20 días hábiles para notificar su detección
Notificación de incumplimientos	3 días para responder  En proceso electoral 12 horas para notificar 24 horas para responder	5 días para responder  En proceso electoral 6 días hábiles para notificar 2 días para responder

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

Al respecto, era importante señalar que desde la implementación del nuevo modelo de comunicación política en 2008, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión habían contribuido a que el modelo sí funcionara, lo cual se tradujo en niveles de cumplimiento de alrededor de 97% de manera generalizada en todo el país.

Si bien se puede ser consciente de las peticiones y necesidades de los partidos políticos, por lo tanto no se puede ser omiso a las inquietudes que han mostrado respecto a este tema, también es oportuno resaltar que este tema sería central durante la elección federal de 2012 y que, en algunas entidades federativas, sería concurrente con elecciones locales.

Por lo anterior, era necesario que el Reglamento fuera congruente también con que la elección federal de 2012 se llevara a cabo bajo el mayor nivel de cumplimiento en las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, por lo que resultaba fundamental que el Reglamento considerara los elementos técnicos y operativos que se requerían para cubrir esta importante elección.

Por lo tanto, en primera instancia fui enfático en que el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral no tuviera elementos que propiciaran márgenes de error y de incumplimiento, generados por la gran cantidad y movilidad de materiales que se avizoraban en 2012 por la elección presidencial, de Senadores, de Diputados federales y, adicionalmente, las elecciones locales.

Por lo antes señalado y con la finalidad de garantizar que la pauta fuera transmitida conforme a lo ordenado por el IFE, se requeriría realizar una valoración de mayor alcance que evitara generar incertidumbre jurídica tanto a los partidos políticos como a los concesionarios y permisionarios.

### ***8. Esquemas de notificación***

Cuando se habla de pauta, necesariamente hacemos referencia al domicilio legal del concesionario y permisionario, sin embargo, para efectos de las órdenes y entrega de materiales, las distintas modalidades de notificación podían generar incentivos particulares que pudieran afectar el proceso de notificaciones hasta el momento empleados.

Por lo tanto, era preciso distinguir entre la notificación de pautas respecto de la entrega, en las órdenes de transmisión y materiales.

De igual forma, era necesario diferenciar la notificación formal en el domicilio que podría aplicarse para la pauta, con la posibilidad de aceptar por otras vías voluntariamente por los sujetos obligados la recepción de las órdenes de transmisión y los materiales.

Lo anterior sin generar incentivos negativos o positivos que obligaran al concesionario a definirse inicialmente por un esquema de notificación determinado.

Se argumentaba que las notificaciones de materiales en el domicilio de los concesionarios y permisionarios implicaba altos costos económicos, sin embargo, no se había presentado estudio alguno que cuantificara y demostrara a cuánto ascendían los “altos costos” del IFE en materia de notificación de materiales.

Se proponía, por lo tanto, que los plazos se redujeran de acuerdo con tres alternativas, dependiendo de la forma en que los medios optaran por recibir los materiales:

Tabla 57  
Reducción de plazos

Plazo vigente notificación en domicilio	Forma de recepción de acuerdo con la propuesta	Plazo propuesto
5 días hábiles	Portal de Internet	3 días hábiles
	Recepción satelital	3 días hábiles
	Notificación en domicilio	1 día hábil

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

Se argumentó que para la iniciativa privada no resultaba aplicable, jurídica o técnicamente, bajar los materiales del portal o recibir los materiales vía un receptor satelital; además, por lo complejo de la operación que tiene la industria en materia de televisión, no ha existido ni existe un planteamiento formal de la autoridad que pretenda establecerlo de una manera ordenada y congruente con las necesidades técnicas de ambas instancias.

Legalmente hablando, la notificación es parte esencial para iniciar un proceso, en este sentido, todas las notificaciones establecidas en el COFIPE para sus diversos procedimientos son por escrito conforme a ley, es decir, aquéllas que se pretenden hacer vía satélite o Internet carecen de valor probatorio, lo cual deja a todos los involucrados en un evidente estado de indefensión. Asimismo, es importante mencionar que el Reglamento no puede ir más allá de lo que indica la ley.

Desde ese momento, se hizo el señalamiento de que no había claridad de cómo operaría el portal: ¿cómo sabría el concesionario que

hay nuevos materiales para transmitir?; ¿los errores se trasladarían, entonces, a quien descarga los promocionales del portal o a quien lo subió mal o a destiempo?; ¿qué pasa con quienes no tengan el ancho de banda suficiente para descargar de forma óptima los materiales?; ¿cómo se contarán los días hábiles durante proceso?, etcétera.

### ***9. Transmisiones en otras lenguas o idiomas***

En el artículo 54 del RART, vigente hasta ese momento, se preveía que las emisoras autorizadas por la Secretaría de Gobernación para transmitir en otros idiomas distintos al nacional, podrían traducir, con cargo a su presupuesto, los mensajes o programas mensuales de los partidos políticos y autoridades electorales que debían transmitir.

Adicionalmente, la traducción al idioma de que se tratara debería realizarse de manera literal y por un perito legalmente autorizado por el Poder Judicial de la entidad de que se trate.

En el caso de permisionarios que transmitan en lenguas indígenas, la traducción podrá realizarse por medio de instituciones públicas que brinden dicho servicio.

Por lo tanto, bajo las reglas vigentes en ese momento, los concesionarios y permisionarios podrían traducir los promocionales y programas paudados por el Instituto, siempre y cuando colmaran los siguientes requisitos:

La emisora debe contar con autorización de la Secretaría de Gobernación para transmitir en un idioma distinto al nacional; La traducción se efectuará con cargo a su presupuesto; La traducción deberá realizarse de manera literal; La traducción la realizará un perito legalmente autorizado por el Poder Judicial de la entidad; El Instituto y las emisoras establecerán plazos para la producción de los mensajes, y en todo caso, se cumplirán los plazos reglamentarios para la entrega y transmisión de los materiales.

Dicho esquema traía dificultades a los concesionarios y permisionarios que se encontraban en esta situación, es decir, problemas relacionados con la traducción y producción de los promocionales que tienen que llevar a cabo las emisoras, asimismo, la duración de éstos es menor y, adicionalmente, el proceso de generación de la huella acústica es en suma complejo.

Por lo tanto, se consideró que se requiere agilizar el procedimiento de traducción, generación de huella acústica y transmisión de materiales en las emisoras que difunden en otro idioma.

Era necesario valorar si era pertinente, para aquellas emisoras en dicha situación, que el cambio de materiales fuera con un periodo más prolongado que con el resto de las emisoras.

Es importante valorar que se requiere que los materiales de los partidos políticos para dichas emisoras se sujeten a características específicas, dado que las traducciones deben ser acordes a la realidad del lugar desde donde se transmite. Lo mismo aplicaría para el caso de emisoras en lengua indígena.

### ***10. Radios comunitarias***

Se consideró pertinente valorar en el Reglamento las particularidades de las radios comunitarias, en específico aquéllas con las siguientes características: tienen actividad sin fines lucrativos, la comunidad tiene el control sobre la propiedad y operación del medio y hay una activa participación de la comunidad en los contenidos de la radio.

Se argumentó, desde ese momento, que las personas que colaboran en las radios comunitarias lo hacen de manera voluntaria y sin recibir ninguna retribución económica. Además, no cuentan con una persona que se encargue de tiempo completo de la transmisión de los pautados.

Cada locutor se encarga de transmitir en sus espacios los pautados del IFE, sin embargo, hay muchos espacios en los que se programa música regional y no hay locutores.

A diferencia de las radios concesionarias y radios permisionarias del Estado, las radios comunitarias no cuentan con un techo presupuestal, lo que les imposibilita adquirir tecnología, capacitar a su gente o contratar a una persona de tiempo completo que transmita la pauta del IFE.

La comunidad en la que operan estas emisoras enfrenta problemas técnicos. Es pertinente acompañar la propuesta de un esquema particular, de capacitación y asesoría para que tanto el cumplimiento de la norma regular, como las reposiciones, en su caso, puedan ser llevados a cabo dentro de una mecánica que pudiera facilitarles el cumplimiento.

Por supuesto, todos los actores involucrados en la discusión presentaron diversas propuestas que buscaban enriquecer el RART que se estaba reformando. Los partidos, atendiendo a la solicitud de enviar por escrito sus observaciones y propuestas, remitieron en tiempo y forma sus escritos, los cuales contenían en esencia los siguientes elementos:

## Tabla 58

### Observaciones y propuestas

---

#### Partido de la Revolución Democrática (PRD)

---

- Sugiere darle la atribución a la DEPPP de definir propiamente un glosario y, por lo tanto, suprimir los acrónimos, abreviaturas, términos técnicos y legales.
- Definir el SIATE.
- Prohibición de contratación y difusión de propaganda en cualquier modalidad (infomerciales, propaganda integrada o distinta, géneros noticiosos), tanto en televisión abierta como en restringida.
- Suprimir las excepciones a la prohibición de propaganda gubernamental en periodo electoral y sólo dejar las de educación, salud y situaciones de emergencia.
- Prohibición de propaganda extraterritorial y fuera de informes previstos en la ley.
- Conformación y actualización de mapas de cobertura.
- Catálogos y mapas de cobertura (estaciones complementarias y televisión restringida).
- Establecer reglas para la elaboración de pautas, modificación, reposición o reprogramación.
- Reducción en los plazos de notificación de pautas y órdenes de transmisión, de 20 a 5 días.
- Notificación de pautas y materiales vía electrónica.
- Mensajes de uno y dos minutos además de los de 30 segundos.
- Programas de debate en los programas de cinco minutos.
- Verificar y monitorear la televisión restringida.

---

#### Partido del Trabajo (PT)

---

- Definición de *cobertura*, la cual debe de considerar el mapa de cobertura y la potencia de transmisión de la emisora de que se trate.
- Darle la atribución a la Dirección Ejecutiva de dar seguimiento a los *spots* desde que son remitidos a los concesionarios y permisionarios y hasta su transmisión, con el fin de conocer con exactitud la ubicación de los materiales a difundir e identificar y corregir posibles retrasos innecesarios.
- Darle la atribución al Comité de elaborar y actualizar, con el apoyo de las autoridades competentes, los mapas de cobertura.
- Reducción del plazo para la notificación de las pautas y sus modificaciones con al menos 5 días.
- Reducción del plazo de la entrega de materiales y órdenes de transmisión a tres días hábiles.
- Reducir el plazo vigente que tienen los partidos para entregar sus materiales a la DEPPP y dejarlo en tres días de anticipación a la fecha en que deban iniciar su transmisión.
- Se sugiere actualizar los mapas de cobertura anualmente.
- Se recomienda que los mapas deberán contener información que justifique su cobertura: frecuencia, potencia, ubicación, orografía y ubicación de la antena.

---

## Convergencia

---

- Cuestiona la definición de *cobertura* que se propone.
- Tratándose de elecciones extraordinarias a nivel federal, el Consejo determinará la cobertura territorial y destinará tiempos a los partidos en radio y televisión. De igual manera sucederá en caso de elección extraordinaria a nivel local, cuando sea el caso de elección de Gobernador; y en el caso de elección extraordinaria de diputados locales y municipios, el Consejo determinará, de acuerdo con su padrón electoral, el acceso a radio o televisión.
- Propone reducir los plazos de notificaciones: cuatro días hábiles para notificación de pautas; dos días hábiles para las órdenes de transmisión y materiales.
- Sugiere reducir el plazo de la entrega de los materiales de los partidos políticos a la DEPPP a cuatro días hábiles de anticipación a la fecha en que deba iniciar su transmisión, tratándose de emisoras del Distrito Federal y cinco días hábiles para las que están fuera del Distrito Federal.
- Recomienda incorporar que los formatos de entrega de los mensajes de los partidos políticos deberán ser para video en Betacam, SP, DVD PRO o DVD y para audio en CD. Sugiere eliminar la entrega en el formato D3, ya que la tendencia en el mercado es a desaparecer.
- Propone incorporar la prohibición de extraterritorialidad para los informes de gobierno y de gestión.
- Sugiere incorporar los temas de infomerciales, propaganda integrada, SIATE.

---

## Partido Acción Nacional (PAN)

---

- Definir el SIATE.
- Establecer la prohibición de contratación y difusión de propaganda en cualquier modalidad, incluidos infomerciales.
- Respecto a la propaganda gubernamental en precampañas y campañas, se propone suprimir autorizaciones que van más allá de educación, salud y situaciones de emergencia.
- Establecer la prohibición de difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental fuera del ámbito territorial de responsabilidad.
- Se propone la reducción de los plazos para la notificación de las pautas al menos cinco días hábiles previos al inicio de transmisiones.
- Sugieren la posibilidad de establecer la notificación electrónica como opcional, pero sugiriendo que en aquellos casos que se opte por la notificación en el domicilio, dicha notificación de los materiales se haga con un día hábil previo al inicio de transmisiones.
- Sugieren la verificación y monitoreo de la televisión restringida, así como la propaganda política fuera de pauta.
- Establecer los lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión radiodifundida y restringida.
- Que el Instituto Federal Electoral sea intermediario en la tramitación de solicitud del derecho de réplica, en un plazo de 24 horas, y en caso de incumplimiento que se pueda interponer procedimiento especial sancionador.

---

## Nueva Alianza

---

- Se señala que en el Proyecto de Reglamento de Radio y Televisión, no se indica explícitamente la obligación de los concesionarios y permisionarios de bloquear la señal durante los procesos electorales locales, lo cual deja abierto a interpretaciones.
- Contar con los recursos técnicos y humanos para el envío de materiales y establecer un plazo perentorio para que la disposición empiece a operar a través de Internet o vía satelital. Y que el IFE tenga considerados los elementos de seguridad para dar certeza jurídica en la modalidad de notificación.
- Respecto a los plazos para la notificación de pautas, órdenes de transmisión y materiales, se sugiere conocer la opinión tanto de concesionarios como de permisionarios, y de los responsables de las áreas técnicas y operativas del IFE.
- Se observa la necesidad de revisar con mayor detenimiento los medios de notificación y entrega de las pautas, órdenes de transmisión y materiales, a través de las nuevas tecnologías (Internet, vía satelital); se cuestiona la eficiencia de las mismas y la certidumbre jurídica.

---

## Partido Revolucionario Institucional (PRI)

---

- Mantener la definición de *cobertura* de acuerdo con el Reglamento vigente y con el artículo 62.4 del COFIPE.
- Mantener la atribución del Comité de Radio y Televisión de elaborar y aprobar los catálogos.
- Mantener en el Reglamento lo que establece el artículo 134 respecto a las condiciones de la propaganda gubernamental.
- Mantener la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental de acuerdo con el artículo 41 constitucional. Se sugiere mantener el artículo 7.5 vigente, pero adicionarle que en las excepciones también se incorporen aquellas que el Consejo apruebe a propuesta del Comité, mediante el acuerdo respectivo.
- Precisar que la suspensión de la propaganda gubernamental debe aplicar para toda emisora que sea escuchada o vista en la entidad en la que se celebre la elección, lo anterior en congruencia con la definición de cobertura que establece el artículo 62.4 del COFIPE.
- Incorporar lo establecido en el artículo 233 del COFIPE, señalando que la propaganda de los partidos políticos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 6 constitucional, así como evitar que la misma ataque a las instituciones y los propios partidos.
- Establecer que para cubrir una elección no participarán únicamente las emisoras de radio y televisión de la entidad en la que se lleva a cabo el proceso electoral, sino también las de las entidades vecinas necesarias para cubrir el territorio de la entidad con elecciones.
- Mantener el plazo de la notificación de las modificaciones al pautaado, dejando el plazo vigente de 10 días.
- Mantener el plazo para las notificaciones de las pautas, es decir, 20 días de anticipación.
- Con el fin de evitar errores que pudieran afectar la transmisión oportuna de los materiales y, por tanto, la equidad en la contienda, se propone mantener los plazos para la notificación de órdenes de transmisión y materiales.

- 
- Se propone dejar la posibilidad de que, en caso de contar con el sistema de recepción remota de órdenes de transmisión y materiales, el concesionario o permisionario opte con el esquema más conveniente y que dichos materiales estén en el sistema con cinco días de anticipación.
  - Mantener el artículo 50 del Reglamento vigente relativo a la suspensión de propaganda gubernamental.
  - Mantener el artículo 59.3 del reglamento vigente, que establece el supuesto de la detección de propaganda electoral que se transmita a través de frecuencias de radio o televisión que no tengan concesión o permiso.
- 

#### Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

---

- Se propone llevar a cabo una consulta con los representantes de los medios de comunicación, previa a la fijación de plazos para la notificación de los materiales y sustitución de las diferentes versiones. Cuestionó si las notificaciones electrónicas son operativas.
  - Analizar la posibilidad de que SIATE comience a hacer detecciones de propaganda gubernamental y si el sistema detecta las reposiciones.
  - Definir si el Comité de Radio y Televisión incluirá, en el reporte que entrega a partidos políticos periódicamente, las violaciones que se presentan en televisión restringida.
  - Elaboración de las directrices básicas del procedimiento que se debe llevar a cabo para el monitoreo de los contenidos noticiosos.
  - Se deben revisar los criterios especiales de transmisión y ciertas excepciones que en su momento se plantearon y resultaban justificables.
  - Finalmente, se hacen propuestas, que inciden en observaciones sobre conceptos, la redacción y orden de algunos de los artículos del Reglamento vigente.
- 

#### Consejera Macarita Elizondo

---

- Sugiere homologar la terminología para definir varios conceptos, como: emisoras, estaciones de radio y televisión, mensaje o promocional o *spot*, etcétera.
  - Propone establecer la posibilidad de contar con materiales alternos que sustituyan los materiales en caso de aplicar medidas cautelares.
  - Estudiar la viabilidad de la notificación electrónica de pautas y materiales a todos los actores.
  - Recomienda que para la definición de *cobertura* se utilice la que se encuentra en la Ley Federal de Radio y Televisión para homologar conceptos.
  - Sugiere establecer temporalidad para la entrega de materiales de las autoridades federales, tal y como se propone para las autoridades locales.
  - Está de acuerdo con establecer la obligación de solicitar tiempos en radio y televisión a las autoridades electorales locales con al menos 30 días de anticipación, pero no está de acuerdo con la obligación de que con este tiempo se entreguen los materiales que serían transmitidos.
-

- Se considera importante revisar la definición de *cobertura*, ya que es impreciso acotar esa definición a las “emisoras que emiten su señal dentro de la entidad respectiva”, pues en su literalidad impediría dar adecuada cobertura a procesos electorales en zonas conurbadas.
- Establecer que es facultad del Comité de Radio y Televisión elaborar y actualizar los mapas de cobertura con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y las autoridades competentes, lo anterior de acuerdo con el artículo 62 del COFIPE.
- Establecer un plazo de 48 horas después de ocurrida una falla, para que el concesionario por iniciativa propia y antes del requerimiento lo haga del conocimiento del Vocal Ejecutivo de su entidad, incluyendo la reprogramación.
- Propone eliminar lo relacionado con el informe de labores de servidores públicos, toda vez que es materia de otro reglamento.
- Se propone establecer que la Dirección Ejecutiva dé vista inmediatamente a la Secretaría del Consejo, a partir del momento en que se detecte la adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales o de la difusión de propaganda contraria a la normatividad.
- Se sugiere modificar los plazos para realizar requerimientos: 10 días hábiles para requerimientos en periodo ordinario y las emisoras tendrán que responder en cinco días.
- Tratándose de proceso electoral, los plazos se reducen a tres días hábiles para el requerimiento y 2 días hábiles para contestar.
- Se propone estipular en los transitorios que la Dirección Ejecutiva en un plazo de 25 días emitirá protocolos de entrega de información derivada del sistema de monitoreo y lineamientos sobre las funciones y responsabilidades de los monitores, supervisores y Vocales Ejecutivos, cuando en los monitoreos que realicen se detecte propaganda que pueda resultar contraria a la normatividad.

---

Fuente. Elaboración propia con base en la Propuesta de modificación al Reglamento realizada por la DEPPP.

Con la finalidad de desahogar la discusión, el 15 de junio de 2011, se continuó el debate y el análisis de la propuesta de reforma al Reglamento y de las observaciones recibidas hasta esa fecha. De igual forma, el 16 de junio de 2011, el Secretario Técnico del Comité informó de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales del México, A. C., a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y a la Representación en México de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias.

Por su parte, el 20 de junio de 2011, los Consejeros Electorales Benito Nacif Hernández y Alfredo Figueroa Fernández presentaron sus observaciones al proyecto de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Fue así que, el 22 de junio de 2011, se llevó a cabo la Novena Sesión Especial del Comité de Radio y Televisión, en la que se aprobó la Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, la cual fue enviada, el 23 de junio del mismo año, al Presidente de la Junta General Ejecutiva con fundamento en el artículo 65 de dicho ordenamiento.

## **Discusión y aprobación del Reglamento: primera ronda**

DURANTE LA NOVENA SESIÓN ESPECIAL del Comité de Radio y Televisión, celebrada el 22 de junio de 2011, se discutió y aprobó la propuesta de Reglamento que se iba a hacer llegar a la Secretaría Ejecutiva del IFE para posterior presentación al Consejo General.

Al respecto y dada la importancia de dicha sesión, a continuación se presentan algunos fragmentos de mi participación respecto a dicha votación:

Estoy consciente de las peticiones y necesidades de los partidos políticos, no se puede ser omiso a las inquietudes que se han mostrado respecto a este tema. También es oportuno resaltar que hemos coincidido todos en que este tema será central para el proceso electoral federal 2011-2012.

Considero fundamental que el Reglamento genere condiciones idóneas para que durante el proceso electoral que esté en puerta se tenga el mayor nivel de cumplimiento en las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, reduciendo el margen de error y de incumplimiento que se pudiera generar por la gran cantidad y movilidad de materiales que seguramente ocurrirá, en virtud de que se estará llevando a cabo la elección presidencial, la renovación de la Cámara de senadores y de diputados federales y, adicionalmente, habrá elecciones concurrentes a nivel local.

Creo que en esta mesa se han puesto sobre la misma dos grandes puntos de vista: un grupo de partidos políticos y de consejeros que han establecido, conforme a su legítimo derecho, que es necesario modificar plazos a efecto de tener una campaña que permita mayor agilidad o mayor posibilidad de cambio de materiales. Ésa es una postura que ha estado sobre la mesa.

Pero también hay otra postura que establece que el bien jurídico a tutelar es la transmisión de los *spots* de los partidos políticos, y que esto se haga de la mejor manera posible.

Yo quiero dejar aquí establecido que hasta el día de hoy en términos generales y en números gruesos, la industria de la radio y la televisión ha cumplido con la transmisión de alrededor de 97% de los *spots* que se han puesto a disposición del modelo de comunicación política.

Yo iría más lejos, señalando que el modelo de comunicación política que se ha instrumentado en este Comité ha sido exitoso.

No comparto la visión que puede poner en peligro este cumplimiento del modelo de comunicación política porque, desde mi perspectiva, al aprobar los artículos que irán desde el artículo 33, 35, 38, 39 y todos los artículos donde tenemos diferencia el Consejero Nacif y el Consejero Figueroa, se genera un riesgo para la elección de 2012.

Estoy seguro de que en este ejercicio aún falta, y es algo por lo que hago votos, el punto de vista tanto de la industria como de las demás instancias que están involucradas en el modelo de comunicación política.

Creo que tampoco podemos soslayar los elementos técnicos y operativos que se requieren para cubrir esta importante elección, por lo que considero necesario realizar una valoración de mayor alcance que evite generar incertidumbre jurídica tanto a los partidos políticos, como a los concesionarios y permisionarios.

Considerando también los planteamientos que en este sentido puedan tener esa parte tan importante de la ecuación, que es la industria de la radio y la televisión.

Respecto a los mecanismos de notificación, considero que no es el momento indicado para establecer las notificaciones electrónicas como la principal opción para llevarlas a cabo.

Si consideramos que todas las notificaciones establecidas en el COFIPE para sus diversos procedimientos son por escrito y en el domicilio legal, no coincido con la idea de establecer como primera opción las notificaciones que se realicen de manera electrónica, ya que actualmente no se cuenta con los mecanismos tecnológicos idóneos. No comparto la idea de ir más allá de lo que indica la ley.

Otro de los temas que me parece importante señalar es el relativo a la transmisión en otras lenguas o idiomas. Actualmente el artículo 54 del Reglamento en la materia prevé el procedimiento mediante el cual las emisoras autorizadas para transmitir en otros idiomas deben sujetarse para poder ser pautadas y monitoreadas, y tienen que ver con traducciones, peritos autorizados, tiempos y han generado diversos problemas que definitivamente podemos atender.

Lo mismo sucede con los permisionarios que transmiten en lenguas indígenas, cuya traducción debe realizarse por medio de instituciones públicas que brinden dichos servicios.

Considero que el esquema, empleado hasta el momento, trae dificultades a los concesionarios y permisionarios que se encuentren en esta situación, desde el momento de la traducción y producción de los promocionales.

Por lo anterior, considero fundamental aplicar un esquema mucho más simplificado y ágil, con la finalidad de reducir la problemática que enfrentan hoy en día las emisoras que transmiten dichos promocionales.

Por último, es pertinente valorar la necesidad de reconocer en el Reglamento las particularidades de las radios comunitarias. Como sabemos, estas emisoras representan una actividad sin fines lucrativos, la comunidad tiene el control sobre la propiedad de operación del medio, y hay una activa participación de la comunidad en los contenidos de la radio.

A diferencia de las radios concesionarias y permisionarias del Estado, las radios comunitarias no cuentan con un techo presupuestal, lo que les imposibilita adquirir tecnología, capacitar a su gente o contratar a una persona de tiempo completo que transmita la pauta del IFE, por lo que considero necesario hacer una valoración sobre el tema, a fin de considerar dicha situación.

Quisiera concluir diciendo que cuando hay diferencias de opinión, como ha resultado entre mis amigos y colegas los consejeros Nacif y Figueroa, es importante que el Presidente del Comité de Radio y Televisión señale de manera directa los riesgos que este Presidente percibe en torno a estas modificaciones, que me parecen tardías, que me parecen riesgosas y que además, creo, pueden poner en riesgo el proceso electoral de 2012.

Después de una intensa discusión en el Comité de Radio y Televisión, que concluyó la madrugada del día siguiente, dado que la mayoría de los integrantes del Comité y sin el consenso de los partidos políticos aprobaron importantes cambios, entre ellos los relativos a los plazos de notificación y entrega de pautas y materiales, señalé lo siguiente:

He tenido muchas coincidencias, hemos votado muchos artículos en conjunto, pero sí quiero decir y manifestar que quedo preocupado por los cambios que se hacen, particularmente en torno a plazos, en torno a cambios de materiales, esperando que la decisión que al final se tome, que hasta donde puedo ver no me será favorable, será revisada también por otros colegas del Consejo General, podrá ser recurrida incluso en los Tribunales correspondientes, y ojalá esta apuesta, que desde mi perspec-

tiva es agresiva de cambios, no genere lo que precisamente hemos logrado: poner en riesgo el 97 por ciento de transmisión que tenemos en este momento en torno a estos cambios, es algo que hay que considerar. Lo digo con toda lealtad y respeto a los puntos de vista de quienes no piensan como yo, pero considero que es mi obligación ponerlo sobre la mesa.

Posteriormente a la aprobación en el Comité de Radio, la propuesta se remitió a la Junta General Ejecutiva del Instituto, órgano encargado de proponer al Consejo General modificaciones al Reglamento de acuerdo con la legislación. En síntesis, las propuestas aprobadas en el Comité y que durante la sesión del Consejo General del 27 de junio de 2011 presenté, en esencia fueron las siguientes:

Se ratificó la atribución que tiene el Comité de Radio y Televisión de aprobar Catálogos para procesos electorales y la facultad de ordenar su publicación al Consejo General, al menos con 30 días de anticipación al inicio de la etapa de precampaña.

Por lo que hace a los mapas de cobertura, se determinó que una vez al año deberá declararse su vigencia y, en su caso, la actualización cuando ésta le corresponda.

Se incluyó también una regulación específica relacionada con los permisionarios privados sin fines de lucro, delimitando la forma en que se acreditaría tal carácter, y la manera en que se cumplirían sus obligaciones en la materia.

También se afina lo relativo a los informes de labores de los funcionarios públicos, y por lo que hace al tema de incumplimientos, se establecen los plazos en los que se notificarán a los concesionarios o permisionarios implicados.

Hemos mencionado los consensos. Ahora quiero describir, Consejero Presidente, los disensos.

Se establece que una vez dictada una medida cautelar en la que se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá entregar el material sustituido en un plazo no mayor a seis horas, posteriores a aquéllas en que fue notificada la medida, situación que puede implicar, desde mi perspectiva, problemas operativos a la inmediatez con la que deben ser presentados los materiales.

Esto no obtuvo consenso de los partidos políticos ni de los consejeros electorales.

De igual manera, se incorporan un número importante de artículos transitorios, en los cuales se establece la necesidad de elaborar algunos lineamientos, que de acuerdo con mis compañeros los consejeros electorales Benito Nacif y Alfredo Figueroa, quienes fueron la mayoría en este Comité de Radio y Televisión, permitirán mejorar la operación del referido Reglamento.

Sin embargo, por lo que hace a los plazos y las notificaciones, se reforman los plazos para notificar la modificación de las pautas, plazos que fueron notablemente disminuidos.

También se disminuyen los plazos para la entrega de órdenes de transmisión y materiales a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión a sólo 48 horas, en caso de optar por vía electrónica, o sólo un día en caso de optar por la entrega en el domicilio legal.

Se determinó que durante el Proceso Electoral Federal, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos podrá elaborar órdenes de transmisión cualquier día de la semana, con los materiales que hayan sido entregados a más tardar el día anterior.

Por lo que hace al tema de catálogos, se reglamenta el procedimiento de conformación de catálogos nacionales, estaciones de radio y televisión, así como los catálogos para los procesos electorales, señalando cuáles serán los concesionarios y permisionarios que lo conforman, precisando que en el caso de los catálogos para procesos electorales que sean concurrentes no aplicarán el criterio de lo que se ve o se escucha, modificación que por supuesto no comparto y ya he externado en la sesión del Comité de Radio y Televisión.

Señora consejera, señores consejeros electorales, Presidente del Comité de Radio y Televisión, hemos encontrado coincidencias, en algunos temas se ha logrado el consenso entre los partidos políticos y los consejeros en artículos que en conjunto buscan hacer más eficiente la administración del tiempo del Estado.

Sin embargo, desde la perspectiva de la minoría, sí quiero decir y manifestar que no puedo estar de acuerdo por los cambios que se hacen, particularmente en torno a plazos para la entrega de órdenes de transmisión y materiales, ya que desde mi óptica estos cambios son aventurados y, sin duda, ponen en riesgo los grandes avances que se han logrado hasta el momento.

Lo digo con todo respeto a los puntos de vista de quienes no piensan como yo, pero considero que es mi obligación ponerlo sobre la mesa, sobre todo porque no coincido con aquellas voces que dicen que las resistencias a estos cambios obedecen a una truculenta intención por que fracase el actual modelo de comunicación política.

Sin duda alguna, la necesidad de reformar nuestro Reglamento de Radio y Televisión surge de la experiencia obtenida durante la Elección Federal del año 2009 y las cerca de 30 elecciones locales que desde esta fecha se han desarrollado bajo el actual modelo de comunicación política.

Sin embargo, también la experiencia obtenida nos permite apuntar que los resultados, medidos a través de nuestro Sistema de Verificación y Monitoreo, son positivos, al reconocer que la Industria de la Radio y la Televisión ha transmitido, en promedio, 97% de los promocionales que el Instituto Federal Electoral le ordena transmitir.

No puedo estar de acuerdo con la propuesta de sólo mejorar el proceso de modificación y entrega de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, sin perder de vista que se están cambiando las reglas bajo las cuales se han desarrollado exitosamente los procesos electorales en diversas entidades del país.

El proceso de modernización no necesariamente tiene que derivar en nuevas reglas, que, en lugar de avanzar y mejorar el sistema de administración del tiempo en radio y televisión, pudieran generar un grave riesgo para el Proceso Electoral Federal que está por comenzar.

Considero que si se busca ser más eficiente en la operación del Instituto Federal Electoral en esta materia, no puede ser, y lo repito, no puede ser sin la consulta y consideración de todos los que participan en él.

Reducir tiempos y reducir supuestamente los costos, no es igual a una mejor administración. Por el contrario, existe siempre riesgo de que los márgenes de error e incumplimiento puedan aumentar considerablemente.

Si bien se votó a favor en lo general de manera unánime el proyecto de acuerdo por el que se reforma al Reglamento, sin embargo, en lo particular, se reservaron 15 artículos y un transitorio, se llevaron a cabo 21 votaciones, de las cuales 14 fueron aprobadas por unanimidad, y en seis se tuvo votación dividida, con mi voto en contra, acompañado por el Consejero Marco Antonio Baños.

Por mencionar sólo algunos temas:

- Se ratificó la atribución que tiene el Comité de Radio y Televisión de aprobar catálogos para procesos electorales y la facultad de ordenar su publicación al Consejo General, al menos con 30 días de anticipación al inicio de la etapa de precampaña.

- Por lo que hace a los mapas de cobertura, se determinó que una vez al año se debe declarar su vigencia y, en su caso, mantenerlos actualizados, lo anterior para contar con mayor certeza sobre la obligación de concesionarios y permisionarios de participar o no en un proceso electoral determinado.
- Se incluyó también una regulación específica relacionada con los permisionarios privados sin fines de lucro, delimitando la forma en que se acreditaría tal carácter, y la manera en que se complementarían sus obligaciones en la materia.
- También se afinó lo relativo a los informes de labores de los funcionarios públicos, y por lo que hace al tema de incumplimientos, se establecieron los plazos en los que se notificaría a los concesionarios o permisionarios implicados.

Por supuesto, como se señaló durante la sesión del Comité de Radio previa a la sesión del Consejo General, también en el Consejo encontramos coincidencias, en algunos temas, y se logró el consenso entre los partidos políticos y los Consejeros Electorales en disposiciones que en conjunto buscan hacer más eficiente la administración del tiempo del Estado.

En una democracia es natural que los puntos de vista sean distintos y, en ese sentido por lo que hace a los plazos para la entrega de órdenes de transmisión y materiales a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, se disminuyeron a sólo tres días en caso de optar por vía electrónica o sólo dos días en caso de optar por la entrega en el domicilio legal.

Sin embargo, también se presentó otra propuesta. La propuesta del Consejero Marco Antonio Baños, que proponía que los plazos en los que las órdenes de transmisión y los materiales fueran puestos a disposición de los concesionarios y permisionarios con tres días hábiles de anticipación a su transmisión y tratándose de emisoras fuera del Distrito Federal cuya justificación lo ameritara fuera de cuatro días, lo anterior independientemente del mecanismo de notificación utilizado.

Dicha propuesta no prosperó, por lo que la reducción de plazos aprobada, si bien respondía a peticiones y necesidades de algunos partidos políticos, no era de todos los partidos nacionales, situación que se demostró en la falta de consenso en el Comité de Radio y Televisión, donde los cambios en plazos sólo fueron validados por cuatro fuerzas políticas y con el voto en contra de las tres fuerzas políticas restantes.

También y derivado de la discusión directamente en el Consejo General del 27 de junio de 2011, para garantizar la efectiva aplicación de la reforma al Reglamento, se aprobó que el Consejo General aprobaría a propuesta del Comité de Radio y Televisión los siguientes lineamientos con plazos para su emisión:

Tabla 59

Lineamientos que se emitieron a partir de la reforma al Reglamento

1	Lineamientos relativos a la entrega de órdenes de transmisión y materiales de radio y televisión vía electrónica y recepción satelital a concesionarios y permisionarios (Transitorio Cuarto relacionado con el artículo 39, párrafo 5).	30 días hábiles	25 agosto 2011 CG257/2011
2	Lineamientos para regular el régimen transitorio al nuevo esquema de entrega de órdenes de transmisión y materiales de concesionarios y permisionarios (Transitorio Séptimo relacionado con el art. 39, párrafo 5, y artículo 41, párrafo 3).	30 días hábiles	25 agosto 2011 CG256/2011
3	Lineamientos relativos a la traducción de mensajes y promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales a lenguas o idiomas distintos al español (Transitorio Tercero relacionado con el artículo 47, párrafo 4).	30 días hábiles	
4	Lineamientos de regulación de los plazos para la notificación de requerimientos a los concesionarios y permisionarios con motivo de presuntos incumplimientos a la pauta (Transitorio Quinto relacionado con el artículo 49, párrafo 2).	45 días hábiles	14 septiembre 2011 CG290/2011
5	Lineamientos para la transmisión de mensajes de partidos políticos y de autoridades electorales para cada tipo de programa especial de duración mayor a una hora (Transitorio Octavo relacionado con el artículo 51, párrafo 3, inciso a).	60 días hábiles	
6	Lineamientos para la elaboración de vistas a la Secretaría Ejecutiva, con motivo de presuntos incumplimientos a la pauta por parte de concesionarios y permisionarios (Transitorio Sexto relacionado con el artículo 54, párrafos 3 y 5).	30 días hábiles	25 agosto 2011 CG258/2011

Así, se difundió un desplegado de prensa por parte del IFE en el que se daba cuenta a la opinión pública sobre lo ocurrido durante la sesión del 27 de junio de 2011, y que en la parte relacionada con el Reglamento señaló lo siguiente:

*Comunicado de prensa, IFE, núm. 112  
México, D.F., 27 de junio de 2011*

Aprueba Consejo General reformas al  
Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral

- Las modificaciones brindarán mayor eficiencia operativa, certeza y fomentarán un debate de ideas más efectivo

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó por unanimidad, en lo general, reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, las cuales tienen como finalidad buscar mayor eficiencia operativa y brindar certeza procedimental a los sujetos obligados y a las autoridades electorales, así como ofrecer a los y las ciudadanas un modelo de comunicación política más ágil, a través de la información oportuna de promocionales, lo que fomentará un debate de ideas más efectivo.

Del total de artículos que conforman el nuevo Reglamento —58 más transitorios 17— fueron votados en lo particular y el resto se aprobó por el consenso de los seis consejeros electorales que conforman en la actualidad el máximo órgano directivo del IFE.

En el documento se precisan los conceptos de cobertura, mapa de cobertura y pauta de intercampana; se delimita el ámbito de acción de los órganos competentes bajo un esquema de descentralización; se perfeccionan los procedimientos relacionados con el soporte técnico de los promocionales, previo envío de materiales a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión; se define la transmisión de los pautados aprobados por la autoridad electoral y a la definición de conductas irregulares que violan la legislación electoral en esta materia.

Además, se incluye un mecanismo preciso para la aprobación y modificación de pautas y se atiende la situación particular de los concesionarios y permisionarios de televisión restringida, así como de aquellos permisionarios privados sin fines de lucro, es decir, las radios comunitarias.

Por cuatro a favor y dos en contra, éstos de los consejeros electorales Marco Antonio Baños y Francisco Javier Guerrero, el pleno aprobó que los concesionarios y permisionarios cuenten con tres días hábiles para la transmisión de los promocionales electorales —durante el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral—, cuando

sean notificados vía electrónica; y en el caso de entrega en domicilio legal, tendrán dos días hábiles, previos a su difusión.

Al respecto, el consejero presidente, Leonardo Valdés, convocó a los concesionarios de la radio y la televisión a acompañar la responsabilidad que tiene el IFE en la organización de elecciones, que garanticen la transmisión pacífica del poder público en el año 2012, así como a avanzar hacia modelos de autorregulación que erradiquen de la vida pública del país el conflicto y las prácticas de denostación, que vulneran la verdad de los hechos y dividen a los mexicanos.

A un año de la jornada electoral del 1 de julio, que renovará la Presidencia de la República y la integración total del Congreso de la Unión, y a seis meses del inicio formal de los periodos de precampaña y campañas electorales, el IFE asume su responsabilidad de fijar con oportunidad y transparencia las reglas que habrán de consolidar la democracia que hemos edificado, a partir de la apertura y la circulación libre de las ideas, manifestó el Consejero Presidente.

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

## **Renuncia a la Presidencia del Comité de Radio y Televisión**

DESDE EL MOMENTO EN QUE TOMÉ PROTESTA como Presidente del Comité de Radio y Televisión y hasta que presenté mi renuncia a dicho órgano, siempre y en todo momento, mi posición fue que en caso de no contar con todos los elementos jurídicos, técnicos y operativos para la reforma al Reglamento, los avances logrados en materia de cumplimiento de la radio y la televisión se ponían en riesgo.

Como se expuso en el apartado anterior, el hecho de que con mayoría de los integrantes del Comité y, posteriormente, de una mayoría en el Consejo General aprobaran modificaciones y una serie de lineamientos para el periodo de transición para la aplicación de los cambios logrados, consideré necesario presentar con carácter de irrevocable mi renuncia, tal y como se desprende del siguiente oficio que dirigí al Consejero Presidente del IFE:

**OFICINA DE CONSEJERO ELECTORAL**

OFICIO No.: CE/FGA/138/2011

México, D.F. a 30 de junio de 2011

**Dr. Leonardo Valdés Zurita**

*Consejero Presidente del Consejo General*

*Instituto Federal Electoral*

Dr. Leonardo Valdés:

Como es de su conocimiento, la Honorable Cámara de Diputados continúa en el proceso de deliberación para designar a las Consejeras o Consejeros Electorales que habrán de acompañar los esfuerzos del Consejo General rumbo al trascendental proceso electoral de 2012.

Como resultado de esta situación, gracias a la confianza de la Consejera Elizondo y de mis compañeros Consejeros fui electo como Presidente, con carácter de provisional, de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, por ende, del Comité de Radio y Televisión a partir del 31 de octubre de 2010, fecha en la que se aprobó el Acuerdo del Consejo General CG377/2010 por el que se determina la integración de los órganos colegiados antes referidos.

Durante estos meses, he desempeñado este honroso cargo consciente de la importancia que tiene la adecuada coordinación entre este Instituto, los partidos políticos y la industria de la radio y la televisión.

En esta tarea, he contado en todo tiempo con el apoyo de los integrantes del Comité de Radio y Televisión, y he entregado mi mejor esfuerzo para que el modelo de comunicación política funcione de acuerdo con las necesidades de la democracia mexicana.

Puedo decir con orgullo, que actualmente los concesionarios de la radio y la televisión han mostrado un cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución, en términos generales, en una cifra de alrededor de 97 por ciento.

De igual manera, en fechas recientes, he tratado de conducir las reformas al Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral con apertura y libertad para todos los miembros del Comité, así como con los sujetos obligados por la legislación.

Como es sabido, el Consejo General del Instituto, el pasado 27 de junio, determinó por mayoría aprobar reformas al ordenamiento referido, modificando de manera sustantiva las reglas bajo las cuales opera la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral.

Durante la discusión y aprobación de la Reforma, expresé, con toda apertura y honestidad, mi disenso en torno al tema de plazos y esquema de entrega de órdenes de transmisión y materiales de los partidos políticos y las autoridades electorales.

He manifestado de manera reiterada mis diferencias con mis colegas Benito Nacif y Alfredo Figueroa en modificaciones sustantivas que, desde mi óptica, podrían alterar el nivel de cumplimiento rumbo al próximo Proceso Electoral Federal.

Toda vez que he cumplido con el compromiso adquirido ante los miembros del Comité, en el sentido de procesar la opinión del mismo en torno al Reglamento referido, estoy convencido de que en un acto de congruencia y honradez, y atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 113, inciso 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta más conveniente para los trabajos futuros de dicho órgano colegiado mi separación definitiva del mismo, con el propósito de que la mayoría que llevó a cabo los cambios más importantes al Reglamento, puedan abocarse ahora a la compleja implementación del nuevo modelo propuesto por ellos mismos.

Por todo lo anterior, me permito presentar, con carácter de irrevocable, mi renuncia a las Presidencias de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y del Comité de Radio y Televisión, así como formar parte de las mismas.

Confío que el carácter provisional de estos órganos colegiados será subsanado con la llegada de los tres Consejeros que habrá de designar la Cámara de Diputados en fechas próximas, y que con ello el modelo de comunicación política pueda afinarse rumbo a las elecciones federales próximas.

Le pido atentamente que, con fundamento en los artículos 118 y 119 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sea el conducto para presentar esta renuncia al Consejo General.

Continuaré, por supuesto, con mis labores institucionales en las Comisiones Permanentes del Registro Federal de Electores y de Organización Electoral, y de la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, mismas a las que pertenezco actualmente, así como a los trabajos relativos al Consejo General de este Instituto.

Agradezco, de manera especial, todas las atenciones recibidas.

Atentamente  
**Dr. Francisco Guerrero Aguirre**  
Consejero Electoral

C.c.p.- Integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Dicha renuncia fue presentada también durante la reunión privada del Comité de Radio y Televisión, ante lo cual los representantes partidistas fijaron su postura y dijeron estar sorprendidos por esa decisión, a poco más de tres meses de que iniciara el proceso electoral de 2012.

Manifesté en rueda de prensa estar convencido de que se trataba de un acto de congruencia y de conciencia moral y honradez, por lo que “resulta más conveniente para los trabajos futuros del Comité de Radio y Televisión mi separación definitiva del mismo”.

En ese momento señalé que no podía ser “comparsa” de decisiones que pusieran en peligro la elección presidencial de 2012, por lo que decidí presentar la renuncia. Señalé que aún era tiempo de ajustar

esta normatividad y evitar más diferendos con la industria de la radio y televisión, porque “no podemos llegar al proceso electoral 2012 si no existe un consenso más amplio y tenemos la simpatía y cooperación de los medios”.

Finalmente, consideré —y sigo considerando— que la relación entre los medios de comunicación y el Instituto Federal Electoral ha sido por demás exitosa a lo largo de varios años de existencia del Instituto, y estoy convencido de que esa positiva alianza es lo que nos ha permitido en todos estos años difundir los valores democráticos.

### **Los desplegados IFE vs. CIRT**

LA DISCUSIÓN PÚBLICA DEL REGLAMENTO también fue intensa. Diversos desplegados y comunicados de prensa son la evidencia real de que las negociaciones sobre los cambios al Reglamento iban por el camino de la confrontación y el disenso. Únicamente con el fin de mostrar las diferencias entre la CIRT y el IFE se anexan algunos de ellos:

El 23 de junio de 2011 la CIRT publicó un desplegado en diversos diarios de circulación nacional en el que se señalaba que “El IFE se apresta a censurar a toda la radio y televisión mexicana”.

## El IFE se apresta a censurar a toda la Radio y Tv mexicana

- El IFE quiere cambiar varios reglamentos para la elección del 2012. → Lo hace **usurpando facultades del Congreso** y lo acepta en sus propios desplegados.
- El IFE pretende hacer cambios a escondidas y sin consulta a actores regulados. → El 21 de junio envió a la CIRT documentos para opinar y ayer Consejeros mayoritaron decisiones infundadas en comités. **Ni un día otorgó para revisar cientos de artículos.**
- El IFE quiere censurar a medios impresos y electrónicos. → Expidiendo lineamientos de Réplica para **intervenir, sin facultades, “espacios noticiosos, artículos, editoriales, reportes, entrevistas, crónicas, programas de debate...”**
- El IFE quiere censurar a medios impresos y electrónicos. → **Prohibiendo a todo ciudadano mexicano** manifestar públicamente sus aspiraciones políticas, “independientemente de si son postulados como precandidatos a algún partido político o coalición”.
- El IFE pretende cambiar las reglas operativas de la Radio y Tv. → Imponiendo sanciones para inhibir la participación política e incrementar la vigilancia a los medios de comunicación.
- El IFE pretende cambiar las reglas operativas de la Radio y Tv. → Lo hace **sin consulta técnica alguna con la radiodifusión.**

### El IFE ha reconocido un cumplimiento del 97% de la Radio y Tv

Con los cambios que han aprobado en comités:

- Será imposible dar cumplimiento a los spots de los partidos.
- Se pondrá en riesgo la libertad de expresión y la equidad en la contienda.

## ¿Por qué se quieren cambiar las reglas de último minuto?

Hacemos un llamado a los Consejeros para que el lunes 27 antepongan el interés nacional a las agendas partidistas.

\*Toda la información estará disponible en [www.cirt.com.mx](http://www.cirt.com.mx)



Responsable de la publicación: Víctor Medina.

Sobre este despliegado, el IFE emitió un comunicado de prensa en el que se buscaba dar respuesta al despliegado de la CIRT en los siguientes términos:

*Comunicado de prensa, IFE, núm. 108  
México, D.F., 23 de junio de 2011*

Respuesta del IFE al despliegado de la CIRT

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, en diversos medios de comunicación, ha hecho señalamientos en relación con los trabajos de reforma de los reglamentos que realiza el Instituto Federal Electoral. Al respecto, el IFE desea expresar lo siguiente:

1. Rechaza de manera categórica que se pretendan imponer mecanismos de censura a los medios de comunicación a partir de las modificaciones en las diversas disposiciones reglamentarias que regirán el proceso electoral federal 2011-2012.
2. El IFE no usurpa facultad alguna del Poder Legislativo. El IFE ha sido absolutamente respetuoso del tiempo legislativo, y esperó hasta la conclusión del periodo ordinario para conocer cuál era el marco legal que regirá las elecciones de 2012. Es en ese ámbito que se discuten ahora las posibles mejoras y actualizaciones reglamentarias, así como la emisión de lineamientos que busquen la efectiva aplicación de dichas disposiciones. El IFE no genera leyes, produce reglamentos en sintonía con aquéllas y conforme a lo dispuesto en el artículo 118, inciso a), del COFIPE.
3. El IFE ha tomado en cuenta las observaciones de los representantes de partidos políticos y del Poder Legislativo ante este órgano colegiado, en cada uno de los borradores y anteproyectos para la actualización reglamentaria, a fin de enriquecer y garantizar la confianza y certeza del proceso electoral.
4. El IFE no censura a ningún medio de comunicación ni contempla sanciones que busquen inhibir la participación política. Las adecuaciones al marco reglamentario y, en especial, las propuestas relacionadas con el derecho de réplica, están aún en la mesa de discusión, donde se escuchan los puntos de vista de partidos políticos, representantes del Poder Legislativo, instituciones del gobierno federal, así como las preocupaciones de los medios de comunicación.

El IFE reitera su vocación democrática, de servicio a la ciudadanía y privilegia el diálogo franco y abierto, para mejorar la calidad de las reglas que conducen la vida electoral del país, siempre en el marco constitucional. Por lo anterior, el IFE ha expresado y reitera públicamente su invitación a todos los sujetos obligados a dialogar sobre los temas de su competencia, y que contribuyen a la equidad y la certeza en las contiendas electorales.

El 27 de junio de 2011, fecha en la que se convocó a sesión del Consejo General para la aprobación del Reglamento en la materia, la CIRT nuevamente emitió otro desplegado en el que señala que el Reglamento de Radio y Televisión que ese día se pretendía aprobar en el IFE ponía en riesgo la elección presidencial.

## REGLAMENTO DE RADIO Y TV QUE HOY PRETENDE APROBAR IFE PONE EN RIESGO ELECCIÓN PRESIDENCIAL

- Hoy la Radio y Tv tiene un modelo electoral eficiente con cumplimiento superior al 97%.
- Para el 2012 la Radio y Tv mexicanas transmitirán **39.2 millones de spots** de Partidos Políticos e IFE.
- En el 2012 se elegirán 2,036 cargos de elección, con lo que se prevé que los Partidos envíen más de **30,000 versiones** distintas de spots.

## LA COMBINACIÓN DE MILLONES DE SPOTS Y MILES DE VERSIONES NO HAN SIDO MANEJADAS EN PAÍS ALGUNO

### → Pese a esto, hoy el IFE votará un Reglamento de Radio y Tv:

- En el que **NO participó** un sólo perito técnico.
- En el que **NO consultó** con los reguladores de la Radio y Tv.
- En el que **NO se escuchó** a los radiodifusores.
- En el que **NO habrá periodo de prueba**, sino hasta el arranque de la campaña presidencial.
- En el que el IFE **NO recorta** sus tiempos de intermediación.
- En el que la Junta Ejecutiva del IFE dedicó apenas un minuto para la revisión de cada uno de los 59 artículos.
- En el que Consejeros han señalado que se “**podría estar ensayando**” dado que según “**el área de cómputo del IFE podría estar haciendo las primeras prácticas en agosto...**”

## ¡VAN A EXPERIMENTAR!

### → Conclusiones:

- La Radio y Tv quieren un proceso **ejemplar, dinámico y confiable** en el 2012.
- La operación técnica que pretende el IFE **es inviable y no acontece con cliente alguno** en México o en el Mundo.

Pedimos a los Consejeros del IFE evalúen su voto el día de hoy  
y no poner en riesgo las elecciones del 2012.

**¿Acaso el IFE está planeando se anulen las elecciones del 2012?  
por los incumplimientos masivos que tendrán la Radio y la Tv?**

\*Toda la información estará disponible en [www.cirt.com.mx](http://www.cirt.com.mx)



Responsable de la publicación: Víctor Medina.

Al respecto, nuevamente de manera institucional el IFE emitió un comunicado de prensa en el que se mostró la posición respecto al desplegado de la CIRT.

***Comunicado de prensa, IFE, núm. 112  
México, D.F., 27 de junio de 2011***

**Posición del IFE respecto al desplegado de la CIRT**

Respecto al desplegado publicado por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) en donde expresa su inconformidad a la aprobación de un nuevo Reglamento de Radio y Televisión que actualiza las normas que imperarán en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en esta materia, el Instituto Federal Electoral (IFE) informa lo siguiente:

1. La modificación del Reglamento de Radio y Televisión busca actualizar y modernizar su contenido para dar mayor equidad, transparencia y certeza a todos los involucrados en el proceso electoral federal, con base en lo que establece el artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
2. El Reglamento de Radio y Televisión, que el Consejo General debatirá este día, es producto de la experiencia y la búsqueda de soluciones a las problemáticas que no pudieron ser previstas anteriormente. Con base en la administración de los tiempos del Estado mexicano se plantearon una serie de observaciones de toda índole, tanto correctivas como extensivas. Asimismo, toma en cuenta las diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la materia.
3. Desde hace varios meses se ha debatido en el seno del Comité de Radio y Televisión la propuesta final del Reglamento en la materia, en la que participaron tanto partidos políticos como representantes del Poder Legislativo en el IFE.
4. Desde el inicio de los trabajos de modificación al Reglamento de Radio y Televisión, el IFE ha privilegiado la generación de espacios de diálogo con todos y cada uno de los sujetos obligados por la ley electoral en la materia. Incluso, el pasado fin de semana consejeros electorales miembros del Comité de Radio y Televisión y personal técnico del IFE llevaron a cabo reuniones con representantes de la CIRT, a fin de conocer sus diversos

planteamientos de carácter técnico y operativo que involucran las propuestas de modificación al Reglamento.

5. Sobre la problemática que plantea la CIRT respecto a los tiempos de notificación de pautas y entrega de materiales promocionales, el IFE propone en su nuevo ordenamiento perfeccionar dichos procesos a través de mecanismos tecnológicos que facilitarán a la industria el cumplimiento de la transmisión en tiempo y forma de los diversos promocionales involucrados en las pautas.
6. El IFE ha reconocido en diversas ocasiones el cumplimiento de la industria de la radio y la televisión en la transmisión de las pautas ordenadas por esta autoridad electoral.

El IFE comparte el interés de la CIRT de contar con un proceso electoral ejemplar y confiable en 2012, es por ello que hace un llamado a los permisionarios y concesionarios de la radio y la televisión del país para mantener el cumplimiento de la transmisión de los promocionales en material electoral, en favor de una mejor construcción democrática que genere procesos electorales más equitativos y que incentive una mayor participación ciudadana, mejor informada.

Después de la aprobación del Reglamento, nuevamente la CIRT publicó el 7 de julio de 2011 otro desplegado en el que señalaba los riesgos que la industria iba a enfrentar, ya que no había ningún elemento técnico que permitiera sostener las propuestas aprobadas.

## LA RADIO Y TELEVISIÓN MEXICANA ACUDEN AL PODER JUDICIAL FEDERAL ANTE LAS ARBITRARIEDADES DEL IFE

A pesar de las reiteradas peticiones que la Radio y Televisión le hicieron, un IFE dividido aprobó cambios operativos al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

De la revisión de todos los antecedentes del citado Reglamento se desprende que:

- **El IFE no tiene un sólo peritaje técnico** sobre la operación de la radiodifusión mexicana.
- **El IFE no tiene probado ningún sistema** para el envío de spots a la radiodifusión mexicana.
- **El IFE se apresuró a tomar decisiones** que **no** pueden cumplir las estaciones locales de Radio pero tampoco las cadenas de Radio y Tv.
- **El IFE invade facultades del Poder Legislativo** al incluir un tipo de radiodifusión que no existe en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Ante ello, ayer **1,000** estaciones de AM, FM y Tv presentaron impugnaciones ante el Poder Judicial Federal.

La Radio y la Tv mexicana reafirman su compromiso de continuar con un cumplimiento superior al 97% en la transmisión de los spots de los Partidos Políticos y del IFE.

Pero, para la transmisión de los **39.2 millones de spots** que el IFE pretende se transmitan en el 2012, se requiere certeza jurídica y normas operativas probadas.

**Confiamos en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dará certeza a la Radio y Televisión mexicana, pero sobre todo al proceso electoral del 2012.**



Responsable de la publicación: Víctor Medina.

La respuesta del IFE fue la siguiente:

*Comunicado de prensa, IFE, núm. 123  
México, D.F., 7 de julio de 2011*

Respuesta del IFE a la Cámara de la Industria  
de la Radio y la Televisión

En respuesta a las declaraciones transmitidas en diversos medios de comunicación por funcionarios de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, así como por el desplegado publicado en diversos medios impresos, el Instituto Federal Electoral informa:

- Los cambios al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral tienen como finalidad garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales y a la ciudadanía el derecho a mantenerse bien informada en tiempo y forma.
- A partir de la experiencia obtenida desde la aplicación de la reforma constitucional en 2008, y con el conocimiento de los planes comerciales de la radio y la televisión mexicana para modificar su programación, el Consejo General del IFE disminuyó los tiempos de entrega de los materiales promocionales a la industria, para brindar mayor agilidad, dinamismo y eficiencia la comunicación política.
- El IFE cuenta con un sistema de notificación y entrega de materiales electorales probado, muestra de ello es que en 26 procesos electorales locales y la elección federal de 2009, se han podido distribuir los materiales que le permitieron a la industria tener un alto nivel de cumplimiento.
- El IFE ha sido sensible a las observaciones de la industria de la radio y la televisión, muestra de ello es que en el nuevo Reglamento se mantuvo el sistema de notificaciones *in situ*, para aquellos concesionarios y permisionarios que por dificultades o impedimentos tecnológicos no puedan recibir las notificaciones y materiales por vía electrónica o satelital.
- El IFE modifica su Reglamentación interior con base en lo establecido en el artículo 118, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El IFE es una institución del Estado mexicano que realiza únicamente aquello que la ley le permite y de ninguna manera legisla

o invade facultades de otros poderes de la Unión. En el caso particular de las radios comunitarias, su inclusión al Reglamento les brinda equidad en el cumplimiento de la transmisión de las pautas ordenadas por esta autoridad electoral.

- La nueva reglamentación no pretende afectar intereses públicos ni privados; por el contrario, está orientada a dar mayor dinamismo al modelo de comunicación política que diseñaron los legisladores en 2007, para beneficio de una ciudadanía mejor informada, y al IFE únicamente le corresponde administrar.

El Instituto Federal Electoral ha recibido diversas impugnaciones a su Reglamento de Radio y Televisión, mismas que con base en la ley serán enviadas en tiempo y forma al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su desahogo y como siempre, acatará la resolución que emita ese órgano jurisdiccional.

*Comunicado de prensa, IFE, núm. 129  
México, D.F., 19 de julio de 2011*

Respuesta al desplegado de la AIR

En respuesta al comunicado de la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR), publicado en diferentes periódicos, el Instituto Federal Electoral (IFE) quiere hacer los siguientes comentarios:

- El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión, y otorgó la potestad única al IFE para la administración de los tiempos de Estado mexicano que se otorgan para la realización de propaganda y difusión de carácter político-electoral. Esta disposición legal no contempla censura ni coacción a la libertad de expresión.
- La reforma constitucional realizada en 2007, que modificó el Sistema de Comunicación Política, garantiza el libre intercambio de ideas y de debate en el espacio público, al permitir a candidatos y partidos políticos el acceso equitativo a los medios de comunicación electrónicos, así como al ciudadano ejercer libremente su derecho a la información y su libre participación.

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) otorga al IFE, en su artículo 76, numeral 8, la realización de monitoreos de programas en radio y televisión referentes a la equidad de transmisión de actividades de candidatos y partidos políticos durante los procesos electorales federales, los cuales no contemplan sanciones ni mucho menos censura en sus contenidos.
- El IFE lleva a cabo la actualización de sus normas reglamentarias con base en el artículo 118, inciso A, del COFIPE, por lo que no genera leyes ni invade facultades del Poder Legislativo. En torno al derecho de réplica, su aplicación se realizó conforme a una tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual fue contemplada y plasmada en el actual Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto.
- Las modificaciones al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en materia electoral, aprobadas por el Consejo General, otorgan mayor equidad y dinamismo a la difusión de los promocionales de los partidos políticos, a fin de que la ciudadanía se informe de manera oportuna y cuente con mayores elementos que permitan al ciudadano ejercer un voto razonado.
- Dichas modificaciones se realizaron conforme a la experiencia del Instituto en la administración de los tiempos del Estado y garantizan la transmisión en tiempo y forma de los promocionales de candidatos, partidos políticos y autoridades electorales.

El IFE refrenda su compromiso con la aplicación irrestricta de la ley y llama a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión para esperar la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a las impugnaciones que diversos medios interpusieron en contra del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto.

El Instituto Federal Electoral reitera su voluntad para dialogar y encontrar los mejores acuerdos que permitan el buen desarrollo del proceso electoral federal 2011-2012.

## **El TEPJF revoca el Reglamento: alcances de la Resolución SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

EL 14 DE SEPTIEMBRE de 2011, el TEPJF resolvió los recursos de apelación recaídos en los expedientes SUP-RAP-146/2011 y acumulados, determinando revocar el Acuerdo CG194/2011 por el que se reformó el RART, en los términos que se transcriben a continuación:

**TERCERO.** Se revoca el Acuerdo CG194/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintisiete de junio de dos mil once, por el que se reformó el “Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

En concordancia con lo anterior, el Tribunal resolvió que en el caso de que el Consejo General de este Instituto considerara reformar o emitir un nuevo Reglamento en materia de radio y televisión, debería consultar a las organizaciones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en esa materia conforme al método que considere idóneo y sin que ello limite, restrinja o condicione el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

Adicionalmente, en la resolución referida se señaló que la eventual reforma al Reglamento deberá estar respaldada en un dictamen de factibilidad a partir de evidencia objetiva derivada de la administración de los tiempos del Estado en las elecciones que han transcurrido bajo el modelo actual de comunicación político-electoral en radio y televisión.

### ***Consulta a la industria de la radio y la televisión***

En la resolución se sostiene expresamente que

[p]ara el caso de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral considere reformar o emitir un nuevo reglamento en materia de radio y televisión, deberá consultar a las organizaciones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en esa materia conforme al método que considere idóneo.

De acuerdo con el Tribunal, la obligación del IFE de consultar a las organizaciones que agrupan y representan a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, en especial la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, durante el procedimiento de elaboración o de reforma del Reglamento de Radio y Televisión, tiene su fundamento en los artículos 16, 25, 41, bases III, apartado A y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5, 6 y 7; 53; 105, párrafo 1, inciso h), y 118, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para dar cumplimiento a la obligación de consultar a los organismos que agrupan a la industria de radio y televisión, el Instituto debió establecer en la consulta, en forma enunciativa más no limitativa, los siguientes requisitos:

- Debió ser por escrito.
- Se señaló la materia sobre la que, en el caso concreto, versa la consulta.
- Se aportaron los elementos suficientes para que el órgano consultado estuviera en posibilidad real de dar respuesta a la consulta.
- Se concedió un plazo expreso, cierto y razonable para dar respuesta a la consulta.

Por su parte, los órganos consultados presentaron la respuesta por escrito, con los elementos adecuados, técnicos, científicos, prácticos y, en general, de hecho y de derecho, para sustentarla.

El IFE debió tomar en consideración el contenido de las respuestas a la consulta, al momento de emitir el acto de autoridad que la motivó, precisando las razones por las cuales se tomarían o no en cuenta.

### ***Dictamen de factibilidad***

La Sala Superior del TEPJF consideró que la modificación a los plazos debe sustentarse en un dictamen que analice y explique la experiencia del IFE en los procesos electorales pasados y que concluya la factibilidad de las reformas propuestas a partir de evidencia objetiva.

Asimismo, la experiencia documentada en los informes del Instituto Federal Electoral podría revelar cuántos promocionales fueron regresados por los concesionarios y permisionarios por haber encontrado errores de contenido o problemas en el formato enviado por la autoridad, con el propósito de conocer la pertinencia de que los concesionarios y permisionarios realicen procesos de revisión de los materiales audiovisuales.

En la resolución aludida se determinó que era necesario proveer una justificación racional sobre la operatividad y el cumplimiento efectivo, la cual constituirá la motivación que permita soportar consistentemente que la reducción de plazos es posible y necesaria.

El diagnóstico deberá contener los elementos necesarios para poder justificar la razonabilidad y factibilidad de la modificación de los plazos para transmitir los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales. De manera ejemplificativa, más no limitativa, a continuación se listan algunos de los datos que servirían de sustento en la elaboración del dictamen ordenado:

- Universo de promocionales que se ha ordenado transmitir por cada proceso electoral.
- Cuántos partidos políticos participaron por elección (nacionales, locales, coaliciones).
- Cuántos concesionarios y permisionarios por elección fueron incluidos en los catálogos de transmisión para transmitir promocionales de partidos políticos y autoridades electorales.
- A cuántos concesionarios y permisionarios por elección se les ordenó bloquear promocionales de propaganda gubernamental.
- Cuántos promocionales se bajaron por elección atendiendo a una orden de medidas cautelares.
- En qué tiempo se llevó a cabo el cambio de materiales por haberse ordenado medidas cautelares.
- Cuántos promocionales por elección se ordenaron sustituir por los partidos políticos.
- En qué tiempo se llevó a cabo esa sustitución de materiales.
- Cuál fue el tiempo promedio máximo que le llevó a un concesionario o permisionario bajar o sustituir un promocional (si fue sancionado, explicar por qué fue el retraso).

- Cuál fue el tiempo promedio mínimo que llevó a un concesionario o permisionario bajar o sustituir un promocional.
- Análisis cuantitativo sobre el número de promocionales máximos cuya sustitución se podría ordenar a los concesionarios y permisionarios, atendiendo a escenarios máximos y mínimos.

Para lo anterior, el diagnóstico tendrá que tener en cuenta elementos como el número de promocionales que se avecinan para el próximo proceso electoral federal, el número de cargos a elegir, la participación de siete partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local, las complejidades del bloqueo, entre otros temas relevantes.

Sobre dicha resolución el IFE emitió un desplegado en el que explicó públicamente cuál era la posición de la institución.

*18 de septiembre de 2011*

Desplegado posición IFE respecto al fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral

A la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión  
A la opinión pública:

Tras el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), relacionado con el nuevo Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE) manifiesta lo siguiente:

1. El IFE consideró necesaria una reforma al Reglamento de Radio y Televisión por las razones siguientes:

- Porque la experiencia de 50 elecciones organizadas desde 2008 muestra que es necesario corregir y ajustar varios procedimientos para una mejor, más eficiente y más ágil administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral.
- Porque el IFE está obligado a garantizar a los ciudadanos un modelo de comunicación política que les ofrezca información oportuna para emitir un voto razonado.
- Porque para lograr lo anterior, los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales requieren de una mayor flexibi-

lidad y oportunidad, de modo que un promocional pueda ser transmitido en la misma semana que se solicita.

- Porque es necesario pasar de un esquema que privilegia la sanción a otro que favorezca la corrección y prevención.
- Y porque existe una dispersión de criterios y jurisprudencias que es necesario reflejar en un cuerpo reglamentario único y coherente.

2. Al respecto, el TEPJF revocó el Acuerdo por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, del IFE. En su resolución:

- a. El TEPJF reconoció las facultades reglamentarias del IFE en materia de radio y televisión, dada su condición de administrador único de los tiempos del Estado con fines electorales.
- b. El Tribunal no entró al fondo en ninguno de los aspectos que tienen relación con el Reglamento de Radio y Televisión, ni mucho menos sobre los plazos legales que el IFE estableció para la transmisión de materiales de partidos políticos y autoridades electorales.
- c. A juicio del Tribunal, el IFE debió formalizar y dar seguimiento a las consultas realizadas con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), los estudios técnicos que tiene y a establecer una consulta más amplia con especialistas en el tema.
- d. Los magistrados y la magistrada determinaron que el IFE debió motivar de mejor manera la factibilidad técnica de los concesionarios y permisionarios para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones reglamentarias.

3. En relación con lo anterior, el IFE manifiesta que acatará en sus términos la resolución de la Sala Superior del TEPJF y se abocará de inmediato a cumplir con los requisitos que en la misma se establecieron.

En este sentido, reitera su compromiso con el sistema constitucional electoral y la revisión de los asuntos por parte del TEPJF y manifiesta una vez más su disposición a sostener un diálogo respetuoso y recoger las observaciones e inquietudes genuinas de la industria de la radio y la televisión y de los expertos en la materia. Todo ello, con el propósito de garantizar un mejor modelo de comunicación política, en beneficio de las y los ciudadanos.

Es preciso aclarar que el IFE entregó al TEPJF un estudio técnico que describe las características típicas de la operación de las emisoras de radio y televisión en México en el que se acredita, sin dejar lugar a dudas, que el nuevo plazo es viable y practicable. Además, una serie de visitas técnicas a un grupo representativo de permisionarios mostró también la factibilidad de la propuesta del IFE.

4. El IFE y la industria de la radio y la televisión, además de dialogar en torno al Reglamento, tienen la obligación legal de reunirse para presentar y conocer las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros de los medios electrónicos durante el proceso electoral por venir.

Por estas razones, el IFE ha convocado a una reunión formal y oficial con organizaciones que agrupan a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, el día 20 de septiembre a las 18:30 horas, en las instalaciones del propio instituto.

En respuesta al desplegado del IFE, la CIRT emitió otro desplegado en el que presentaba argumentos en torno a lo que el propio Instituto afirmaba.

#### *Desplegado, 20 de septiembre de 2011*

El IFE pretende pasar por encima del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El Tribunal Electoral revocó el Acuerdo que modificó el Reglamento que el IFE había aprobado de manera unilateral el pasado 27 de junio.

Queda vigente el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión de 2008 con el que se realizaron con certeza 50 elecciones, con un porcentaje de cumplimiento de la radio y la televisión de 97 por ciento.

Pretendiendo pasar por encima de decisiones judiciales, el presidente del IFE ha instruido a la Junta General Ejecutiva para expedir esta misma semana un nuevo proyecto de Reglamento que violaría nuevamente la resolución del Tribunal Electoral.

El IFE insiste en poner en riesgo el proceso electoral presidencial.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene un compromiso indeclinable con nuestra democracia y con la cobertura imparcial, equitativa y en condiciones de certidumbre del próximo proceso electoral federal.

A la opinión pública:

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, CIRT, expresa su más amplio reconocimiento al Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación por su trabajo ejemplar y responsable a favor de la legalidad que debe normar los procesos electorales en México.

La resolución emitida por el Tribunal Electoral fue una determinación en cuanto al fondo del asunto, donde los Magistrados por unanimidad resolvieron que el IFE en ningún momento motivó o justificó el propósito de la reforma a su Reglamento, no acreditó la necesidad de su realización y mucho menos los incumplimientos en que se hubiere incurrido para justificar la reforma.

Con la Resolución del Tribunal Electoral queda vigente un modelo de comunicación que se estableció en el Reglamento de 2008, logrando 97% de cumplimiento de las pautas.

Este modelo de comunicación vigente ha permitido a la ciudadanía estar informada oportunamente y emitir su voto libremente en las 50 elecciones que se llevaron a cabo de manera legal y legítima.

La CIRT reitera su compromiso con México, con la democracia y con la legalidad, y reafirma su irrestricto respeto por las autoridades y por la Ley.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión seguirá actuando en todo momento apegada a Derecho y exhorta a las autoridades del IFE a hacer lo propio.

RADIO y TELEVISIÓN MEXICANAS  
CIRT

## **Estrategia institucional para la discusión de la reforma al Reglamento: segunda ronda**

DE CONFORMIDAD con el artículo 65 del RART, vigente desde el 11 de agosto de 2008, vigente por resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-146/2011 y acumulados), toda propuesta de reforma al Reglamento deberá ser presentada al Presidente de la Junta General Ejecutiva a efecto de que sea dictaminada por dicho órgano.

Para poder avanzar en los trabajos para la aprobación del Reglamento nuevamente, en la Junta General Ejecutiva del IFE se propusieron las actividades que se señalan a continuación:

- Se elaborara una nueva Propuesta de Reforma al Reglamento, considerando los lineamientos aprobados por el Consejo

General y el CRT en cumplimiento a las disposiciones transitorias del reglamento revocado.

- La JGE ordenara a la Secretaría Ejecutiva que remita la propuesta de reforma a los organismos que agrupan a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales, Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y Sistema Nacional de Productoras y Radiodifusoras de las Instituciones de Educación Superior), para consultar por escrito la factibilidad de las modificaciones al RART, para lo cual los organismos consultados deberán aportar elementos técnicos que respalden su respuesta, dentro de un plazo razonable.
- Que por instrucciones de la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva consultara también a especialistas en materia de medios electrónicos de comunicación sobre la factibilidad técnica de los ajustes reglamentarios, en particular, los relativos a los plazos y esquemas de entrega de materiales y órdenes de transmisión a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.
- La Secretaría Ejecutiva, por mandato de la Junta, solicitara la opinión del CRT, el cual con fundamento en el artículo 10, numeral 2, del Reglamento de Sesiones del Comité, podrá convocar a reuniones a los representantes de la industria para discutir y analizar la Propuesta de Reforma al Reglamento.
- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), en cumplimiento a lo ordenado por la Junta General Ejecutiva, analizara las respuestas a las consultas planteadas a los organismos de la industria de la radio y la televisión, y a los especialistas, y elaborara el proyecto de Dictamen de Reforma al RART, debiendo fundar y motivar las razones por las cuales las observaciones recibidas resulten aplicables o improcedentes.
- En cumplimiento a lo ordenado por la Junta General Ejecutiva que la DEPPP presentara el proyecto de Dictamen de Reforma al RART, de conformidad con el artículo 65, numeral 3, inciso b), del Reglamento hoy vigente.

- La Junta General Ejecutiva sometiera el Dictamen de Reforma al RART a consideración del Consejo General, para su aprobación y posterior publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con la finalidad de que se adopten oportunamente las determinaciones relativas al acceso a radio y televisión de partidos políticos y autoridades electorales en la Junta General Ejecutiva y en el Consejo General, con motivo del proceso electoral federal 2011-2012, era necesario que la reforma al RART ocurriera a más tardar el 31 de octubre de 2011.

En razón de lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sugirió el siguiente cronograma de actividades para la reforma al RART:

Tabla 60

Cronograma de actividades para la reforma al RART

Actividad	Fecha
1. Elaborar nueva propuesta de reforma al Reglamento.	Del 23 al 27 de septiembre de 2011
2. Dar por recibida la propuesta de reforma al Reglamento en la Junta General Ejecutiva.	28 de septiembre de 2011
3. Notificar consultas a los organismos que agrupan a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión sobre la factibilidad de la reforma reglamentaria.	29 de septiembre de 2011
4. La Junta General Ejecutiva solicita la opinión del CRT para elaborar el dictamen que se somete a consideración del Consejo General.	29 de septiembre de 2011
5. Se notifican consultas a especialistas en materia de radio y televisión sobre la factibilidad de la reforma reglamentaria.	29 de septiembre de 2011
6. Periodo para la recepción de respuestas y elementos técnicos.	Del 29 de septiembre al 14 de octubre de 2011
7. Reunión de trabajo con los representantes de la industria de la radio y la televisión.	17 de octubre

Actividad	Fecha
8. La DEPPP analiza las respuestas y funda y motiva las razones por las cuales las observaciones recibidas resultan aplicables o improcedentes, y las que sustentan las reformas propuestas para preparar el Dictamen de reforma reglamentaria.	Del 17 al 21 de octubre de 2011
9. Aprobación del Dictamen sobre la reforma al RART por parte de la Junta General Ejecutiva.	24 de octubre de 2011
10. El Consejo General aprueba el Acuerdo por el que se reforma el Reglamento de Radio y Televisión.	26 de octubre de 2011
11. Se ordena la publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	27 de octubre de 2011
12. El Reglamento de Radio y Televisión entra en vigor.	1 de noviembre de 2011

Fuente. Propuesta de la DEPPP al Comité de Radio y Televisión.

## Consulta pública y el informe de factibilidad

EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2011, la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del IFE notificó, al Presidente y a los integrantes del Comité de Radio y Televisión, la propuesta del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, la cual era objeto de la consulta, con el fin de que pudieran emitir su opinión.

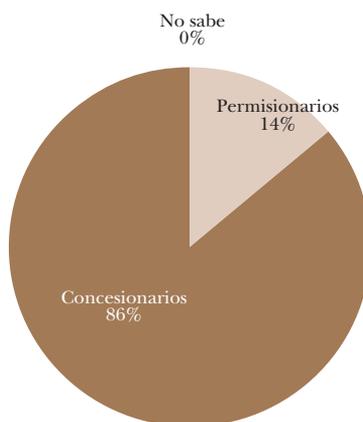
En esa misma fecha, la Secretaría Ejecutiva notificó a todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión la consulta directa y por escrito referente a los diversos temas involucrados en la reforma al Reglamento; en total fueron notificados 1,886 oficios.

El 29 de septiembre de 2011, la Secretaría Ejecutiva notificó a las cinco organizaciones que agrupan a concesionarios y permisionarios en México (Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales, Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, Sistema Nacional de Productoras y Radiodifusoras de las Instituciones de Educación Superior, representación en México de la Asociación Mundial de las Radios Comunitarias) la consulta directa y por escrito relativa a la factibilidad de las modificaciones al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión, respecto de la cual los organismos consultados debieron aportar elementos técnicos que respaldaran su respuesta, antes del 14 de octubre de 2011.

De acuerdo con el Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión, derivado de los resultados de la consulta pública a concesionarios y permisionarios de radio y televisión, y del análisis que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas realizó sobre éstos, se pueden destacar algunos:

El IFE consultó a 1,886 concesionarios y permisionarios que representan a 2,319 emisoras de todo el país; de los cuales recibió respuesta de 493.

Gráfica 5  
Pregunta cuatro a concesionarios y permisionarios



Consulta	Opción	Cantidad	% de respuesta
4. ¿Se trata de un concesionario o permisionario?	Concesionario	423	85.80
	Permisionario	68	13.79
	No sabe	2	0.41

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, 2011.

De la consulta a los concesionarios y permisionarios, es importante destacar que de acuerdo con el informe de factibilidad, de los 493 concesionarios y permisionarios que respondieron, no todos se pronunciaron sobre el cuestionario. Además, en varios de los cuestionarios no se pronunciaron respecto a algunas preguntas. Por ello, el informe sobre los resultados es enfático al señalar que los datos estadísticos que se muestran a continuación están basados únicamente en los pronun-

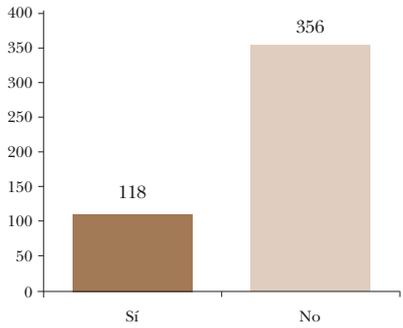
ciamientos explícitos por pregunta y, por ende, el universo total puede variar de un gráfico a otro.

De las primeras preguntas, una de las más relevantes es la que tiene que ver con los plazos de notificación y entrega de órdenes de transmisión y materiales.

Desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, los concesionarios y permisionarios podrán recibir las órdenes de transmisión y los materiales de radio y televisión vía electrónica, recepción satelital o en su domicilio. El periodo en que las órdenes de transmisión y los materiales serán puestos a su disposición o entregados vía electrónica o satelital será de 3 días hábiles previos al inicio de su transmisión. La entrega en el domicilio del concesionario o permisionario se realizará al menos dos días hábiles previos al inicio de su transmisión.

El 75% de los concesionarios y permisionarios, que emitieron una respuesta a la pregunta ocho del cuestionario de consulta, señalan que los tiempos para la transmisión de promocionales no son plausibles, tal como se indica en la siguiente gráfica:

Gráfica 6  
Pregunta ocho a concesionarios y permisionarios



Consulta	Opción	Cantidad	% de respuesta
<i>8. ¿Los tiempos de transmisión de materiales a que se refiere la propuesta que se pone a su consideración son plausibles?</i>	Sí	118	24.90
	No	356	75.10

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, 2011.

En consecuencia, en el informe se señaló que era posible afirmar que la reducción de plazo a tres días es posible técnicamente, no obstante la diversidad de procesos operativos y de dispositivos tecnológicos usados por los concesionarios y permisionarios del país, que van de la ingesta en minidiscos (tecnología de tres generaciones anteriores) hasta la alta definición y operación de distintas emisoras a escala nacional, como se reflejó en la consulta.

En el proyecto en estudio se proponía un día natural adicional para el caso de las emisoras que opten por la entrega en domicilio de materiales y órdenes de transmisión, y que tengan su domicilio legal en una localidad distinta a aquélla en que operan las emisoras respectivas.

Al respecto, se señaló que teniendo en cuenta que los esquemas de entrega de materiales son optativos, y las complicaciones que la distribución de promocionales a distintas plazas conlleva, se considera procedente el margen de un día natural adicional, en el entendido de que las sustituciones de materiales de los partidos políticos y de las autoridades electorales surtirán efectos en la misma semana, garantizando el dinamismo y la agilidad que subyacen a la reforma reglamentaria que se plantea.

En este contexto, el dictamen de factibilidad, tal como lo mandató el TEPJF concentró elementos que permiten al IFE realizar una motivación que justifique razonablemente la pertinencia de modificar los plazos de transmisión de los promocionales en radio y televisión, pues se respalda en un documento objetivo y pertinente que sirve de soporte para justificar la implementación de la modificación reglamentaria impugnada.

Además de que el diagnóstico incluye evidencia objetiva que refleja cuál ha sido la experiencia del IFE en las elecciones que ha llevado a cabo bajo el nuevo modelo de comunicación político-electoral en radio y televisión, en el dictamen de factibilidad se explican, detalladamente los escenarios que se esperan para las próximas elecciones, tomando en consideración las condiciones de sustitución de materiales en los extremos máximos y mínimos.

En síntesis, este dictamen concluyó que la reducción de plazos para realizar la sustitución de materiales (de cinco a tres días) es posible y, en virtud de la consulta pública a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, puede afirmarse también que estos plazos mantienen una relación favorable con las respuestas de dichos medios de comunicación.

No obstante, existe un porcentaje significativo de concesionarios y permisionarios que indican que los plazos propuestos no son posibles en la operación por diversas circunstancias como se refiere en el apartado correspondiente.

En consecuencia, en el informe de factibilidad derivado de la consulta pública, se señaló que resultaba procedente y pertinente la modificación reglamentaria a los esquemas y plazos para la entrega de órdenes de transmisión y materiales de partidos políticos y autoridades electorales, pues se consideró que atendía a la necesidad de garantizar la agilidad y el dinamismo al modelo de comunicación política, garantizando la certeza a los concesionarios y permisionarios, y reconociendo las capacidades técnicas de las emisoras a partir de datos objetivos, mensurables y públicos.

## **Nuevo Reglamento de Radio y Televisión**

EL CONSEJO GENERAL y el Comité de Radio y Televisión, así como las áreas ejecutivas asociadas, hicieron un esfuerzo importante por mejorar la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para todo el proceso electoral federal.

Por eso, el Reglamento de Radio y Televisión del IFE fue reformado por el Consejo General, antes del inicio de las precampañas, el 27 octubre de 2011. El Reglamento fue impugnado y, más tarde, el Tribunal Electoral lo confirmó no sin corregir varios aspectos del mismo Reglamento, en sesión de la Sala Superior del 13 de diciembre del mismo año. De modo tal que el IFE sesionó el 15 de diciembre, antes de empezar las precampañas, para acatar y dar total certeza a los involucrados: partidos, candidatos, permisionarios y concesionarios.

Los rasgos más importantes de ese Reglamento reformado son:

- Establece reglas para la transmisión de programas mensuales de partidos políticos en emisoras permisionarias de radio y televisión.
- Incorpora definición y alcances de los mapas de cobertura elaborados por el Instituto Federal Electoral.
- Determina el acceso a radio y televisión en zonas conurbadas, en particular, la del Estado de México.

- Amplía la colaboración de la estructura desconcentrada del Instituto para garantizar el acceso a estos medios de comunicación a nivel estatal.
- Incorpora elementos centrales para regular a emisoras que transmiten en otro idioma y criterios especiales, vistas y reprogramaciones.
- Desarrolla la regulación relativa a las emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro.
- Desarrolla la regulación respecto de los criterios de reprogramación.
- Establece cumplimiento de los plazos reglamentarios para la entrega y transmisión de materiales, y elaboración de órdenes de transmisión.

Tabla 61  
Modificaciones más importantes

Actualización y coherencia con los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Plazos y esquemas de notificación de materiales.	Atribuciones de los órganos del Instituto involucrados con la administración de los tiempos del Estado en materia electoral.	Aceleración de los plazos para un modelo más ágil, en la sustitución de materiales y para la notificación de pautas.	Mayor eficiencia operativa.
--	--	--	--	-----------------------------

Fuente. Elaboración propia con base en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.



# La aplicación del modelo de comunicación política en las elecciones federales y locales 2011-2012

## **Acciones preparatorias para la transmisión de mensajes**

PARA CUMPLIR CON SUS DIVERSOS MANDATOS constitucionales, consolidar el modelo de comunicación política electoral, así como desarrollar sus funciones legales y garantizar la prerrogativa de partidos políticos y autoridades electorales en el acceso a medios de comunicación, el IFE tuvo que instrumentar reglamentos, normas, acuerdos y criterios de diversa naturaleza (Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, DEPPP, 2012, pp. 7-31).

Los catálogos y pautas que fueron construidos para la elección atendieron los criterios constitucionales y legales, por lo cual era pertinente afirmar que la equidad en la distribución y en la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada, lo cual demostró la viabilidad práctica del modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

En el Informe sobre la administración de los tiempos del Estado emitido en julio de 2012 por parte de la DEPPP, se señala que, en un esfuerzo de planeación y de comunicación permanente con cada órgano electoral estatal, se aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales y legales para 4,810 pautas específicas, mismas que fueron notificadas con oportunidad, de tal forma que cada concesionario y permisionario de radio o televisión pudo programar los 48 minutos del tiempo del Estado desde el 18 de diciembre de 2011 al 1 de julio de 2012.

Sin embargo, por la multiplicidad de las elecciones locales coincidentes con la elección federal y, por consiguiente, de la diversidad de fechas de acceso conjunto a la radio y la televisión, —a falta de disposi-

ción expresa— el 14 de octubre de 2011 el Comité de Radio y Televisión decidió adoptar un conjunto de criterios para resolver las situaciones no previstas en la ley y, con ello, garantizar el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales en radio y televisión, tanto en los procesos electivos locales, como en el de carácter federal.

Para ello, ese órgano colegiado del IFE determinó que:

- Si la precampaña local se desarrollaba de forma simultánea a la precampaña federal, del tiempo que correspondía a los partidos políticos, en las estaciones de radio y canales de televisión que cubrirían el proceso local, se destinarían 11 minutos diarios a la precampaña federal y siete minutos diarios para la precampaña local.
- Durante el tiempo en que la precampaña local no coincidiera plenamente con la precampaña federal, o bien, en el lapso en que siga desarrollándose con posterioridad al término de la precampaña federal y hasta antes del inicio de la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que debieran cubrir el proceso local, los partidos políticos gozarían de 12 minutos diarios, los cuales se destinarían en su totalidad a cubrir la precampaña local, tal como ocurre en precampañas locales no coincidentes con un proceso electoral federal.
- Cuando el periodo de precampaña local concurriera con el periodo de campaña federal, los partidos políticos gozarían de siete minutos para la precampaña local y los 34 minutos restantes se destinarían a la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local;
- En el lapso en que coincidieran la campaña federal y la local, se destinarían 15 minutos a la campaña local de los partidos políticos y 26 minutos a su campaña federal, quedando los siete minutos restantes a disposición del IFE para el cumplimiento de sus propios fines y de otras autoridades electorales.

Estos criterios fueron intensamente discutidos al interior del Comité ya que, sin duda, representaban la posibilidad de que algún partido en alguna entidad federativa, dada la composición del Congreso estatal, tuvieran la posibilidad de tener más tiempo para la difusión de las campa-

ñas, sobre todo tratándose de etapas donde únicamente se desarrollarían precampañas o campañas no concurrentes o simultáneas con la federal.

Iniciado el proceso electoral y de acuerdo con el Informe General sobre la Administración de los Tiempos en Radio y Televisión de julio de 2012, durante el proceso electoral federal 2011-2012, se calificaron técnicamente 4,200 promocionales de radio y televisión desde el inicio de la precampaña hasta el 18 de junio del año en curso (fecha de la última transmisión de la campaña).

Respecto a las órdenes de transmisión, durante el proceso electoral federal 2011-2012, hubo 18 cortes de transmisión en precampaña, 12 en intercampaña, 26 en campaña y uno en periodo de veda. Cada corte implicó la elaboración de 2,335 órdenes de transmisión que fueron debidamente notificadas a cada concesionario y permisionario de radio y televisión incluido en el Catálogo de Emisoras que cubrieron el proceso electoral federal 2011-2012, dando un gran total de 133,095 órdenes de transmisión elaboradas y entregadas a medios de comunicación.

Lo anterior, también implicó que durante el proceso electoral federal 2011-2012 se distribuyeran 2,554 versiones de promocionales de radio y televisión desde el 15 de diciembre de 2011 (inicio de la precampaña de Jalisco) hasta el 1 de julio de 2012.

Tabla 62  
Número de versión de materiales en radio y televisión  
por tipo de actor

Actor	Versiones en radio y televisión
Partidos políticos en elección federal	804
Partidos políticos en elección local	1,110
Autoridades electorales federales	155
Autoridades electorales locales	485
<b>Total</b>	<b>2,554</b>

Fuente. DEPPP, 2012.

Tabla 63  
 Número de versión de materiales por etapa electoral

Periodo	Partidos	Autoridades	Total
Precampaña	275	205	480
Intercampaña	143	297	440
Campaña	1,720	461	2,181
Veda	0	277	277

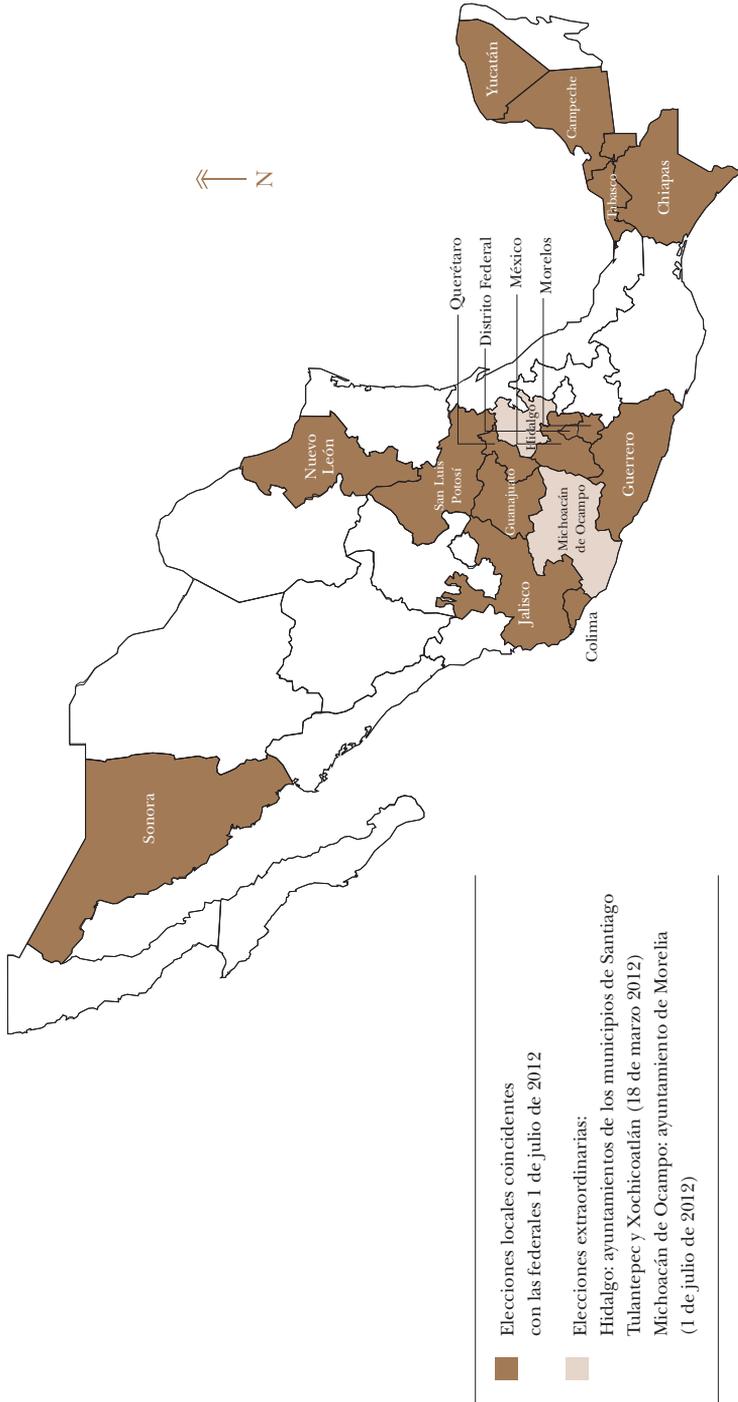
Fuente. DEPPP, 2012.

### **Participación de la radio y televisión en las elecciones locales coincidentes con la elección federal de 2012**

DESDE SU DISEÑO CONSTITUCIONAL y legal, las reglas de acceso a radio y televisión en materia electoral, para procesos federales y elecciones locales coincidentes, tuvieron como premisa que los calendarios electorales locales se adecuarían a los tiempos federales.

Sin embargo, ello no ocurrió, por el número de elecciones locales y extraordinarias que coincidieron en la jornada electoral el 1 de julio de 2012, cuyas respectivas etapas de precampaña y campaña se desarrollarían completamente desfasadas de los tiempos federales.

Mapa 6  
 Calendario electoral 2012



Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Tabla 64

**Fechas de acceso a radio y televisión en los procesos electorales locales coincidentes con la federal de 2012**

Entidad	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Veda	Jornada electoral
Federal	Entre el 18 de diciembre de 2011 y el 15 de febrero de 2012	Del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012	Del 30 de marzo al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Campeche	Del 25 de febrero al 24 de abril de 2012 (No puede exceder de 30 días)	Del 25 de abril al 12 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 13 de mayo al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Colima	Entre febrero y marzo de 2012	Aproximadamente del 1° al 18 de abril de 2012 (Depende de la precampaña)	Alrededor del 19 de abril al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Chiapas	Del 13 al 17 de mayo de 2012 (No puede exceder de cinco días)	Del 18 al 28 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 29 de mayo al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 30 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Distrito Federal	Del 8 de febrero al 18 de marzo de 2012	Del 19 de marzo al 28 de abril de 2012	Del 29 de abril al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 60 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Guanajuato	Del 11 de enero al 29 de febrero de 2012 (No puede exceder de 50 días)	Del 1 de marzo al 13 de abril de 2012	Entre el 14 de abril y el 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 75 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Guerrero	Del 1 de enero al 3 de abril de 2012 (No puede exceder de 21 días)	Del 4 de abril al 20 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 21 de mayo al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Jalisco	Del 15 de diciembre al 12 de febrero de 2012 (No puede exceder de 60 días)	Del 13 de febrero al 29 de marzo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 30 de marzo al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 90 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**Tabla 65**  
**Fechas de acceso a radio y televisión en los procesos electorales locales coincidentes con la federal de 2012**

Entidad	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Veda	Jornada electoral
México	Del 5 al 14 de abril de 2012 (No puede exceder de 10 días)	Del 14 de abril al 23 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 24 de mayo al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Morelos	Del 31 de enero al 20 de marzo de 2012 (No puede exceder de 50 días)	Del 21 de marzo al 13 de abril de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 14 de abril al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 75 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Nuevo León	Del 15 de febrero al 25 de marzo de 2012 (No puede exceder de 40 días)	Del 26 de marzo al 28 de abril de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 29 de abril al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 60 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Queretaro	Del 22 de marzo al 20 de abril de 2012 (No puede exceder de 30 días)	Del 21 de abril al 13 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 14 de mayo al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 45 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
San Luis Potosí	Del 2 de enero al 10 de febrero de 2012 (No puede exceder de 40 días)	Del 11 de febrero al 28 de abril de 2012	Del 29 de abril al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Sonora	Del 12 de marzo al 30 de abril de 2012		Del 29 de abril al 27 de junio de 2012 (63 días antes de la jornada)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012
Yucatán	Del 19 de diciembre de 2011 al 11 de febrero de 2012 (No puede exceder de 60 días)	Del 12 de febrero al 5 de abril de 2012	Del 6 de abril al 27 de junio de 2012 (No puede exceder de 90 días)	Del 28 al 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012

Entidad	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Veda	Jornada electoral
Chiapas (Gobernador)	Del 7 al 11 de julio de 2012 (No puede exceder de 5 días)	Del 18 al 28 de mayo de 2012 (Depende de la precampaña)	Del 17 de julio al 15 de agosto de 2012 (No puede exceder de 30 días)	Del 16 al 18 de agosto de 2012	19 de agosto de 2012
Tabasco (Gobernador, Diputados y ayuntamientos)	Del 15 de febrero al 30 de marzo de 2012	Del 1 de abril al 13 de mayo de 2012	Del 14 de mayo al 27 de junio de 2012	Del 28 al 30 de junio de 2012	21 de octubre de 2012

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Bajo estos criterios, se aprobaron también los catálogos de emisoras que cubrirían cada proceso electoral de acuerdo con el artículo 62, párrafo 5, del COFIPE. Para ello se elaboraron los catálogos y se actualizaron los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión del país, determinando su alcance efectivo.

También se incorporó la información relativa a la población total comprendida por la emisora correspondiente en cada entidad y, por mandato de ley, el Consejo General hizo del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participaron en la transmisión de las elecciones federales y locales durante 2012.

De esta manera, el catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformó por el listado de concesionarios y permisionarios de todo el país que:

- a. Tuvieron la obligación de transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les fueron notificadas.
- b. Estuvieron obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

En números agregados, el catálogo se integró por las siguientes emisoras por estado:

Tabla 66  
Catálogo de emisoras que cubrieron el proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales coincidentes y las elecciones extraordinarias en Morelia e Hidalgo

Entidad	Radio AM	Radio FM	Televisión	Total
Aguascalientes	12	9	6	27
Baja California	34	36	27	97
Baja California Sur	14	10	19	43
Campeche	14	6	13	33
Coahuila	39	29	34	102
Colima	10	16	13	39
Chiapas	35	39	35	109
Chihuahua	54	24	40	118

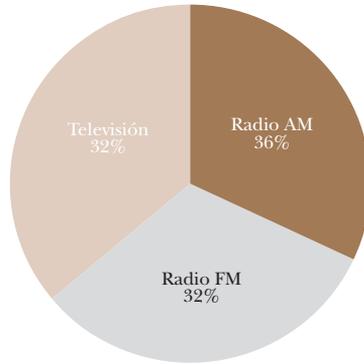
Entidad	Radio AM	Radio FM	Televisión	Total
Distrito Federal	27	33	10	70
Durango	19	8	14	41
Guanajuato	38	24	37	99
Guerrero	31	20	22	73
Hidalgo	7	7	7	21
Hidalgo (Extraordinaria)	6	5	8	19
Jalisco	46	46	22	114
México	19	17	11	47
Michoacán	22	8	16	46
Morelia (Extraordinaria)	18	24	19	61
Morelos	4	21	6	31
Nayarit	19	5	10	34
Nuevo León	29	40	35	104
Oaxaca	34	42	76	152
Puebla	22	24	9	55
Querétaro	11	10	5	26
Quintana Roo	13	15	16	44
San Luis Potosí	21	11	19	51
Sinaloa	37	18	16	71
Sonora	53	67	89	209
Tabasco	18	10	13	41
Tamaulipas	45	47	37	129
Tlaxcala	2	4	5	11
Veracruz	70	43	27	140
Yucatán	17	18	10	45
Zacatecas	13	5	15	33
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>741</b>	<b>741</b>	<b>2,335</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012, pp. 7-31.

De las 2,335 emisoras, 32% fueron de televisión, 36% de estaciones de radio AM y el restante 32% de estaciones de radio FM.

### Gráfica 7

Catálogo de emisoras que cubrieron el proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales coincidentes y las elecciones extraordinarias en Morelia e Hidalgo, por tipo de medio



Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012, pp. 7-31.

Por su parte, la Junta General Ejecutiva aprobó modelos de distribución de pautas y pautas específicas mediante 24 acuerdos, mientras que el Comité de Radio y Televisión aprobó modelos de distribución de pautas y pautas específicas, así como criterios especiales para administrar el modelo de comunicación política de mejor manera, mediante 36 acuerdos.

Al respecto, es importante mencionar que las pautas fueron construidas atendiendo los criterios constitucionales y legales, por lo cual es factible afirmar que la equidad en la distribución y en la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada, lo cual demuestra la viabilidad práctica del modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

Adicionalmente, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral vigente en 2012, se prevé la notificación de las pautas con 20 días de anticipación a su entrada en vigor y, en caso de modificaciones, con cuatro días previos, lo anterior implicó que con base en esos plazos se aprobaran modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales y legales para 4,810 pautas específicas, mismas que, de acuerdo con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, fueron notificadas con oportunidad, de tal forma que cada

concesionario y permisionario de radio o televisión programó los 48 minutos del tiempo del Estado desde el 18 de diciembre de 2011 hasta el 1 de julio de 2012.

### **Catálogos, bloqueos y coberturas de los medios de comunicación masiva**

A PARTIR DE LAS DEFINICIONES de las fechas por las que se dio inicio al proceso electoral federal 2011-2012, considerando que en diversas entidades del país, de acuerdo con lo que se mostró en el apartado anterior, se llevarían a cabo procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el 12 de noviembre de 2011, el Comité de Radio y Televisión aprobó el Acuerdo por el que se aprobaron los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión que participarían en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012.

Sin embargo, si bien haciendo uso de su atribución, el Comité por mayoría de votos adoptó varias medidas y decisiones que generaron importantes controversias tanto en el interior del Consejo General del IFE, como entre la autoridad y los concesionarios, particularmente de la televisión.

En el Acuerdo del Comité de Radio y Televisión identificado con el número ACRT/027/2011 se definió la conformación del catálogo de estaciones que cubrirían tanto la elección federal como las elecciones locales coincidentes con la federal. Lo anterior, debido a que en el artículo 44, numeral 6, del Reglamento de Radio y Televisión vigente en ese momento se establece que el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión para los procesos electorales federal y locales, con jornada comicial coincidente con la federal, deberá ser aprobado, cuando menos, 30 días antes del inicio de la etapa de precampañas de los procesos electorales de que se trate.

El Comité, haciendo uso de sus facultades legales, conformó el listado de concesionarios y permisionarios que quedaron obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales, así como también aquéllos que quedaron obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante los periodos de campañas hasta el día en que se celebrara la jornada comicial respectiva.

Con base en ello, el Comité incluyó en los catálogos respectivos el número suficiente de emisoras que, de acuerdo con su perspectiva, garantizaban la efectividad de la cobertura de las emisoras de radio y televisión en la entidad federativa de que se tratara, incluyendo, en su caso, a los concesionarios y permisionarios de otros estados, cuya señal alcanzara el territorio de las entidades que iban a celebrar procesos electivos.

El primer elemento que se sostuvo en el Comité fue la resolución del Tribunal identificada con la clave SUP-RAP-100/2011, en la que, de acuerdo con la interpretación de la mayoría de los miembros del órgano, se señaló que la prerrogativa constitucional de acceso a la radio y la televisión durante los procesos electorales locales estaba condicionada a la suficiencia efectiva de las señales de radio y televisión en el territorio de que se tratara, en los términos que se transcriben enseguida:

En efecto, conforme con el artículo 41, base III, Apartado B, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fines electorales de las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

Si bien los partidos políticos cuentan con la prerrogativa constitucional para acceder a tiempos de radio y televisión durante los procesos electorales en las entidades federativas, el ejercicio de ese derecho debe entenderse sujeto a la suficiencia efectiva de las señales de radio y televisión en la región territorial que se encuentre en proceso electoral.

De ahí que la exigencia de acceder a tiempos en medios de comunicación electrónicos, esté limitada a la disponibilidad de la recepción de señales dadas las variaciones de la orografía de la región de que se trate, de las condiciones ambientales permanentes que impacten en la efectividad de la señal, de capacidad de transmisión de las antenas de los concesionarios, entre otros aspectos que repercuten en la transmisión eficaz y permanente de las señales de radio y televisión.

Así, para poder determinar la suficiencia de coberturas, el Comité consideró lo que el Tribunal Electoral, en la resolución identificada con la clave SUP-RAP-080/2011 y acumulados, advirtió sobre este punto:

[C]ontrario a lo afirmado por las inconformes, la responsable sí expuso razonamientos para justificar su aseveración y precisó datos y variables objetivos para delimitar lo que debe entenderse por una suficiente co-

bertura, así como para arribar a su conclusión de que, con la inclusión de veinticuatro emisoras adicionales, se garantiza una cobertura efectiva del 95.98% del padrón en la Zona Conurbada [...]

El Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral precisó y definió cada una de las *variables en función de las cuales determinaría la suficiencia* o insuficiencia del número de emisoras que transmiten desde el Estado de México para cumplir con los fines de efectividad en la cobertura, a saber: *el número de señales de radio y televisión, el padrón electoral, la lista nominal, y las secciones electorales que cubren las señales de dichas emisoras [...]*

De todo lo descrito se sigue que *la responsable expuso los motivos, razonamientos y datos objetivos que, a su juicio, justifican su criterio de suficiencia* y su determinación de incluir a veinticuatro emisoras que originan su señal en el Distrito Federal en la cobertura del proceso electoral del Estado de México. Asimismo, definió qué debe entenderse por “suficiencia” en la cobertura en términos del cumplimiento efectivo de sus fines: así, consideró que la cobertura es suficiente para tal efecto cuando el número de emisoras que, en promedio, puede escuchar o ver cada ciudadano en una determinada región de una entidad federativa es proporcional (en la medida de lo posible) al número de ciudadanos que habitan esa región, en comparación con la razón de cobertura que se da en otras regiones de la misma entidad.

Lo infundado del agravio radica en que, contrario a lo afirmado por las inconformes, *la responsable sí expuso razonamientos para justificar su aseveración y precisó datos y variables objetivos para delimitar lo que debe entenderse por una suficiente cobertura.* [Énfasis añadido]

Sin embargo, el Comité consideró que dado que el proceso electoral federal 2011-2012 impactaría en todo el país, y que con motivo del mismo se elegía al próximo Presidente de la República y se renovaría el Congreso de la Unión, resultó indispensable garantizar la mayor cobertura al mismo en los medios de comunicación electrónica de todo el territorio nacional.

En este sentido, a cada estación de radio y canal de televisión que fuera incluido en el catálogo, con la finalidad de transmitir la pauta de un proceso electoral local, se le estableció la obligación a destinar, desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electiva, 48 minutos diarios para la difusión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales conforme a los pautados notificados por el Instituto Federal Electoral.

Por lo anterior, la interpretación del Comité, basado en diversas resoluciones de la Sala Superior, fue que la obligación de las concesionarias de transmitir los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales es respecto de cada estación de radio y televisión, sin exclusión.

Por lo tanto, el Comité consideró que el cumplimiento de la obligación constitucional por cada una de las estaciones de radio y canales de televisión resultaba indispensable y adquiriría una relevancia particular, tratándose de una elección federal coincidente con diversas elecciones locales, puesto que una determinación contraria implicaría:

- Una alteración a la distribución porcentual de los mensajes a que tenían derecho cada uno de los partidos políticos, de acuerdo con su fuerza política en dicha entidad o a nivel federal (dependiendo de si se celebraba un proceso comicial coincidente o no), violentando el principio de equidad que subyace a la distribución constitucionalmente prevista, puesto que algunos partidos políticos transmitirían en una entidad determinada un número mayor de mensajes a que tenían derecho y otros un número menor, dependiendo de su fuerza política en las entidades cuyas elecciones serían cubiertas desde el Distrito Federal.
- Tendría como consecuencia que el número de minutos a que tenían derecho los partidos políticos en las distintas etapas de los procesos electorales, se vería afectado, puesto que en entidades en las que no se celebraban comicios coincidentes los partidos políticos no podrían hacer uso de los 15 y 41 minutos en las etapas de precampaña y campaña federal, respectivamente, debido a que éstos se distribuirían con la pauta del Distrito Federal, que es coincidente, por lo que, de los 15 y 41 minutos anteriormente referidos, sólo podrían utilizarse 11 y 26 para la precampaña y campaña federal (y los siete y 15 minutos restantes corresponderían a elecciones que no se celebran en esa entidad).
- En los estados en los que se celebró una elección local coincidente con la federal, los partidos políticos no tendrían posibilidad de transmitir los mensajes correspondientes al mismo

en algunas emisoras e, incluso, en la entidad pudiera transmitirse propaganda electoral local.

- Vulneraría la libertad de los partidos políticos al uso pleno de su prerrogativa, que implica estar en posibilidad de decidir, incluso por lo que hace a la elección federal, los mensajes específicos que debían ser vistos y escuchados en una entidad determinada, e implicaría que los tiempos del Estado, que deben ser empleados para garantizar la prerrogativa de los partidos políticos y el derecho de las autoridades electorales, con el propósito de tutelar el derecho a la información de los ciudadanos, se utilizaría para difundir a nivel nacional la o las elecciones que son cubiertas por las emisoras que originan su señal en el Distrito Federal.
- Un criterio contrario también afectaría el tiempo que constitucionalmente corresponde a las autoridades electorales (tanto en entidades que celebraban comicios coincidentes como en las que no), puesto que en algunas entidades se disminuiría el tiempo que les correspondía, por la convergencia de la etapa de precampañas locales de la señal que se origina en el Distrito Federal, con la intercampana federal.

Por lo anterior, el Comité consideró, por mayoría de votos y sin el consenso de los partidos políticos,<sup>9</sup> que la totalidad de las emisoras de radio y televisión que operaban en México estarían obligadas a participar en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, y la totalidad de emisoras de radio y televisión ubicadas dentro del territorio de las entidades federativas correspondientes estarían obligadas también a participar en la cobertura de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal.

<sup>9</sup> El ACRT/027/2011 fue aprobado, en lo particular los considerandos del 14 a 33, así como el punto SEGUNDO del Acuerdo, por mayoría de votos de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez y Alfredo Figueroa Fernández, con el voto en contra del Consejero Electoral Benito Nacif Hernández, y sin el consenso de los partidos políticos integrantes del Comité de Radio y Televisión presentes.

Se aprobaron en lo particular los Considerandos 35 y 36 del presente instrumento, por mayoría de votos de los Consejeros Electorales Benito Nacif Hernández y Marco Antonio Baños Martínez, con el voto en contra del Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, y sin consenso de los partidos políticos integrantes del Comité de Radio y Televisión presentes.

Para cumplir con dicha disposición, se estableció que a todas las emisoras, incluidas en el catálogo aprobado, se les otorgaba un plazo que no debía exceder al día del inicio de las precampañas electorales correspondientes, es decir, al día 15 de diciembre de 2011, en el caso de emisoras incluidas en el catálogo del estado de Jalisco, y el 18 de diciembre de 2011, en el caso de las emisoras restantes, que participarán en la cobertura del proceso electoral federal, a efecto de que contaran con los elementos técnicos que les permitieran difundir los promocionales ordenados por este Instituto.

Posteriormente de la aprobación del Acuerdo por parte del Comité de Radio y Televisión del IFE, le correspondería al Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobar el Acuerdo mediante el cual se ordenaría la publicación y difusión de los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión que había aprobado el Comité de Radio y Televisión.

Así, el Consejo General aprobó en sesión extraordinaria del 14 de noviembre de 2011, por cuatro votos a favor de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández y el Consejero Presidente, Leonardo Valdés Zurita, y dos votos en contra, de los Consejeros Electorales Francisco Javier Guerrero Aguirre y Benito Nacif Hernández, el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012”, identificado con el número CG371/2011.

Dado el desacuerdo que se tuvo respecto al punto antes referido, conjuntamente con el Consejero Benito Nacif se presentó un voto particular con la finalidad de dejar claro el sentido de nuestra votación. En términos generales, el sentido de nuestro voto en contra del acuerdo del Consejo General se centró en los siguientes puntos:<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Voto particular de los Consejeros Benito Nacif Hernández y Francisco Guerrero Aguirre, “Proyecto de Acuerdo por el que se ordena la publicación del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con jornada comicial coincidente con la Federal, y se ordena la suspensión de la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas en las estaciones de radio y canales de televisión incluidas en el catálogo”, CG371/2011. 14 de noviembre de 2011.

• *El Comité de Radio y Televisión excedió sus facultades legales al emitir criterios generales y abstractos en el Acuerdo ACRT/27/2011*

La Sala Superior del TEPJF, en su sentencia del 24 de diciembre de 2010, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-52/2010 (Huajuapán de León, Oaxaca) emitió criterios respecto a los alcances de las obligaciones de concesionarios y permisionarios establecidas en la Constitución y el COFIPE en relación con los tiempos de radio y televisión administrados por el IFE.

De acuerdo con la resolución del TEPJF, la facultad de la autoridad administrativa de imponer a los concesionarios y permisionarios el deber de proveer tiempo para la difusión de los mensajes locales de los partidos políticos y autoridades electorales consiste en un deber de carácter secundario, que deriva de una obligación constitucional y legal primaria. La obligación primaria tiene una base constitucional y una configuración legal. Consiste en el deber de transmitir los promocionales de los partidos políticos y los mensajes de las autoridades electorales.

Los deberes secundarios derivan de actos administrativos que imponen cargas de eficientización, operativas e instrumentales. De acuerdo con el TEPJF, el IFE tiene atribuciones para imponer el deber secundario del bloqueo, entendido como la sustitución de una señal de origen por un contenido local. Sin embargo, la Sala Superior estableció que “el despliegue de dicha atribución debe ser determinado por la autoridad administrativa electoral de manera congruente y razonable, en atención a las circunstancias del caso concreto...”.

En otras palabras, en dicho voto particular se argumentó que los deberes secundarios, como el desarrollar la capacidad de bloqueo, no son inherentes a la obligación constitucional y legal primaria, porque no están definidos *ex ante* y de forma general en la ley. Por el contrario, deriva “de una decisión administrativa que, en un caso en particular concreta una obligación principal derivada de la ley”. El TEPJF determina que, en todo caso, dicha decisión administrativa “está sujeta a criterios de razonabilidad y los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad”.

Con la aprobación del Catálogo, la mayoría del CRT formuló un criterio general diferente. Determinó que todas las emisoras tenían la obligación de transmitir la pauta específica de la entidad federativa en donde residen, con independencia de las circunstancias del caso parti-

cular. La mayoría del Consejo arribó a esa conclusión, al considerar que si la autoridad administrativa electoral deja de imponer de forma generalizada la obligación de bloqueo, afectaría el principio de equidad en la elección federal, pues los promocionales correspondientes a los tiempos locales de la señal de origen (Distrito Federal) se retransmitirían en los territorios de otras entidades federativas.

Basado en este criterio, el CRT determina que todas y cada una de las emisoras, incluyendo a aquéllas que al operar bajo el esquema de redes nacionales retransmiten la señal de origen, tienen una obligación legal *ex ante* de insertar la pauta local ordenada por el IFE.

El primer problema con el nuevo criterio del CRT es de carácter formal. Dicho órgano del IFE carece de la autoridad legal para emitir normas o criterios de carácter general. Sólo puede aplicar disposiciones constitucionales o legales expresas. Así lo dispuso el TEPJF en el SUP-RAP-531/2011 en el que revocó el Acuerdo del ACRT 025/2011 y ordenó que se remitiera al Consejo General del IFE para su aprobación. En esta resolución, la Sala Superior limitó el ámbito de las atribuciones del CRT.

Así, determinó que el CRT no puede “emitir un criterio general en el que se define una norma nueva”, pues el Consejo General es “el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en la ley”. Con el fin de despejar cualquier duda, citamos en extenso el razonamiento del SUP-RAP-531/2011, en el que la Sala Superior determinó que el CRT se había extralimitado en sus atribuciones al aprobar el “Acuerdo del Comité de Radio y Televisión por el que se emiten criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicables a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal”:

En suma, si bien el Comité responsable trata de fundar su resolución a partir de una pretendida interpretación del marco constitucional, legal y reglamentario en materia de asignación y distribución de tiempos en radio y televisión, *lo cierto es, que en lo tocante a procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, emite un criterio general en el que se define una norma nueva que establece el tiempo en radio y televisión que corresponde asignar a los partidos políticos para los casos en que los periodos de precampañas y campañas locales no coincidan exactamente con las precampañas o campañas federales. El criterio adoptado por la autoridad responsable, rebasa el ámbito de atribuciones de su emisor, toda vez que como quedó explicado con anterioridad, el Consejo General del Instituto Federal*

*Electoral es el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la medida que las normas que rigen la materia de radio y televisión para fines electorales, solamente pueden ser reguladas por el máximo órgano de dirección de dicho Instituto. Además, es importante subrayar que dicha conclusión se robustece, si se toma en consideración que el citado criterio adoptado por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral no se encuentra recogido en ninguna norma general, ni en el propio Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral o en un Acuerdo equivalente a esta jerarquía normativa. [Énfasis añadido]*

En suma, el CRT carece de facultades para emitir el criterio general por el que impuso a todas y cada una de las emisoras de radio y televisión la obligación de bloquear la señal de origen y sustituirla por las pautas locales específicas de la entidad federativa en que residen. Al hacerlo invadió las atribuciones que son exclusivas del Consejo General del IFE.

• ***La fundamentación jurídica del Acuerdo ACRT/27/2011 es insuficiente e indebida***

Se argumentó también que los actos de autoridad encuentran su fundamento, en primer lugar, en una norma expresa, siguiendo la jerarquía de las mismas. Para el caso concreto, la obligación absoluta de bloquear, esto es de insertar contenidos localmente en todas las señales retransmitidas, lo que no está expresamente establecida en la Constitución, el COFIPE o el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

En caso de no existir una norma expresa, se debe acudir a la intención del legislador plasmada en los debates, dictámenes o exposiciones de motivos que se generan con motivo del proceso legislativo o de reforma constitucional.

Una prueba clara de que la intención del legislador no fue obligar a los concesionarios y permisionarios a sustituir la señal de origen de manera absoluta por la señal local es el Dictamen del COFIPE aprobado por la Cámara de Diputados en 2007, que dice textualmente:

Las obligaciones constitucionales que derivan de esta reforma, tienen como propósito dejar asentado de manera clara la forma en que las estaciones de radio y televisión, permisionarias y concesionarias, deben

cumplir con la transmisión de los tiempos que le ordene el Instituto Federal Electoral, *para lo cual se hace necesaria [sic] tener presente que dichas estaciones de radio y televisión que operen retransmitiendo programación de una estación de radio o televisión ubicada en otra ciudad o región, deberán incluir la propaganda que entregue el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la estación ubicada en el lugar en donde se origine la programación*, lo cual contribuirá a que el Instituto lleve a cabo de una manera más eficiente la distribución de los materiales y, a su vez, el monitoreo que tenga que realizar en sus nuevas tareas otorgadas. (Cámara de Diputados, 2007). [Énfasis añadido]

De lo anterior, se concluye que el legislador estaba consciente de los distintos esquemas bajo los cuales operan los concesionarios y permisionarios, y reconoció la diferencia de posibilidades técnicas e, incluso, las ventajas para el IFE de poder contar con un esquema más flexible que le permitiera realizar sus labores de manera más eficiente, estableciendo en cada caso cuáles serían las estaciones que pudieran bloquear. En este tenor, rechaza claramente el criterio de territorialidad que se aplicó en el Acuerdo del CRT a ultranza.

Aunado a lo anterior el Tribunal Electoral, como ya hemos señalado, ha establecido que existen obligaciones primarias y deberes secundarios, bajo la premisa de que estos últimos se encuentran supeditados al cumplimiento de ciertos requisitos. En este sentido, el TEPJF ha señalado expresamente en el SUP-RAP-52/2010, cuáles son estos requisitos: que exista una norma que establezca una obligación para el particular; que haya una norma habilitante previa para la autoridad; que esté sujeta a criterios de razonabilidad; y que se observen los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En la misma resolución, el Tribunal Electoral determinó que “es claro que todos esos derechos [derecho a la información de los ciudadanos, libertad de empresa y libertad de expresión] tienen cobertura constitucional y, por eso, se debe atender a las propiedades fácticas relevantes del caso, a fin de ponderar qué derecho debe beneficiarse sin desconocer o suprimir algún otro” (Recurso de Apelación SUP-RAP-52/2010).

Además, el CRT, en ejercicio de sus facultades, ha operado con ciertas prácticas administrativas que dotan de certeza a los concesionarios y permisionarios, y que no pueden ser alteradas sin tomar en consideración los requisitos establecidos, ya citados en los párrafos anteriores.

El Tribunal Electoral así lo ha reconocido cuando señaló:

*Sin embargo, lo que no se puede desconocer es que por una práctica por parte del propio Instituto Federal Electoral, en su calidad de autoridad reguladora, en forma inicial admitió que los concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión dejaran de realizar la transmisión de los mensajes y programas de los partidos políticos y las autoridades electorales, porque no pudieran realizar el “bloqueo” de una determinada señal.*

[...]

Aunque en el Reglamento no se prevé una posibilidad específica para dejar de transmitir los mensajes señalados por carecer de elementos técnicos (como, en forma incorrecta, lo pretende la concesionaria), *la autoridad estableció una práctica que liberó a los concesionarios de una obligación constitucional, ya que, además de lo destacado, en el considerando 25 del Acuerdo CG552/2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expresamente señaló que “en situaciones que se presenten elementos de carácter técnico que impidan la transmisión de partidos políticos y autoridades electorales conforme a las pautas que se aprobar[on] por los órganos competentes del Instituto, los concesionarios y permisionarios listados en los catálogos que a través de ... [dicho] ... Acuerdo se difund[an] deb[ían] hacerlo del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual llev[aría] a cabo las consultas necesarias con los integrantes del Comité de Radio y Televisión para resolver lo conducente en términos de [la] información o ajustes que procedan...*

*Esta práctica administrativa fue generada por las determinaciones de la autoridad electoral federal sobre los alcances de las obligaciones de los concesionarios, por lo que operó una suerte de atenuante (no excluyente) de la responsabilidad del infractor, sobre todo si se tiene presente que ante las consultas formuladas por la concesionaria sobre su “incapacidad técnica” para realizar bloqueos (escritos del veinticuatro de febrero y doce de marzo, ambos de 2010) recibió por respuesta la negativa de la autoridad para justificar la no transmisión de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales (oficio DEPPP/STCRT/2603/2010 notificado el treinta de marzo de 2010 a Televisión Azteca, S. A. de C. V.) (Recurso de Apelación SUP-RAP 52/2010). [Énfasis añadido]*

De la interpretación de este criterio jurisdiccional, se desprende que el IFE había permitido que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no bloquearan para las elecciones locales si no contaban con las condiciones técnicas y operativas. Esta conducta fue permitida desde 2008 hasta 2011. Circunstancia que no fue ponderada ni valorada en el Acuerdo.

• *La obligación generalizada de bloqueo establecida en el Catálogo aprobado por el Comité carece de motivación material y técnica*

El Acuerdo ACRT/027/2011 carece de una debida motivación. El CRT elaboró el Catálogo sin aplicar los criterios de razonabilidad y congruencia, ni seguir los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad establecidos por la Sala Superior para imponer el deber secundario de bloqueo a concesionarias y permisionarias.

El Catálogo aprobado por el CRT impone una nueva obligación administrativa a 183 emisoras que, según el “Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión”, emitido en octubre de 2011 por parte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, declararon que retransmitían la señal de origen. Esta información no fue tomada en cuenta ni desvirtuada por el Comité.

En el diagnóstico realizado por instrucción del TEPJF para proceder con la reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se consideró el tema de los bloqueos en la transmisión de promocionales y se consultó a concesionarios como Televimex S. A. de C. V., Televisión Azteca S. A. de C. V. y los permisionarios Canal 11 y OPMA S. A. de C. V.

El resultado de la consulta se refleja en la tabla siguiente, donde se detalla el modo de operación de las emisoras de televisión, distinguiendo las que tienen capacidad de insertar contenidos locales de las que sólo retransmiten la señal de origen. Como puede apreciarse, un porcentaje considerable (42%) cae en esta segunda categoría:

Tabla 67  
Clasificación de las emisoras de acuerdo con modalidad de operación

	Televisa	Televisión Azteca	IPN	OPMA	Total
Bloquean	84	135	0	0	219
No bloquean	118	41	12	12	183
Origen/Local	23	3	1	0	27
Total de emisoras	225	179	13	12	429

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2011.

El diagnóstico contiene los elementos necesarios que contribuyeron a justificar la razonabilidad y factibilidad de los cambios propuestos en la reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. En consecuencia, tomó en cuenta elementos como:

el número de promocionales que se avecinan para el próximo proceso electoral federal, el número de cargos a elegir, la participación de siete partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local y las complejidades del bloque, entre otros temas relevantes. (DEPPP, 2011)

Por el contrario, el Catálogo no cuenta con datos que permitan valorar si las inversiones son razonables, si la tecnología está disponible, si se pueden hacer adecuaciones a la infraestructura física o contar con personal capacitado. Todo ello con la finalidad de evitar medidas irracionales.

Sobre los acuerdos, tanto del Comité de Radio y Televisión como del Consejo General identificados con los números ACRT/027/2011 y CG371/2011, el PRI, el PRD, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) Televimex, S. A. de C. V., Televisión Azteca S. A. de C. V. y el Instituto Electoral de Distrito Federal (IEDF) interpusieron recursos de apelación argumentando lo siguiente:

• ***Partido Revolucionario Institucional (PRI)***

Refiere que los razonamientos contenidos en los considerandos 36 y 37 del Acuerdo impugnado no se encuentran debidamente fundados ni motivados, pues se utilizan criterios no aplicados previamente en condiciones similares, lo que genera un estado de incertidumbre a los partidos políticos.

Afirmó que la responsable incumplió con las normas constitucionales y legales que establecen que se destinarán 15 minutos diarios a los partidos políticos en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la entidad federativa de que se trate, resultando innecesario establecer los porcentajes y tabuladores contenidos en los considerandos 36 y 37 del Acuerdo impugnado.

También manifestó que al existir inconsistencias en el acto reclamado, y al pretenderse destinar tiempos distintos a los previstos legalmente, se atenta contra el principio de certeza.

Manifestó que los considerandos 36 y 37 transgredían el principio de legalidad, al resultar contradictorios de normas jurídicas superiores

que establecen que los partidos políticos podrán acceder a 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.

- ***Partido de la Revolución Democrática (PRD)***

Señala que en lo relativo a la coincidencia de dos campañas locales, la responsable restringe y reduce de 18 a 12 minutos el tiempo de acceso de los partidos durante las precampañas y con lo cual se apropia de seis minutos que corresponden a los partidos políticos.

Infiere que la autoridad al destinar siete minutos en partes iguales para las precampañas del Distrito Federal y Estado de México, limita a sólo 3 minutos con 30 segundos la cobertura de precampaña del Distrito Federal que efectuará elecciones para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, cuestión que constituye una falta a los principios de legalidad, objetividad y certeza, ante la ausencia de una base para determinar tal distribución.

- ***Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT)***

La CIRT argumentó que le causaba agravio la negativa de procedencia de la recusación que promovió el 14 de noviembre de 2011, en contra del Consejero Electoral Alfredo Figueroa, a fin de que se abstuviera de discutir y votar el proyecto de acuerdo; pues de la lectura de diversas notas y entrevistas periodísticas publicadas después de la aprobación del Acuerdo CG194/2011, se advierte que el mencionado Consejero muestra clara animadversión contra la CIRT y sus afiliadas.

Indicó que de la lectura de la versión estenográfica de la sesión del CG de 14 de noviembre de 2011, se advierte que el Secretario, sin trámite de por medio, desechó el escrito de recusación, por lo que la responsable viola los principios de justicia, objetividad e imparcialidad, ya que le dio un trámite indebido a su solicitud.

También manifestó que los Acuerdos ACRT/027/2011 y CG371/2011 violan el principio de legalidad, pues en el primero, el CRT del IFE emitió un criterio general, por el cual regula a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, sin contar con facultades para reglamentar o proveer las leyes en dicha materia, emitiendo una norma que obliga a todas las emisoras del país a contar con elementos

técnicos que les permitan bloquear e insertar contenidos propios, con el objeto de transmitir una pauta específica e individualizada, lo que implicaba la emisión de un criterio general novedoso que no se encuentra previsto en la ley o reglamento aplicables.

Se manifestó que el citado Comité al emitir el acuerdo combatido omitió considerar el “Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión México”, elaborado en octubre de 2011 por la DEPPP, en atención a lo instruido en la sentencia emitida por ese H. Órgano Jurisdiccional Federal al resolver el SUP-RAP-146/2011 y acumulados, el cual entre otros temas, comprende el relativo al de la complejidad de bloqueos.

- ***Televimex, S. A. de C. V. y otras***

Expresó que la publicación del catálogo configura una violación al principio de legalidad, en virtud de que en la discusión del Acuerdo CG371/2011 la mayoría de sus integrantes consideraron que se encontraban imposibilitados para modificarlo y revocarlo, pues sólo corresponde al CRT la elaboración de los catálogos, sin pronunciarse sobre su falta de competencia para emitir criterios generales, por tanto, al no estar conformes los integrantes del Consejo General con dicho criterio, debieron rechazarlo.

Indicó que el Acuerdo ACRT/027/2011 impone de manera simultánea una nueva obligación administrativa a 183 emisoras, sin tomar en cuenta el *statu quo* que sirvió de base para la elaboración de la consulta y del “Dictamen de Factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión”, que la autoridad electoral emitió en la propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Manifestó que tiene una imposibilidad técnica y operativa de cumplir con las obligaciones impuestas, sosteniendo que existe una ilegalidad al emitir el Acuerdo ACRT/027/2011 y los actos derivados del mismo, al pasar por alto la carencia del equipo técnico y recursos humanos para cumplir con las obligaciones que se derivan del acuerdo impugnado.

- ***Televisión Azteca, S. A. de C. V.***

Señala que el CRT del IFE estableció en el punto de acuerdo segundo, en relación con los considerandos del 18 al 33, una norma que obliga a cada

una de las emisoras del país a contar con los elementos técnicos que les permitan bloquear e insertar contenidos propios, con el objeto de transmitir una pauta específica e individualizada, lo que implica la emisión de un criterio general y abstracto que corresponda al Consejo General.

Establece que la elaboración de un catálogo para el proceso electoral federal deviene innecesario, puesto que todas las emisoras del país, deben participar en la cobertura del proceso federal y se encuentran obligadas a transmitir los promocionales o mensajes respectivos, así como evitar la transmisión de propaganda gubernamental durante las campañas.

Afirma que la responsable incurrió en un abuso, ya que estando en aptitud de ordenar bloqueos en las emisoras de origen, lo que a su parecer garantizaría en mayor medida la obligación de cumplir con los tiempos del Estado, decide ordenar bloqueos en cada una de las emisoras del país, a partir del inicio de las precampañas, sin sustento legal alguno.

Al respecto, el 12 de diciembre de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia que recayó en el recurso de apelación SUP-RAP-553/2011 y acumulados, resolvió lo siguiente:

- La Sala Superior mencionó que los agravios esgrimidos en relación con el Acuerdo CG370/2011, sobre la indebida fundamentación y motivación de éste, respecto a la asignación de los minutos de tiempos en precampaña y campañas en los procesos locales coincidentes con el federal, resultaron infundados, ya que los actores partían de una premisa inexacta cuando alegaban que los 18 minutos diarios se distribuyeron atendiendo a una regla de cálculo que se basaba en los resultados de las elecciones de diputados federales y locales, siendo que en realidad la autoridad responsable sólo debe poner a disposición de los partidos políticos en conjunto 18 minutos diarios para las precampañas federales y locales, tal como lo hizo, al distribuirse siete minutos en la precampaña local y los 34 minutos restantes se destinaron a la campaña federal, de ahí lo equivocado del planteamiento.
- Asimismo, agregó que la responsable soportó su determinación de establecer 11 minutos diarios para la precampaña federal y siete minutos para las precampañas locales en los porcentajes de distribución, atendiendo a un criterio de proporcionalidad, basándose en los mapas de coberturas, el lis-

tado nominal de electores, datos que habían servido de base para establecer el porcentaje de población cubierto, conforme a lo establecido en el artículo 62, numeral 5 del COFIPE.

- Por otra parte, respecto al Acuerdo ACRT/027/2011 del Comité de Radio y Televisión, el órgano jurisdiccional mencionó que en éste se atribuyó una facultad que correspondía al CG del IFE, en razón de que definió aspectos relacionados con la obligación de los concesionarios y permisionarios, creando un criterio consistente en que todas las emisoras sin excepción estaban obligadas a realizar los bloqueos de sus transmisiones, así determinadas por la propia autoridad administrativa electoral, de ahí que lo regulado por el citado Comité ciertamente imponía una directriz sobre la difusión de los *spots* en radio y televisión revestida de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues determinó que no hay excepciones en materia de radio y televisión, por lo que todos los concesionarios y permisionarios estaban constreñidos a realizar bloqueos, no obstante que el aludido órgano estaba impedido para esgrimir una norma general de esa naturaleza, en virtud de que las facultades para discernir al respecto, en su caso, corresponden al CG. En consecuencia, la Sala Superior confirmó el Acuerdo CG370/2011 y revocó los diversos Acuerdos ACRT/027/2011 del Comité en cita, así como el CG371/2011 del CG del IFE, para los efectos precisados en la sentencia.
- Asimismo, precisó que en tanto el CG aprobara y emitiera un nuevo catálogo y, en consecuencia, realizara el ajuste respectivo, los concesionarios y permisionarios obligados durante precampañas deberán aplicar lo establecido en el catálogo impugnado y las pautas que de éste derivaban.

En acatamiento a la Sentencia de la Sala Superior, el Consejo General aprobó nuevamente un catálogo de estaciones que cubrirían el proceso electoral federal 2011-2012; sin embargo, previa a la sesión convocada para el 15 de diciembre de 2011, el 14 de diciembre de dos mil once, un día antes de aprobarse los catálogos de estaciones que participarían en la cobertura de las precampañas y campañas de la elección federal 2011-2012, diversas concesionarias entregaron manifestaciones ante el Consejo General para acreditar la imposibilidad técnica, mate-

rial y jurídica para realizar bloqueos en 157 respecto de las cuales son concesionarias.

Sin embargo, el 15 de diciembre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión extraordinaria el Acuerdo por el que se aprobó el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarían en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012.

En la parte resolutive del Acuerdo del Consejo General CG429/2011 se determinó lo siguiente:

**PRIMERO.** Se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión en todo el territorio nacional que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012 y en los procesos electorales locales que se llevarán a cabo en los estados de Campeche, Chiapas, Colima, México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán, así como en el Distrito Federal, el cual acompaña a este instrumento y forma parte del mismo para todos los efectos legales.

**SEGUNDO.** Todas las emisoras de radio y televisión incluidas en el catálogo se encuentran obligadas a participar en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Aquellas emisoras de radio y televisión incluidas en cada uno de los catálogos correspondientes a las entidades federativas con procesos electorales locales coincidentes con el federal, y que en los mismos se señala que están domiciliadas en esa entidad federativa, se encuentran obligadas a participar en la cobertura tanto del Proceso Electoral Federal 2011-2012, como del proceso electoral local coincidente correspondiente.

**TERCERO.** En el caso de las emisoras incluidas en los catálogos correspondientes al Estado de México y al Distrito Federal, que se señala que están domiciliadas en el Distrito Federal, se encuentran obligadas a participar en la cobertura tanto del Proceso Electoral Federal 2011-2012, como de los procesos electorales locales coincidentes correspondientes a ambas entidades.

**CUARTO.** Derivado de lo anterior, todas las emisoras incluidas en el catálogo están obligadas a destinar cuarenta y ocho minutos diarios a la difusión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales conforme a los pautados que al efecto notifique esta autoridad electoral federal, para la entidad que corresponda en términos de los puntos anteriores, desde el inicio de las precampañas correspondientes y hasta el día en que se celebre la jornada electoral.

**QUINTO.** Todas las emisoras incluidas en el catálogo que por esta vía se aprueba se encuentran obligadas a transmitir los mensajes que el Instituto Federal Electoral ordene de conformidad con las pautas de transmisión que en su oportunidad sean aprobadas por los órganos competentes del citado Instituto.

**SEXTO.** Se aprueba el listado de estaciones de radio y canales de televisión en todo el territorio nacional, para que el Consejo General determine lo relativo a la suspensión de la propaganda gubernamental en esas emisoras durante el periodo de campañas, con las excepciones previstas en la Constitución federal.

**SÉPTIMO.** El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión en todo el territorio nacional, que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012 y en los procesos electorales locales que se llevarán a cabo en los estados de Campeche, Chiapas, Colima, México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán, así como en el Distrito Federal, podrá ser modificado en caso de que las autoridades competentes en materia de radiodifusión proporcionen información que actualice o modifique los mapas de cobertura de las emisoras de radio y televisión comprendidas en el mismo.

**OCTAVO.** Se ordena la publicación del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, a través de los siguientes medios:

1. Publicación en el Diario Oficial de la Federación
2. Publicación de la parte conducente del catálogo en los periódicos o gacetas oficiales de todas las entidades federativas y el Distrito Federal.
3. Publicación en la página de Internet del Instituto Federal Electoral.

**NOVENO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral que lleve a cabo las gestiones necesarias para la publicación del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, en el Diario Oficial de la Federación.

**DÉCIMO.** Se instruye a las Juntas Locales del Instituto Federal Electoral en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como del Distrito Federal, que lleven a cabo

las gestiones necesarias para la publicación de la parte conducente del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, en los periódicos o gacetas oficiales de los gobiernos señalados en el punto de acuerdo PRIMERO.

**DECIMOPRIMERO.** Se instruye a la Unidad de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral que lleve a cabo las gestiones necesarias para la publicación del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, en la página de Internet del Instituto Federal Electoral.

**DECIMOSEGUNDO.** En cumplimiento al artículo 41, Base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordena la suspensión de la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial, esto es, del treinta de marzo al uno de julio de dos mil doce, en todas las emisoras de radio y televisión del territorio nacional, con las excepciones previstas en la Constitución federal y las autorizadas por este Consejo General.

**DECIMOTERCERO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, notifique el presente Acuerdo y el calendario del Proceso Electoral Federal 2011-2012 a las emisoras de radio y televisión previstas en el catálogo, a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (RTC); a los gobiernos locales de las entidades federativas del país; a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), y a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. (la RED).

**DECIMOCUARTO.** *Respecto a los escritos presentados ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral el día catorce de diciembre de dos mil once, por parte de las concesionarias, en el que señalan la imposibilidad material y jurídica para efectuar bloqueos en ciento cincuenta y siete estaciones de televisión, lo cual deberán acreditar en cada caso con los elementos probatorios ante la Secretaría Ejecutiva a más tardar el diez de enero de dos mil doce, ocurrido lo anterior se instruye a la Secretaría Ejecutiva a realizar la verificación técnica e informar a este Consejo General de la factibilidad para efectuar el debido cumplimiento o no del pautado ordenado por esta autoridad a efecto de que este Consejo General determine las modificaciones pertinentes a este Catálogo.*

*Dicha verificación tendrá que realizarse e informarse a este Consejo General antes del uno de marzo de dos mil doce. [Énfasis añadido]*

Ante esta resolución, se presentó de nueva cuenta un voto particular, conjuntamente con el Consejero Benito Nacif Hernández, con la finalidad de manifestar nuestro desacuerdo con lo adoptado por la mayoría de los Consejeros, con voto representados en el Consejo General del IFE.

En este sentido, con el voto particular presentado, nos apartamos del sentir de la mayoría de los Consejeros Electorales con derecho a voto del Consejo General respecto al criterio que podríamos denominar “bloqueo total”; es decir, establecer la obligación de manera inicial para que todas las emisoras del país cuenten con la capacidad para insertar contenido local, o bien que aquellas emisoras que tienen la obligación de transmitir total o parcialmente la señal de origen, también denominadas afiliadas, puedan sustituir la señal de origen por una señal localmente insertada.

Es importante precisar que el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueba el Catálogo que inicialmente fue circulado, y que se presentó en los mismos términos que el Acuerdo que el Tribunal revocó en su sentencia como se ha referido, se proponía imponer de forma generalizada la obligación de bloqueo a todas y cada una de las emisoras a partir del domingo 18 de diciembre; incorporando, incluso, a todas aquellas emisoras que en reiteradas ocasiones habían manifestado que carecen de la capacidad técnica y material de realizar estos bloqueos, y que también han sido en el pasado eximidas de esa obligación por parte del Instituto Federal Electoral, como parte de una práctica establecida desde 2009 en el proceso electoral federal, que, incluso, fue reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial en diversas sentencias como una práctica administrativa establecida por el Instituto Federal Electoral.

Con la finalidad de no omitir los elementos de carácter técnico necesarios para aprobar el Acuerdo referido, el Consejo General decidió incorporar, en el punto de acuerdo Decimocuarto, que respecto a los escritos presentados ante la Presidencia del Consejo General del IFE, el día 14 de diciembre de 2011, por parte de las concesionarias, donde señalan la imposibilidad material y jurídica para efectuar bloqueos en 157 estaciones de televisión, se ordena *ex post* que tienen la obligación de acreditar en cada caso, con los elementos probatorios ante la Secretaría Ejecutiva a más tardar el 10 de enero de 2012, posteriormente, también se instruye a la Secretaría Ejecutiva a realizar la verificación téc-

nica e informar a este Consejo General de la factibilidad para efectuar el debido cumplimiento o no del pautado ordenado por esta autoridad, a efecto de que este Consejo General determine las modificaciones pertinentes a este Catálogo.

Asimismo, se establece que dicha verificación tendrá que realizarse e informarse a este Consejo General antes del 1 de marzo de 2012.

La Sala Superior, en el SUP-RAP553/2011, no se pronunció sobre todos los agravios de las apelantes. En la página 231 de la resolución se señala que “Dado el sentido del presente fallo... hace innecesario pronunciarse sobre el resto de las alegaciones formuladas”.

Las consecuencias implícitas de revocar el Acuerdo ACRT/027/2011 por haber sido emitido por una autoridad incompetente conlleva cinco afirmaciones:

1. El criterio general de obligar a bloquear a todas las concesionarias y permisionarias es una norma general, abstracta e impersonal.
2. La norma referente al bloqueo no forma parte de la obligación primaria.
3. La norma referente al bloqueo, por lo tanto, no se encuentra consignada expresamente en la Constitución ni en el COFIPE.
4. Esta norma de carácter general puede ser emitida por el Consejo General, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias o por la Sala Superior del TEPJF en ejercicio de la plena jurisdicción.
5. Toda vez que el Tribunal no se pronunció, el Consejo General tenía la obligación de hacerlo para fundamentar el catálogo.

En el punto resolutivo número cinco del SUP-RAP553/2011 se señala: “Se ordena al órgano máximo de dirección que, en los términos precisados en la parte final de la presente ejecutoria, elabore y apruebe el catálogo de las estaciones de radio y canales de televisión..., para seguidamente proceder a su publicación en términos de ley”.

En la última parte de la ejecutoria, concretamente en la página 228, el Tribunal determinó:

En ese sentido, *lo conducente era que luego de la emisión del Acuerdo del Comité por el que aprobó el catálogo de estaciones, el Consejo General hubiese procedido a pronunciarse, exclusivamente, acerca de si avalaba o recha-*

*zaba lo previamente acordado por el citado Comité de Radio y Televisión, respecto al tema de los “bloqueos”, dado que ese aspecto era de su entera competencia, lo cual debió materializar en un distinto acuerdo o en aquél que emitiera al momento de ordenar la publicación del catálogo. [Énfasis añadido]*

En este sentido, el CG429/2011 carecía de fundamentación y motivación, y por supuesto violaba los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, y la medida adoptada era irracional, por lo que nos manifestamos en contra de dicha decisión. A continuación, se enuncian diversos elementos que permitieron sostener nuestra decisión.<sup>11</sup>

**• *El Acuerdo CG429/2011 no se encuentra debidamente fundamentado y motivado, ya que carece de criterios de razonabilidad y viola los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad al establecer medidas generales mediante el cual obliga a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión a contar con elementos técnicos que le permitan bloquear.***

En ese sentido, conviene en primer término ser enfáticos en que la Sala Superior permitió que el *Consejo General pudiera estimar la inconveniencia de ordenar bloqueos para los procesos electorales federal y locales. Es decir, es necesario considerar que si se ordena una medida de imposible cumplimiento dicha medida en nada abonaría a la certeza electoral.*

La propia ejecutoria reconoce como excepciones a la obligación de bloqueos que “materialmente, cada estación llegara a justificar conforme a los criterios aceptados por este tribunal, su imposibilidad material y jurídicamente justificada de cumplir con dicha obligación”, lo que ha sido objeto de los sendos escritos por parte de los sujetos regulados y descritos en los antecedentes del presente voto particular y que, en lugar de dilucidar si son aceptables o no, el Consejo General sólo tomó la determinación de imponer la obligación y posteriormente escuchar a los sujetos regulados, es decir, solicitarles los argumentos legales y técni-

<sup>11</sup> Voto particular de los Consejeros Benito Nacif Hernández y Francisco Guerrero Aguirre señalando que el sentido de nuestro voto fue EN CONTRA del “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con jornada comicial coincidente con la Federal, para dar cumplimiento al artículo 62, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Acatamiento a la Sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número de expediente SUP-RAP-553/2011 y acumulados”, identificado con el número CG429/2011.

cos que permitan al Consejo General posteriormente modificar el catálogo que mediante el Acuerdo queda aprobado.

Por lo anterior, es razonable que el Instituto Federal Electoral aceptara *prima facie* la información remitida por las concesionarias. Sin embargo, se reconoce que, en los casos convenientes, podía realizar las verificaciones cuando la información remitida fuera insuficiente.

Se requiere brindar certeza a los partidos políticos respecto al acceso de sus prerrogativas en materia de radio y televisión y en la forma en que éstas se cumplan efectivamente. Cualquier otro esquema dificultaría la planeación de las estrategias electorales de los partidos políticos.

• ***La obligación generalizada de bloqueo establecida en el Acuerdo CG429/2011 carece de motivación material y técnica***

Los actos de autoridad encuentran su fundamento, en primer lugar, en una norma expresa, siguiendo la jerarquía de las mismas. Para el caso concreto, la obligación absoluta de bloquear, esto es de insertar contenidos localmente en todas las señales retransmitidas, no está expresamente establecida en la Constitución, la ley de la materia o el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

En caso de no existir una norma expresa, se debe acudir a la intención del legislador plasmada en los debates, dictámenes o exposiciones de motivos que se generan por el proceso legislativo o de reforma constitucional.

Una prueba clara de que la intención del legislador no fue obligar a los concesionarios y permisionarios a sustituir la señal de origen de manera absoluta por la señal local, es el Dictamen del COFIPE aprobado por la Cámara de Diputados en 2007, que dice textualmente:

Las obligaciones constitucionales que derivan de esta reforma, tienen como propósito dejar asentado de manera clara la forma en que las estaciones de radio y televisión, permisionarias y concesionarias, deben cumplir con la transmisión de los tiempos que le ordene el Instituto Federal Electoral, *para lo cual se hace necesaria [sic] tener presente que dichas estaciones de radio y televisión que operen retransmitiendo programación de una estación de radio o televisión ubicada en otra ciudad o región, deberán incluir la propaganda que entregue el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la estación ubicada en el lugar en donde se origine la programación*, lo cual contribuirá a que el Instituto lleve a cabo de una manera más eficiente la distribución de los materiales y, a su vez, el monitoreo

que tenga que realizar en sus nuevas tareas otorgadas. (Dictamen de la Cámara de Diputados, del 11 de diciembre de 2007). [Énfasis añadido]

De lo anterior, se concluye que el legislador estaba consciente de los distintos esquemas bajo los cuales operan los concesionarios y permisionarios, y reconoció la diferencia de posibilidades técnicas e incluso las ventajas para el IFE de poder contar con un esquema más flexible que le permitiera realizar sus labores de manera más eficiente, estableciendo en cada caso cuáles serían las estaciones que pudieran bloquear.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral, como ya hemos señalado, ha establecido que existen obligaciones primarias y deberes secundarios, bajo la premisa de que estos últimos se encuentran supeditados al cumplimiento de ciertos requisitos. En este sentido, el TEPJF ha señalado, expresamente en el SUP-RAP-52/2010, cuáles son estos requisitos: i) que exista una norma que establezca una obligación para el particular; ii) que exista un norma habilitante previa para la autoridad; iii) que esté sujeta a criterios de razonabilidad; y iv) que se observen los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Además, el Consejo General, en ejercicio de sus facultades, ha operado con ciertas prácticas administrativas que dotan de certeza a los concesionarios y permisionarios, y que no pueden ser alteradas sin tomar en consideración los requisitos establecidos, ya citados en los párrafos anteriores.

El Tribunal Electoral así lo ha reconocido cuando señaló:

*Sin embargo, lo que no se puede desconocer es que por una práctica por parte del propio Instituto Federal Electoral, en su calidad de autoridad reguladora, en forma inicial admitió que los concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión dejaran de realizar la transmisión de los mensajes y programas de los partidos políticos y las autoridades electorales, porque no pudieran realizar el “bloqueo” de una determinada señal.*

[...]

Aunque en el Reglamento no se prevé una posibilidad específica para dejar de transmitir los mensajes señalados por carecer de elementos técnicos (como, en forma incorrecta, lo pretende la concesionaria), la autoridad estableció una práctica que liberó a los concesionarios de una obligación constitucional, ya que, además de lo destacado, en el considerando 25 del Acuerdo CG552/2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expresamente señaló que “en situaciones que se presenten elementos de carácter técnico

*que impidan la transmisión de partidos políticos y autoridades electorales conforme a las pautas que se aprobar[on] por los órganos competentes del Instituto, los concesionarios y permisionarios listados en los catálogos que a través de ... [dicho] ... Acuerdo se difund[an] deb[ían] hacerlo del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual llevaría a cabo las consultas necesarias con los integrantes del Comité de Radio y Televisión para resolver lo conducente en términos de [la] información o ajustes que procedan...*

*Esta práctica administrativa fue generada por las determinaciones de la autoridad electoral federal sobre los alcances de las obligaciones de los concesionarios, por lo que operó una suerte de atenuante (no excluyente) de la responsabilidad del infractor, sobre todo si se tiene presente que ante las consultas formuladas por la concesionaria sobre su “incapacidad técnica” para realizar bloqueos (escritos del veinticuatro de febrero y doce de marzo, ambos de 2010) recibió por respuesta la negativa de la autoridad para justificar la no transmisión de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales (oficio DEPPP/STCRT/2603/2010 notificado el treinta de marzo de 2010 a Televisión Azteca, S. A. de C. V.) (Recurso de Apelación SUP-RAP 52/2010). [Énfasis añadido]*

De la interpretación de este criterio jurisdiccional se desprende que el IFE había permitido que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no bloquearan para las elecciones locales si no contaban con las condiciones técnicas y operativas. Esta conducta fue permitida desde 2008 hasta 2011. Circunstancia que no fue ponderada ni valorada en el Acuerdo.

El nuevo modelo de comunicación política, introducido en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, estableció la obligación primaria de transmitir los tiempos del Estado. Sin embargo, dejaron al Consejo General la posibilidad de establecer, dentro de los cauces constitucionales y legales, los términos en los que este nuevo modelo se aplicaría.

El Acuerdo CG429/2011 contradice los motivos expuestos por la reforma constitucional; los criterios del Tribunal Electoral expuestos y las prácticas administrativas del Instituto, reconocidas por el mismo TE-PJF. Así, el criterio general de bloqueo absoluto aprobado carece de una debida motivación. El Consejo General elaboró el Catálogo sin aplicar los criterios de razonabilidad y congruencia, ni seguir los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad establecidos por la Sala Superior para imponer el deber secundario de bloqueo a concesionarias y permisionarias.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior del TEPJF resolvió, el 14 de septiembre de 2011, los recursos de apelación radicados en el expediente SUP-RAP-0146/2011 y acumulados, relativos a la aprobación de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. De la inconformidad planteada en el recurso de apelación por las omisiones y violaciones procedimentales al aprobar el Reglamento de Radio y Televisión, la Sala Superior resolvió que:

se debe tomar en consideración la capacidad de los sujetos obligados para hacer las transmisiones de los promocionales, con el objetivo de evitar medidas irracionales y el consecuente entorpecimiento u obstaculización de la oportuna y adecuada difusión de los programas, promocionales y mensajes de las autoridades y partidos políticos en materia electoral.

En consecuencia, el TEPJF determinó “la necesidad de consultar a los sujetos a los cuales se dirige la norma, es decir, a las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a organismos especializados en esa materia”.

Al respecto, el SUP-RAP-52/2011 señala, claramente, que las medidas adoptadas, como es el caso del bloqueo total del acuerdo del Consejo General multicitado, deben de establecerse “de manera congruente y razonable, en atención del caso concreto y justificados de manera cierta, objetiva y plenamente en un lapso de tiempo con suficiente anticipación, pues nadie está obligado a lo imposible”. A continuación se transcriben los razonamientos de la Sala Superior del TEPJF antes descritos:

*De esta manera, según las circunstancias del caso particular, es factible que, en ejercicio de sus atribuciones, la autoridad administrativa electoral ordene que se provea lo necesario (sin que importe que ello conlleve el establecimiento o preservación de condiciones suficientes) para la transmisión de mensajes de contenido local para los partidos políticos y autoridades electorales, en ciertas emisoras o canales de la entidad federativa y no en todas, o bien, que introduzca alguna otra modalidad, en su carácter de autoridad en la materia de radio y televisión en el ámbito electoral, pero siempre bajo razones que expliquen y justifiquen de manera plena, cierta y objetiva, las medidas que se deban adoptar como deber secundario y en forma lo suficientemente anticipada a la realización del evento o inicio de la etapa electoral de que se trate, a fin de que se tomen las providencias adecuadas y oportunas, inclusive, de ser necesario escuchando a los concesionarios y permisionarios que deben adoptar ciertas providencias o preservar un determinado estado de cosas.*

Se ha establecido que dichas medidas o determinaciones administrativas que hacen operativos o eficientes ciertos deberes secundarios pueden ser de cualquier índole (técnicos, operativos u organizativos, por ejemplo), *siempre que no sean irrazonables o desmesurados, porque impliquen: a) La superación de situaciones imposibles, o b) Una complejidad casi insuperable.* [Énfasis añadido]

Al respecto, a efecto de no tomar medidas irracionales y sin reflexionar las cuestiones técnicas, el Consejo General debió tomar en consideración para dilucidar *ex ante* si la totalidad de las estaciones de radio y televisión distribuidas en todo el país cuentan con la capacidad técnica o no de bloquear la señal.

Sólo para establecer un marco referencial, resulta pertinente reiterar que los sujetos regulados expresaron como consideraciones de carácter técnico que, a pesar de que en varios escritos y diagnósticos ya han sido conocidos por los integrantes del Consejo General, resultan cruciales para entender a cabalidad el asunto técnico, el cual no fue considerado.

Los concesionarios argumentaron de manera precisa la imposibilidad de las estaciones de las concesionarias para realizar bloqueos de manera inmediata:<sup>12</sup>

- No existe equipo técnico en el mercado para realizar los bloqueos de la señal radiodifundida de manera remota (es decir, sin que se requiera hacer bloqueos manuales) en todas las emisoras.
- No es posible contar, en un plazo menor a un año, con el equipo necesario para bloquear y desarrollar lo que mi mandante denominó como “SABIC”.
- La mayoría de las emisoras que no cuentan con la posibilidad de bloquear encuentran obstáculos que llevaría tiempo

<sup>12</sup> Voto particular de los Consejeros Benito Nacif Hernández y Francisco Guerrero Aguirre, señalando que el sentido de nuestro voto fue EN CONTRA del “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con jornada comicial coincidente con la Federal, para dar cumplimiento al artículo 62, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Acatamiento a la Sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número de expediente SUP-RAP-553/2011 y acumulados”, identificado con el número CG429/2011.

superar, los cuales van desde la falta de Internet o telefonía hasta cuestiones complejas como el difícil acceso y la falta de infraestructura para albergar personal.

- En todo caso, para realizar los bloqueos el SITATYR no cuenta con el suficiente personal capacitado para que opere los equipos bloqueadores.
- Además, por cuestiones de seguridad resulta compleja su adscripción a determinados lugares.

De esta forma, se concluye que con el Acuerdo aprobado CG429/2011 se generarían dos problemas de constitucionalidad y legalidad. El primero es el de establecer obligaciones de imposible cumplimiento, violando el principio de razonabilidad, según el cual nadie está obligado a lo imposible. El segundo es que generaría incertidumbre y confusión respecto al cumplimiento de las prerrogativas de los partidos políticos de radio y televisión que no tendrían la certeza de cómo van a ser administradas sus prerrogativas en ese conjunto de estaciones, violando de esa manera el principio de certeza que estamos obligados a seguir.

En suma, el Acuerdo del Consejo General de referencia violenta el principio de certeza, que se establece en el artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se propuso una medida que solucionaría el problema, la cual fue rechazada. A nuestro juicio, la propuesta tenía ventajas que permitían corregir y brindar una verdadera solución mediante mecanismos racionales, idóneos y oportunos, y sobre todo considerando los elementos técnicos que se presentaron a los integrantes del Consejo General por parte de los concesionarios y, por supuesto, antes de la aplicación de una medida irracional.

La propuesta consistió específicamente en modificar el punto de acuerdo Segundo, en los siguientes términos (voto particular de los Consejeros Benito Nacif Hernández y Francisco Guerrero Aguirre, señalando que el sentido del voto fue EN CONTRA del Acuerdo identificado con el número CG429/2011):

**SEGUNDO.** Todas las emisoras de radio y televisión incluidas en el catálogo se encuentran obligadas a participar en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Aquellas emisoras de radio y televisión incluidas en cada uno de los catálogos correspondientes a las entidades federativas con procesos electorales locales coincidentes con el federal, y que en los mismos se señala que están domiciliadas en esa entidad federativa, se encuentran obligadas a participar en la cobertura tanto del Proceso Electoral Federal 2011-2012, como del proceso electoral local coincidente correspondiente, en este último caso cuando tengan la capacidad técnica de bloquear sus señales. Por lo que hace a las estaciones de radio y televisión, que no cuenten con las condiciones materiales para realizar los bloqueos de sus señales, a que se refiere el considerando 25 del presente Acuerdo, participarán en dichas elecciones, conforme a lo siguiente

- a) Transmisión de cuarenta y ocho minutos por parte de todas las concesionarias y permisionarias.
- b) En estos cuarenta y ocho minutos se transmitirá la pauta federal que será igual a la de las entidades que no tienen proceso local coincidente.
- c) Las órdenes de transmisión y las pautas serán iguales para este grupo de canales.
- d) Bloqueo satelital de las emisoras del Distrito Federal. En todos los canales que no bloquean se verá exclusivamente la pauta federal.
- d) Las elecciones locales tendrían la cobertura necesaria para que partidos gocen de su prerrogativa.

Adicionalmente, se propuso una segunda adecuación al Proyecto propuesto que consistió en incorporar un nuevo punto de Acuerdo Transitorio en los siguientes términos (voto particular de los Consejeros Benito Nacif Hernández y Francisco Guerrero Aguirre, señalando que el sentido del voto fue EN CONTRA del Acuerdo identificado con el número CG429/2011):

Concluido el proceso electoral federal, dentro del término de 18 meses, los concesionarios referidos en Anexo 2 del presente Acuerdo [emisoras que habían manifestado imposibilidad para bloquear], deberán tomar las medidas técnicas y materiales que sean necesarias para que estén en condiciones de bloquear sus señales y puedan participar en las elecciones de las entidades federativas siguientes a este plazo, dando preferencia a los estados donde haya elecciones locales.

Por lo anterior, se puede señalar que existe la imposibilidad material y técnica para implementar bloqueos, en razón de que es imperativo considerar lo que los concesionarios refirieron:

- No hay proveedores en el mercado que puedan vender los equipos que son necesarios.
- En el caso de que las tecnologías estuvieran disponibles habría que importarlas, llevarlas a las emisoras e instalarlas.
- De manera paralela tendrían que llevar a cabo el acondicionamiento físico de las instalaciones, para lo cual se requiere contar con autorizaciones de las autoridades competentes.
- No hay suficiente personal capacitado para operar los equipos.

El espíritu de la propuesta que se presentó era otorgar a los sujetos regulados lo que el propio Tribunal definió como un mecanismo idóneo para el cumplimiento de sus obligaciones de ley, estableciendo obligaciones razonables, brindando certeza a los partidos políticos en el acceso a sus prerrogativas de cara al inminente inicio de las precampañas federales y locales.

Estos cambios propuestos incluyen una solución al problema que se vive en el proceso electoral federal de 2009, respecto a que en aquel entonces las emisoras que carecían de la capacidad de bloqueo retransmitieron las pautas locales correspondientes al Valle de México.

En la propuesta que se presentó, se buscaba poner en práctica un mecanismo conocido como bloque invertido, que tendría importantes ventajas. En primer lugar, los concesionarios de televisión que no tienen capacidad de bloqueo podrían transmitir una pauta especial sin necesidad de retransmitir las pautas locales del Valle de México, es decir, sin llevar a otras zonas del país las campañas del Distrito Federal y del Estado de México.

Esta solución de los bloqueos invertidos también permitiría que aproximadamente los 10 millones de hogares, distribuidos en todo el país, que tienen acceso a televisión de cable y televisión satelital, no recibieron las pautas locales del Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada de la Ciudad de México.

Desde nuestra óptica, dicha solución atendía los problemas específicos, evitaba imponer obligaciones de imposible cumplimiento y daba certeza a los partidos políticos en el despliegue de sus estrategias de comunicación, ya de cara al inicio de las precampañas.

Por lo anterior, la obligación de la transmisión se cumpliría implementando lo siguiente:

- Bloqueo de las emisoras del Distrito Federal con lo que se evitarían distorsiones en la distribución de promocionales de los partidos políticos en el resto del país.
- No hay necesidad de bloquear propaganda gubernamental dado que los plazos de restricción operan en los mismos tiempos.
- Las elecciones locales tendrían la cobertura necesaria para que partidos gozaran de su prerrogativa.

Sin embargo, el 10 de enero de 2012, con base en lo señalado en el punto Décimo Cuarto del Acuerdo CG429/2011, las personas exhibieron diversa documentación probatoria con la que, a su juicio, se acredita la imposibilidad técnica, material y jurídica para realizar bloqueos en las 157 emisoras que argumentaron su imposibilidad de bloqueo.

Por lo tanto, la Secretaría Ejecutiva se dio a la tarea de llevar a cabo la verificación técnica e informar al Consejo General de la factibilidad para efectuar el debido cumplimiento o no del pautado ordenado por la autoridad, a efecto de que el Consejo General determinara las modificaciones pertinentes al catálogo correspondiente. Dicha verificación tuvo que realizarse e informarse a este Consejo General antes del 1 de marzo de 2012.

Por ello, en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012, la Secretaría Ejecutiva presentó el Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, respecto del cual el Consejero Presidente del Consejo General instruyó al Secretario del mismo para entregar al Comité de Radio y Televisión la información que soporta el referido Informe, así como la documentación que entreguen los sujetos obligados, con el fin de someter a la consideración del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral sus conclusiones.

Pero, ¿qué resultados arrojó el Informe de factibilidad? A continuación, de manera sintetizada, se presentan las principales evidencias.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral presentó al pleno del Consejo General, el “Informe sobre la factibilidad de bloqueo de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad material y jurídica”.

El 10 de enero de 2012, la Secretaría Ejecutiva del IFE recibió expedientes de parte de Grupo Televisa y Televisión Azteca, en los que expusieron y detallaron los argumentos sobre su imposibilidad de insertar materiales locales en 157 emisoras (117 correspondientes a Grupo Televisa y 40 correspondientes a Televisión Azteca).

A partir de ese momento dieron inicio las acciones que configuran el Informe, a saber:

- Sistematización de la documentación recibida, emisora por emisora.
- Creación de una base de datos con esa información.
- Producción de una cédula de verificación de las condiciones materiales para uso de las Vocalías Ejecutivas del Instituto.
- Visitas *in situ* a las 157 emisoras, en 25 estados del país, por parte de las Vocalías.
- Generación de reportes por emisora (acta circunstanciada, archivo fotográfico, cédula de verificación con observaciones sobre las condiciones materiales).
- Generación de fichas informativas, donde se contrastan los datos ofrecidos por cada emisora con la correspondiente verificación *in situ* llevada a cabo por los Vocales Ejecutivos del IFE.
- Solicitud a la DEPPP de los siguientes trabajos:
  - Análisis de la información contenida en el expediente.
  - Identificación de elementos materiales, técnicos, operativos y jurídicos relativos a la capacidad de bloqueo.
  - Valoración de factibilidad emisora por emisora.
  - Valoración de los escritos de carácter general presentados por Grupo Televisa y TV Azteca.
  - Integración de fichas de factibilidad por emisora.
  - Integración de la documentación y los resultados.
  - Informe general.

Los elementos que se exhibieron en el Informe fueron de carácter jurídico y material, pues ése fue el mandato recibido por la Secretaría Ejecutiva: verificar “en cada caso” (emisora por emisora) si las condiciones “materiales y jurídicas” en las que trabajan, impiden o no el cumplimiento de las pautas electorales que el IFE ordena para la confección y,

en su caso, para la modificación del catálogo en el proceso electoral que se encontraba corriendo.

La parte esencial de este Informe lo constituyeron las 157 fichas de factibilidad, pues en éstas se resumió todo el trabajo realizado por el conjunto de las áreas: la información dada por la emisora, la verificación *in situ*, los testigos, grabaciones y documentos históricos de cada emisora, los datos objetivos y una valoración sencilla del conjunto de elementos materiales y técnicos que se conjugan en cada caso.

El análisis que se propuso se basó en dos grupos de criterios: los precedentes históricos, grabaciones y testigos que prueban lo que las emisoras han podido hacer en el pasado (bloquear, insertar materiales locales en el tren de transmisión), por un lado, y, por otro, las condiciones materiales actuales, con las que trabaja ahora mismo cada emisora.

El diagnóstico medular consistió en explorar, primero, la posibilidad demostrada por las propias emisoras de bloquear, una por una, y si se cuenta con prueba documental de que lo han hecho en el pasado, entonces, se consideró que contaban con la factibilidad. Si la Secretaría no poseía esa evidencia firme, se procedió a valorar los elementos estrictamente materiales (el segundo grupo de criterios): las condiciones de operación reales en cada caso.

De esa manera, las áreas técnicas del Instituto conjugaron los criterios —siempre los mismos, en todos los casos— y concentraron los resultados en tablas y fichas técnicas que resumen su valoración. Por eso, las fichas de factibilidad constituyen la parte medular del Informe.

Es preciso decir que, en este ejercicio, el IFE contó con la colaboración de Grupo Televisa y TV Azteca para la visita oportuna a sus instalaciones y la realización de las verificaciones en todo el país. También es obligado reconocer que la información y los datos proporcionados en sus oficinas originales del 10 de enero coinciden con la inspección material realizada por los vocales.

Los criterios de valoración empleados y que permitieron elaborar las fichas técnicas para cada emisora, con el objeto de resumir las condiciones técnicas y operativas en que se encuentra cada lugar desde el cual se transmite, fueron los siguientes:

Tabla 68  
Condiciones técnicas y operativas

Criterio de valoración	La emisora:
1.1	Ha bloqueado anteriormente por inclusión al Catálogo del IFE (pauta específica).
1.2	Transmite desde un sitio con emisoras que bloquean.
1.3	Cuenta con equipo necesario para realizar bloqueos.
1.4	Ha transmitido materiales locales (el monitoreo comprobó capacidad de bloqueo).
2.1	Cuenta con espacio necesario para la realización de bloqueos.
2.2	Cuenta con teléfono e Internet.
2.3	Existen condiciones para laborar.

Fuente. Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

**Criterio 1.1. Emisoras que han bloqueado anteriormente por inclusión al Catálogo del IFE (pauta específica).** Consistió en una revisión histórica de la documentación con la que cuenta el IFE, desde que se constituyó como autoridad única en materia electoral para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, y que acredita que una estación de televisión concesionada objeto de este Informe, realizó bloqueos entre 2008 y 2011.

**Criterio 1.2. Emisoras que transmiten desde un sitio con emisoras que bloquean.** Emisoras que se ubican en sitios donde ya bloquea alguna otra emisora del mismo grupo y que transmite desde el mismo inmueble.

**Criterio 1.3. Emisoras que cuentan con equipo necesario para realizar bloqueos.** Consistió en identificar si la emisora cuenta con equipo de bloqueo, a partir de las actas circunstanciadas y cédulas de verificación *in situ*, producto de las visitas ordenadas a las Juntas Ejecutivas, realizadas en conjunto con personal de la propia emisora.

**Criterio 1.4. Emisoras que han transmitido materiales locales (el monitoreo comprobó capacidad de bloqueo).** Consistió en revisar e identificar en el Informe de las emisoras repetidoras que retransmiten la programación de canales de televisión que operan en el Distrito Federal, presentado al Comité de Radio y Televisión en julio de 2010, aquellas emisoras que evidenciaron la inclusión de material de procedencia local en sus transmisiones locales, o bien, que de la comparación con la señal de origen evidencia una transmisión con algún corte distinto.

### *Criterios de carácter material*

**Criterio 2.1. Emisoras que cuentan con espacio necesario para la realización de bloqueos.** Consistió en identificar si la emisora cuenta con espacio necesario para la realización de bloqueos, a partir de las actas circunstanciadas y cédulas de verificación *in situ*, producto de las visitas ordenadas a las Juntas Ejecutivas realizadas en conjunto con personal de la propia emisora.

**Criterio 2.2. Emisoras que cuentan con teléfono e Internet.** Consistió en identificar si la emisora cuenta con teléfono e Internet instalados, a partir de las actas circunstanciadas y cédulas de verificación *in situ* producto de las visitas ordenadas a las Juntas Ejecutivas realizadas en conjunto con personal de la propia emisora. Las áreas técnicas del IFE consideran que ambos instrumentos son indispensables para la operación del bloqueo.

**Criterio 2.3. Emisoras en donde existen condiciones para laborar.** Consistió en identificar si la emisora cuenta con algún impedimento para que el personal labore en la estación para realizar bloqueos (ausencia de servicios mínimos), a partir de las actas circunstanciadas y cédulas de verificación *in situ*, producto de las visitas ordenadas a las Juntas Ejecutivas realizadas en conjunto con personal de la propia emisora.

Se consideró que cualquier concesionario bajo análisis que cumpliera con la suma de los criterios 2.1, 2.2 y 2.3, evidenciaba que era factible que la emisora pudiera cumplir con la pauta ordenada por el IFE y llevar a cabo un bloqueo. La contratación de personal y la adquisición de equipo se consideraron que eran decisiones de la empresa, pero no constituían una imposibilidad material.

Tabla 69  
 Concentrado general. Televisión Azteca

Criterios	No	Sí
Criterio 1.1 ¿Bloquean por inclusión al Catálogo del IFE (pauta específica)?	38	2
Criterio 1.2 ¿Transmite desde un sitio con emisoras que bloquean?	40	0
Criterio 1.3 ¿Tiene equipo para bloquear?	40	0
Criterio 1.4 ¿El monitoreo comprobó capacidad de bloqueo?	34	6
Criterio 2.1 ¿En la verificación del VEL, se advierte espacio?	34	6
Criterio 2.2 ¿Tiene teléfono e Internet?	37	3
Criterio 2.3 ¿Tiene condiciones para laborar personal?	40	0
<b>Valoración final</b>	32 No es factible	8 Sí es factible

Fuente. Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

Tabla 70  
Concentrado general. Grupo Televisa

Crterios	No	Sí
Criterio 1.1 ¿Bloquean por inclusión al Catálogo del IFE (pauta específica)?	99	18
Criterio 1.2 ¿Transmite desde un sitio con emisoras que bloquean?	96	21
Criterio 1.3 ¿Tienen equipo para bloquear?	112	5
Criterio 1.4 ¿El monitoreo comprobó capacidad de bloqueo?	103	14
Criterio 2.1 ¿En la verificación del VEL, se advierte espacio?	46	71
Criterio 2.2 ¿Tiene teléfono e Internet?	54	63
Criterio 2.3 ¿Tiene condiciones para laborar personal?	45	72
<i>Valoración final</i>	62 No es factible	55 Sí es factible

Fuente. Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

Después de llevar a cabo la verificación, de acuerdo con el informe de factibilidad referido, se pudieron constatar varios datos y elementos, concluyendo lo siguiente:<sup>13</sup>

- Fue el primer ejercicio de análisis documental, verificación censal y en campo mediante el cual se evaluaron las condi-

<sup>13</sup> Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

ciones materiales con las que trabajaban las emisoras para desarrollar su capacidad de bloqueo. Han existido excepciones, basadas en documentos y decisiones administrativas, pero nunca se había realizado un estudio general, emisora por emisora.

- En este ejercicio censal y de campo, se pudo corroborar la veracidad de lo declarado y documentado por las emisoras, y es obligado reconocer que se contó con todas las facilidades para acceder a sus instalaciones y corroborar la información por ellos proporcionada. Asimismo, es obligado decir que la información proporcionada por Grupo Televisa y TV Azteca fue fidedigna y concuerda con la verificación realizada por la estructura desconcentrada del IFE.
- Este ejercicio cuenta con un acervo documental, integrado en un expediente general y 157 expedientes singulares, caso por caso. Se trata de un material jurídicamente válido, que incluye comunicaciones oficiales, actas circunstanciadas, fotografías, grabaciones, testimonios, etcétera y que puede ser consultado en cualquier momento.
- En la confección de este Informe, se tomaron en cuenta todos los argumentos y elementos aportados por las emisoras Grupo Televisa y TV Azteca tanto en la documental presentada ante la Secretaría Ejecutiva el 10 de enero como en las 157 visitas efectuadas a igual número de emisoras, estando presentes el personal y los representantes de las propias emisoras; además de conocer y admitir los alcances presentados en dos ocasiones por TV Azteca y en una por Grupo Televisa. Además, no debe perderse de vista que el documento expuesto tiene el carácter de Informe, del que pueden desprenderse o no, diversas decisiones de parte de la autoridad.
- La premisa fundamental con la que partió la elaboración de este Informe es la contenida en diversas sentencias, criterios y jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral y por diversos precedentes del derecho administrativo federal, a saber: toda concesión o permiso para usar el espectro radioeléctrico mexicano entraña las mismas obligaciones para sus usufructuarios, sin excepción.

Por ello, por ser parte de una exigencia legal, todas las emisoras están obligadas a insertar materiales de índole local en su tren de programación.

- El tratamiento de excepción, que en su caso y en su momento llegara a otorgar el Consejo General a algunas emisoras, es, por ello, temporal.
- El presente Informe observó un conjunto de emisoras con serias dificultades materiales para poder cumplir con la pauta específica del proceso 2011-2012 y, al mismo tiempo, exhibió otro grupo de repetidoras que mostraron la factibilidad o las condiciones materiales para implementar su propia transmisión de materiales locales.
- El Informe tiene otra premisa documental y material para el análisis: todas las emisoras que han bloqueado en el pasado, de lo cual existe constancia documentada en grabaciones y testigos, deben poder hacerlo ahora. Por su parte, todas aquellas emisoras que transmiten desde el mismo inmueble en el que otra frecuencia de la misma cadena es capaz de bloquear, cuenta por eso mismo con las condiciones materiales para implementarlo.

Con base en el estudio de factibilidad que se presentó al Consejo General el 29 de febrero, previa aprobación del Comité de Radio y Televisión, se aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal”, identificado con la clave CG117/2012.

En dicho Acuerdo se expuso que la persona moral Televisión Azteca, S. A. de C. V., manifestó, como elementos de imposibilidad para transmitir la pauta ordenada por el Instituto Federal Electoral, la necesidad de adecuar los espacios físicos que albergan las emisoras, la adquisición de equipo tecnológico, la contratación de diversos servicios y la contratación de personal para operar los equipos de bloqueo.

Para sustentar lo anterior, exhibió como material probatorio los siguientes documentos:

- Cotizaciones de proveedores de equipo necesario para efectuar el bloqueo y la inserción de contenidos locales.
- Proyectos ejecutivos de construcción, necesaria para la instalación del equipo y para albergar al personal que lo opere.
- Opinión técnica sobre la factibilidad y tiempos requeridos para la instalación de una red de equipos de bloqueo para señales de televisión, elaborado por el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital del Instituto Politécnico Nacional.
- Dictamen técnico de factibilidad de instalación de equipos de bloqueo de señales para 40 estaciones de televisión, elaborado por la Facultad de Ingeniería, División Eléctrica, del Departamento de Telecomunicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Respuesta del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, Similares y Conexos de la República Mexicana.
- Solicitud a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para la autorización de construcción e instalación de 22 estaciones.
- Análisis de tiempos requeridos para realizar la obra civil, incluyendo trámites administrativos, contratación y capacitación de personal, así como los tiempos requeridos para la adquisición, distribución, instalación, configuración y pruebas de los equipos proyectados en una gráfica de Grantt.

Por su parte, Televimex, S. A. de C. V., y diversas concesionarias manifestaron como elementos de imposibilidad, para transmitir la pauta ordenada por el Instituto Federal Electoral, la adecuación de los espacios físicos que albergan las emisoras, la adquisición de equipo tecnológico, la contratación de diversos servicios, la contratación de personal para operar los equipos de bloqueo y la imposibilidad legal para que una estación que opera como repetidora lo haga como bloqueadora.

Para sustentar lo anterior, exhibieron como material probatorio la siguiente documentación:

- Solicitud a la persona moral denominada Harris Internacional de México de un Sistema Automático de Bloqueos e Inserción de Comerciales.

- Dictamen de factibilidad de instalación de equipos de bloqueo de señales para las estaciones de televisión, elaborado por la Facultad de Ingeniería, División Eléctrica, del Departamento de Telecomunicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Solicitud de personal técnico al Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio, Similares y Conexos de la República Mexicana.
- Escritos de proveedores del equipo necesario para efectuar el bloqueo y la inserción de contenidos locales.
- Petición a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Así, aplicando el criterio de racionalidad, se priorizó el cumplimiento de la obligación de bloquear en aquellas entidades donde se llevan a cabo procesos electorales concurrentes con el federal, toda vez que durante la celebración de los procesos electorales locales en los cuales los partidos políticos y las coaliciones buscan darle a conocer a la ciudadanía sus plataformas políticas para una entidad y un cargo en particular, resulta indispensable que el electorado de dichas entidades conozca de manera específica la oferta política e ideológica existente respecto de los cargos de elección a niveles estatal, distrital y municipal.

Que existen dificultades temporales que justifican la excepción eventual de algunas de las emisoras que inicialmente se encontraban dentro del catálogo de transmisión.

En tal virtud, al adoptar los criterios de maximización y racionalización se considera que, aunque todas las emisoras tienen la obligación de transmitir pautados diferenciados, dada la importancia primordial de que lo hagan durante un proceso electoral local concurrente con el federal y las dificultades que presentan las emisoras para realizar en tiempo y forma las adecuaciones necesarias para transmitir los pautados diferenciados en la totalidad de las emisoras, se exceptuará, de manera temporal, a aquellas emisoras que no se encuentran en las entidades federativas o zonas donde no se celebren procesos electorales locales.

Ello, con el fin de maximizar el funcionamiento del modelo de comunicación política en aquellas zonas donde es más urgente que éste despliegue sus capacidades, y permita que los partidos políticos ejerzan a cabalidad sus prerrogativas y desplieguen ante la ciudadanía sus propuestas políticas locales.

Además, se acordó que en las entidades donde no se realizaran procesos electorales concurrentes con el federal, resultaba pertinente el bloqueo de señales para que, de así considerarlo los partidos políticos, puedan diferenciar sus promocionales permitiendo a la ciudadanía conocer de manera individualizada a los candidatos a cargos de elección federal de senador o de diputado que corresponden a sus demarcaciones político-electorales (entidad federativa), destacando que todos los candidatos a los diversos cargos de elección federal que son postulados por un partido político o coalición lo hacen con base en una misma Plataforma Electoral, misma que los diversos candidatos deben sostener durante sus campañas electorales.

Que con base en los criterios de máxima eficiencia del modelo de comunicación política, que se refieren a entidades con proceso electoral local, el de maximización de los derechos políticos de los ciudadanos, así como el de ausencia de impedimentos de carácter laboral, son los supuestos de referencia siguientes:

Tabla 71  
Número de emisoras consideradas

	Núm. de emisoras	Listado Nominal	Porcentaje del Listado Nominal
Deben bloquear	28	12,534,633	88.85% (en PEL*)
TV Azteca	2	269,422	2.15%
Televisa	26	12,265,211	97.85%
No bloquearían en proceso electoral local	34	1,572,287	11.15% (en PEL*)
TV Azteca	9	269,031	17.11%
Televisa	25	1,303,256	82.89%
No bloquearían en total	129	9,303,854	
TV Azteca	38	686,520	7.38%
Televisa	91	8,617,334	92.62%

\* Proceso electoral local.

Fuente. "Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos," presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

De lo anterior se advierte que, no obstante el número de emisoras que no se encuentran en entidades con proceso electoral local son más las que sí se encuentran en este supuesto, por lo que el número de ciudadanos que potencialmente pueden recibir el mensaje político es de manera considerable mayor en las emisoras con proceso electoral local.

El IFE estimó que los concesionarios y permisionarios debían cumplir con su obligación de ejecutar los bloqueos de promocionales y que las circunstancias materiales, humanas y técnicas que lleguen a manifestarse no constituirían condiciones de imposibilidad, sino que son condiciones de dificultad.

De conformidad con los mapas de cobertura, que se establecen en el Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, el Consejo General consideró que con la inclusión de las emisoras que cuentan con una cobertura igual o mayor a 75 mil ciudadanos inscritos en la Lista Nominal se logra el mayor impacto de la población inscrita en el Listado Nominal. De incluir emisoras con una cobertura menor a los 75 mil ciudadanos se presenta un aumento marginal que no impacta en la cobertura efectiva de la población. Con lo anterior, se maximiza el número de ciudadanos que se beneficiarían por la transmisión de los mensajes en cada una de las emisoras (Acuerdo CG117/2012).

De esta manera, con la inclusión de las veintiocho emisoras anteriores (Acuerdo CG117/2012), el número de emisoras del Grupo Televisa se incrementaría de 117 a 133 concesionarias con capacidad de bloqueo a partir del 30 de marzo y se incrementarían a 1,365,313 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores; por lo que la cobertura se maximizaría a 46,454,777 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, es decir, 93.5% de lo que dicho grupo puede alcanzar de su cobertura total.

Por su parte, con la inclusión de las veintiocho emisoras anteriores, el número de emisoras de Televisión Azteca se incrementaría de 139 a 141 concesionarias con capacidad de bloqueo a partir del 30 de marzo y se incrementarían 222,437 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores; por lo que la cobertura se maximizaría a 49,544,889 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, es decir, 98.48% de lo que dicho grupo podría alcanzar (Acuerdo CG117/2012).

Así, se aprobó el Acuerdo del Consejo General con una votación en lo general por seis votos a favor, de los Consejeros Electorales Lorenzo Córdova Vianello, Sergio García Ramírez, Francisco Javier Guerrero

Aguirre, María Marván Laborde, Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Leonardo Valdés Zurita, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín y Alfredo Figueroa Fernández.

Por su parte, el Considerando 64 y el Punto de Acuerdo Quinto se aprobaron por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales Sergio García Ramírez, Francisco Javier Guerrero Aguirre, María Marván Laborde, Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello, María Macarita Elizondo Gasperín y Alfredo Figueroa Fernández.

Es decir, se aprobó la modificación del catálogo, se ordenó la realización de acciones para bloquear el 30 de marzo de 2012 en 28 emisoras ubicadas en entidades donde se desarrollarían elecciones, se obligó al bloqueo total de las 129 emisoras restantes para el 1 de enero de 2013, momento a partir del cual su incumplimiento podrá ser objeto de sanción.

Como anteriormente se describió, la conformación del catálogo de estaciones que participarían en el proceso electoral 2011-2012 fue un reto que implicó importantes negociaciones y acuerdos entre la autoridad administrativa, los partidos políticos y los concesionarios y permisionarios de la radio.

A lo largo de los procesos electorales, tanto federal como locales, transcurridos a partir de 2008, si bien el IFE veló en todo momento por el cumplimiento de la ley en radio y televisión, también tiene claridad de las dificultades técnicas que esto ha generado para las emisoras, en razón de lo cual se ha buscado ampliar de manera paulatina el rango de emisoras que transmiten las pautas federales y locales conforme a lo dispuesto por la norma electoral (DEPPP, 2012, pp. 7-31).

Así, la funcionalidad del modelo y su cabal cumplimiento dependieron de maximizar la eficacia del mismo en todo momento, de manera especial en aquellas zonas y entidades donde se celebran procesos electorales locales de manera concurrente con el proceso electoral federal.

Respecto al nivel de cumplimiento de las emisoras que estuvieron obligadas a bloquear a partir del inicio de las campañas, es decir, de las dos repetidoras de emisoras de Televisión Azteca y 26 de Televisa, los resultados fueron muy positivos y los niveles de cumplimiento fueron en promedio superiores a 98%.

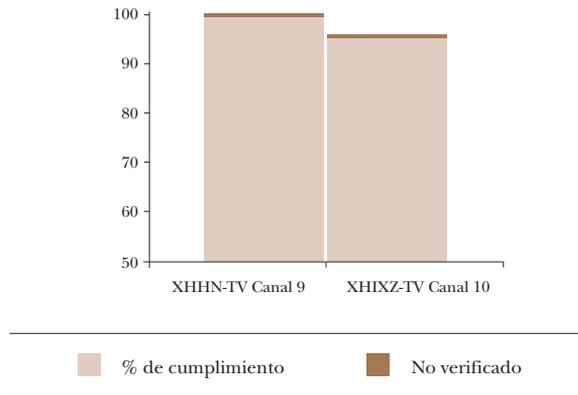
Tabla 72  
Cumplimiento general

Grupo	Pautados	Detectados	Cumplimiento
Televisa	207,360	203,537	98.2%
TV Azteca	17,280	16,815	97.3%
<b>Total</b>	<b>224,640</b>	<b>220,352</b>	<b>98.1%</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012, pp. 7-31.

Gráfica 8  
Repetidoras de Televisión Azteca

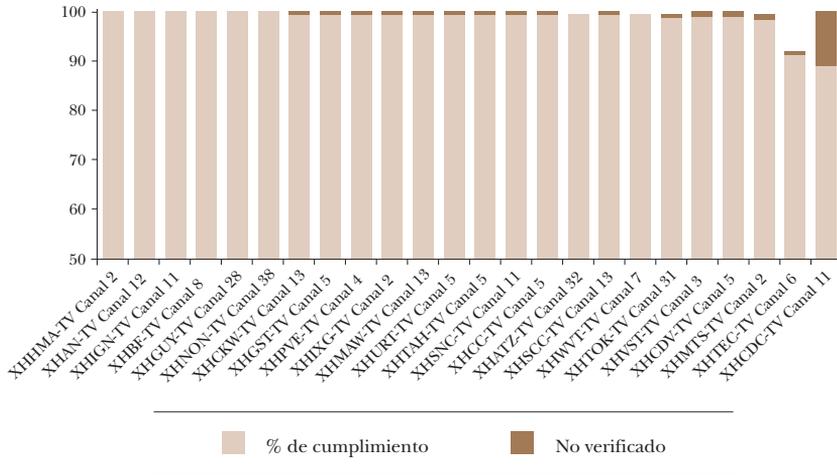
Porcentaje de cumplimiento  
de las emisoras de Televisión Azteca



Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Gráfica 9  
Repetidoras de Televisa

Porcentaje de cumplimiento de las repetidoras de Televisa



Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

En el mismo Acuerdo del Consejo General, antes citado, el Instituto instruyó que aquellas emisoras a las que no se les ordenara la realización de bloqueos realizaran la transmisión de la pauta invertida. De estas emisoras, el IFE, realizó el monitoreo y se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 73  
Cumplimiento de pauta invertida por grupo televisivo en campañas

Grupo	Pautados	Detectados	Cumplimiento
Televisa	318,816	311,464	97.7%
TV Azteca	54,432	53,793	98.8%
<b>Total</b>	<b>373,248</b>	<b>365,257</b>	<b>97.9%</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Tabla 74  
Cumplimiento de pauta por actor político: Televisión Azteca

Actor	Pautados	Transmitidos	Porcentaje
MP	683	664	97.2
Coaliciones	683	664	97.2
MC	407	387	95.1
PAN	3,996	3,909	97.8
PNA	1,237	1,206	97.5
PRD	1,584	1,524	96.2
PRI	4,815	4,694	97.5
PT	512	497	97.1
PVEM	1,513	1,468	97.0
Partidos Políticos	14,064	13,685	97.3
FEPADE	194	189	97.4
IFE	1,333	1,307	98.0
TEPJF	166	160	96.4
Autoridades locales	840	810	96.4
Autoridades electorales	2,533	2,466	97.4

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Tabla 75  
Cumplimiento de pauta por actor político: Televisa

Actor	Pautados	Transmitidos	Porcentaje
MP	18,163	17,639	97.1
Coaliciones	18,163	17,639	97.1
MC	5,576	5,472	98.1
PAN	81,672	79,716	97.6
PNA	25,912	25,315	97.7
PRD	27,675	26,938	97.3
PRI	101,926	99,474	97.6
PT	8,282	8,104	97.9
PVEM	33,333	32,478	97.4

Actor	Pautados	Transmitidos	Porcentaje
Partidos políticos	284,376	277,497	97.6
FEPADE	3,977	3,914	98.4
IFE	44,321	43,879	99.0
TEPJF	3,403	3,385	99.5
Autoridades electorales	51,701	51,178	99.0

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

### **Informes de monitoreo y niveles de cumplimiento del proceso electoral federal de 2012 y elecciones locales coincidentes**

Este apartado concentra, en primer término, la numeralia vinculada a la verificación y monitoreo, así como los datos que semanalmente se hicieron del conocimiento del Comité de Radio y Televisión del Instituto, a través de los Informes de Monitoreo, los cuales se proporcionan conforme a los periodos de verificación que comprendieron la duración de cada etapa electoral dentro del proceso electoral federal 2011-2012, los que a continuación se expresarán por etapa (DEPPP, 2012, pp. 66-68):

- Precampaña (del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012);
- Intercampaña (del 16 de febrero al 29 de marzo);
- Campaña (del 30 de marzo al 27 de junio); y
- Periodo de veda (del 28 de junio al 1 de julio).

Vale la pena señalar que durante el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2011 y el 1 de julio de 2012, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, a través de sus CEVEM distribuidos por todo el país, se mantuvo en constante operación logrando con ello las siguientes cifras (DEPPP, 2012):

- Se grabaron digitalmente 5,108,994 horas de transmisiones de radio y televisión que representan 583.21 años de imágenes y video durante toda la campaña.

- Se generaron 4,154.63 GB de grabaciones de noticieros de radio y televisión que conformaron el insumo que la Universidad Nacional Autónoma de México empleó para realizar el monitoreo de espacios que difunden noticias. Para dimensionar cuánto representa esta cantidad de información, se puede equiparar a 883.96 discos DVD para poder almacenar dichas grabaciones.

Para poder dar cuenta de los resultados del monitoreo, se presentaron, ante el Comité de Radio y Televisión, alrededor de 928 Informes de Monitoreo sobre la verificación de 29 periodos en 32 entidades. Estos informes corresponden al acumulado del 18 de diciembre de 2011 al 1 de julio de 2012.

Derivado de dicha verificación, durante todo el proceso electoral se pudo constatar un cumplimiento por demás ejemplar de la industria de la radio y la televisión, ya que desde el inicio del periodo de campañas hasta el día de la jornada electoral, los concesionarios y permisionarios transmitieron poco más de 97% de los promocionales pautados, lo anterior de acuerdo con el monitoreo de las señales que realizó el IFE.

Por supuesto este porcentaje de cumplimiento es a nivel nacional y de manera agregada, es decir, es el promedio general de toda la industria, sin embargo, eso no significa que cientos de emisoras tuvieran cumplimientos cercanos a 100%, lo cual es digno de reconocimiento.

Tabla 76  
 Datos generales acumulados, proceso electoral federal de 2012  
 y coincidentes

Pautados	Cumplimiento	%
28,947,323	28,101,663	97.08

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

A lo largo de las distintas etapas, también es posible identificar una ligera variación respecto al cumplimiento generalizado y acumulado de la radio y la televisión. Por ejemplo, durante las campañas el

porcentaje de cumplimiento es cercano a 98%, mientras que durante la precampaña y la intercampana se encuentra cercano a 97%.

Sin embargo, si a dichos porcentajes les agregamos aquéllos que el sistema no pudo verificar y que posiblemente transmitieron las emisoras, los porcentajes de cumplimiento son aún mayores. Por ejemplo, en precampañas con 0.80% de promocionales no verificados, el nivel de cumplimiento fue de 97.41%. En el periodo de intercampana, 97.47%. Y finalmente, durante el periodo de campana, 0.95% de promocionales no verificados, el nivel de cumplimiento sería de 98.57%. Con ello el promedio de cumplimiento sería de 97.81%.

Tabla 77

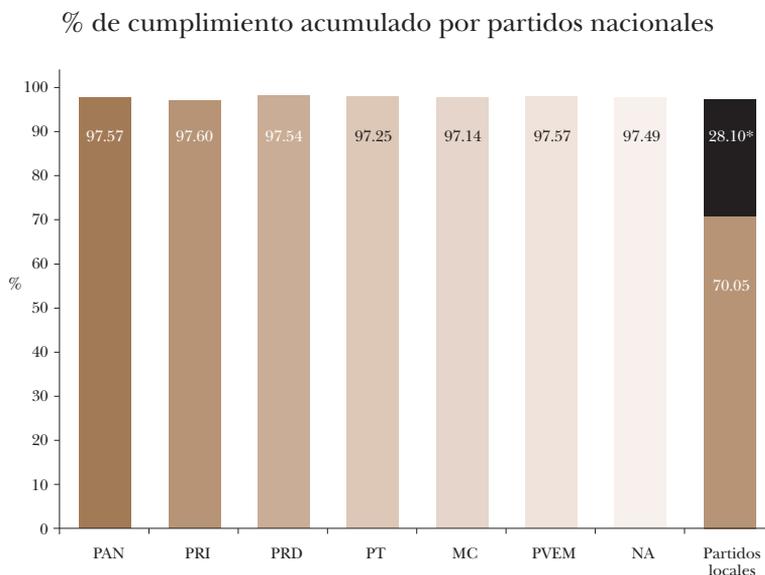
Cumplimiento, incumplimiento y no verificados acumulados.  
Proceso electoral federal de 2012 y coincidentes

Etapa	% de cumplimiento	% no transmitidos
Precampaña	97.41	2.59
Intercampaña	97.47	2.53
Campaña	98.57	1.51
Promedio	97.80	2.20

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Asimismo, el nivel de cumplimiento de las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos también registra un elevado nivel cercano a 98%. En este sentido, todos los partidos políticos nacionales, sin excepción e incluso partidos locales, tuvieron garantizado su acceso a los medios en igualdad de circunstancias y bajo los criterios de equidad. La siguiente gráfica muestra que independientemente del partido político de que se trate, se logró prácticamente casi el mismo nivel de cumplimiento por parte de la industria.

Gráfica 10  
 Porcentaje de cumplimiento acumulado por partidos políticos durante las tres etapas del proceso electoral federal de 2012 y coincidentes



\*Respecto al cumplimiento de los partidos políticos locales, existió 70.05% de transmisión de promocionales, mientras que 28.10% corresponde a los promocionales de autoridades electorales transmitidos en los espacios asignados a partidos locales, en virtud de que no fue entregado a esta autoridad material alguno por parte del partido político local.

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Con la finalidad de hacer un análisis mucho más exhaustivo, a continuación se presentan los datos de cumplimiento de la industria que arrojó el sistema de monitoreo para el periodo de precampañas, así como para el periodo de campañas.

Específicamente, durante las precampañas los 2,335 medios incorporados a los catálogos de emisoras que transmitirían el proceso electoral federal 2012 conjuntamente con las elecciones locales les fueron notificadas alrededor de 1,889 pautas, de las cuales 534 fueron de televisión y 1,355 de radio (DEPPP, 2012).

Lo anterior implicó que del 18 de diciembre al 15 de febrero fueran calificados por el Instituto 547 materiales, lo que significó entregar 18 órdenes de transmisión, es decir, una orden de transmisión el lunes

y la otra el miércoles, transmitiéndose 411 versiones distintas de materiales, de las cuales 184 eran de partidos políticos y el restante de las autoridades electorales (DEPPP, 2012).

Adicionalmente, como se refiere en el Informe General de Precampañas que fue presentado al Consejo General el pasado 28 de marzo, el nivel de cumplimiento de los concesionarios y permisionarios de todo el país respecto de la pauta ordenada por el IFE alcanzó en el periodo de precampañas 96.61% de cumplimiento, siendo Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas las entidades cuyo cumplimiento superó 99% en las estaciones monitoreadas por el Sistema de Verificación y Monitoreo.

Tabla 78  
Promedio de cumplimiento por entidad federativa  
Precampañas

Entidad	% de cumplimiento	Entidad	% de cumplimiento
Aguascalientes	99.45	Morelos	99.93
Baja California	95.39	Nayarit	98.93
Baja California Sur	97.48	Nuevo León	99.11
Campeche	98.31	Oaxaca	95.54
Chiapas	98.77	Puebla	99.97
Chihuahua	98.56	Querétaro	99.35
Coahuila	99.04	Quintana Roo	98.18
Colima	97.83	San Luis Potosí	96.54
Distrito Federal	99.62	Sinaloa	98.55
Durango	98.72	Sonora	97.79
Guanajuato	98.18	Tabasco	99.38
Guerrero	98.79	Tamaulipas	98.67
Hidalgo	99.93	Tlaxcala	99.99
Jalisco	97.28	Veracruz	98.60
México	97.84	Yucatán	98.39
Michoacán	98.07	Zacatecas	99.22

Fuente. IFE, 2011.

Durante este periodo del proceso electoral federal 2011-2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional, sin considerar los

promocionales no verificados por incidencias técnicas, es de 96.61% de promocionales transmitidos.

Se trata de la transmisión de más de casi 9 millones de *spots*, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, lo que sin duda fue un gran reto para toda la industria de la radio y la televisión. El cuadro siguiente muestra los porcentajes de cumplimiento en promedio a nivel nacional y los partidos políticos son los que registran el mayor nivel de promocionales transmitidos conforme a la pauta, lo cual no significa que las autoridades electorales o las coaliciones que se formaron para el proceso electoral no tuvieran asegurada su prerrogativa, por el contrario, es evidente que todos por igual tuvieron asegurada la transmisión de sus promocionales.

Tabla 79  
Cumplimiento por tipo de actor. Precampañas y coincidentes

Tipo de actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	5,469,575	5,270,853	96.37
Partidos	3,135,640	3,044,461	97.09
Coaliciones	187,116	179,281	95.81
<b>Total</b>	<b>8,792,331</b>	<b>8,494,595</b>	<b>96.61</b>

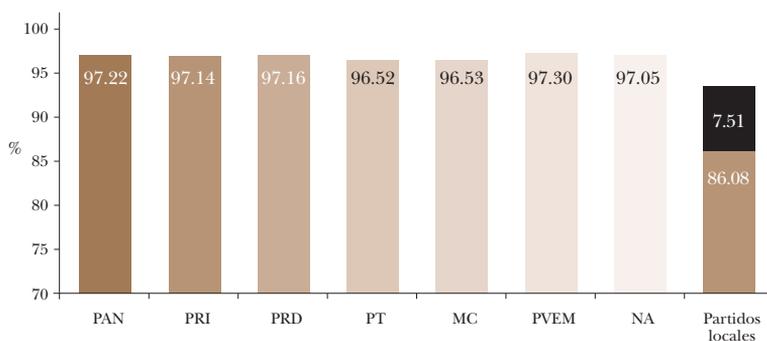
Fuente. IFE, 2011.

Incluso, si analizamos el cumplimiento en las transmisiones de los promocionales por partido político, se registra un cumplimiento superior a 97%, con excepción del Partido del Trabajo y del Partido Movimiento Ciudadano, los cuales registraron un porcentaje superior a 96%.

Respecto al cumplimiento de los partidos políticos locales, 86.08% corresponde a los promocionales de partidos políticos locales que fueron transmitidos, mientras que 7.51% corresponde a los promocionales de autoridades electorales transmitidos en los espacios asignados a partidos locales, en virtud de que no fue entregado a esta autoridad material alguno por parte del partido político local.

Gráfica 11

Cumplimiento por partido político. Precampañas y coincidentes



Fuente. IFE, 2011.

La etapa de precampañas representó el inicio de la contienda electoral actual y el primer gran reto de este proceso electoral, tanto para las emisoras, como para la verificación que el Instituto hace de éstas. Los datos permiten apreciar un alto cumplimiento en la transmisión de la pauta ordenada por el Instituto, debido a que el incumplimiento en esta etapa fue de sólo 2.58% del total.

Durante la etapa que se denomina como intercampana, es decir, desde el fin de las precampañas e inicio de las campañas, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional, sin considerar los promocionales no verificados por incidencias técnicas, es de 96.57% de promocionales transmitidos, es decir, fueron transmitidos durante esta etapa 6.3 millones de promocionales en todo el país y en cada una de las estaciones de radio y televisión incorporadas a los catálogos correspondientes.

Adicionalmente, si bien durante el periodo de intercampanas a nivel federal sólo se transmiten promocionales de las autoridades electorales, también es pertinente resaltar que en algunas entidades se desarrollaron de manera simultánea precampañas o campañas locales, debido a esto se registraron promocionales de partidos políticos nacionales y locales, así como de coaliciones.

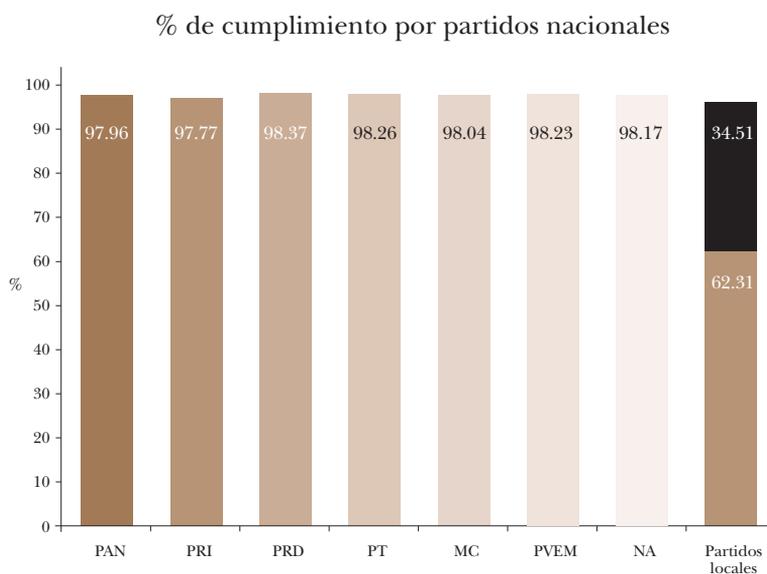
Tabla 80  
Cumplimiento por tipo de actor. Intercampaña

Tipo de actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	6,049,703	5,840,920	96.55
Partidos	254,383	246,665	96.97
Coaliciones	2,610	2,496	95.63
<b>Total general</b>	<b>6,306,696</b>	<b>6,090,081</b>	<b>96.57</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Respecto al cumplimiento de los partidos políticos locales, 62.31% corresponde a los promocionales que fueron transmitidos, mientras que 34.51% corresponde a los promocionales de autoridades electorales transmitidos en los espacios asignados a partidos locales, en virtud de que no fue entregado a esta autoridad material alguno por parte del partido político local.

Gráfica 12  
Cumplimiento por partido político. Intercampaña y coincidentes



Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Finalmente, durante el periodo de campañas, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional acumulado, sin tomar en cuenta los promocionales no verificados por incidencias técnicas, fue de 97.62% de promocionales transmitidos.

Es claro que durante las campañas más de 85% de los promocionales transmitidos se destinaron a los partidos políticos y coaliciones, sin embargo, todos los actores tuvieron asegurada su prerrogativa y el nivel de cumplimiento fue superior a 97%, incluso los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales registraron un porcentaje muy cercano a 98%.

Tabla 81  
Cumplimiento por tipo de actor. Campañas

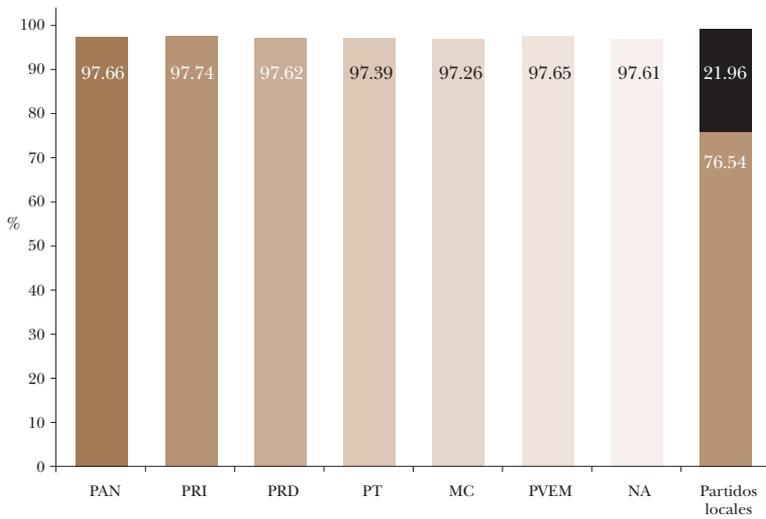
Tipo de actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	1,944,346	1,900,529	97.75
Partidos	10,701,386	10,446,416	97.62
Coaliciones	612,090	595,233	97.25
<b>Total general</b>	<b>13,257,822</b>	<b>12,942,178</b>	<b>97.62</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Nuevamente durante la etapa de campañas, el cumplimiento fue de 76.54%, tratándose de promocionales transmitidos de partidos políticos locales, mientras que 21.96% corresponde a los promocionales de autoridades electorales transmitidos en los espacios asignados a partidos locales, en virtud de que no fue entregado a esta autoridad material alguno por parte del partido político local. Este fenómeno, como fue evidente durante todo el proceso electoral, muestra que, ya sea por desconocimiento o por falta de interés, los partidos locales no hicieron uso de su prerrogativa completamente, lo que generó que las autoridades electorales tuvieran tiempos adicionales para sus campañas de promoción del voto.

Gráfica 13

Cumplimiento por partido político. Campañas



Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Tabla 82

Porcentaje de no transmitidos por tipo de actor

Tipo de actor	Pautados	Incumplimiento	%
Autoridades	1,944,346	29,581	1.52
Partidos	10,701,386	159,504	1.49
Coaliciones	612,090	11,768	1.92
<b>Total general</b>	<b>13,257,822</b>	<b>200,853</b>	<b>1.51</b>

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Finalmente, durante el periodo de veda y jornada electoral del proceso electoral federal, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional, tomando en cuenta lo transmitido de acuerdo con la pauta, fue de 97.35%.

Durante esta etapa se transmitieron 590 mil promocionales y, dadas las restricciones durante esta etapa, dichos promocionales fueron exclusivamente de las autoridades electorales.

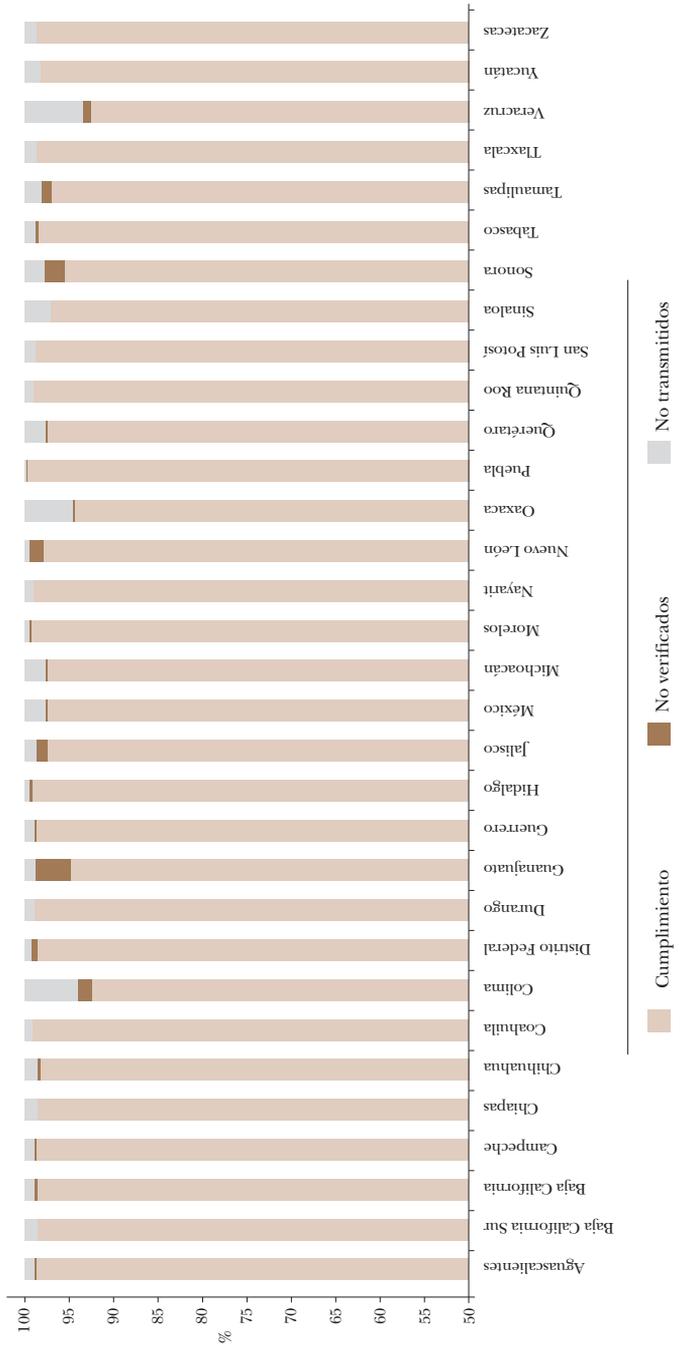
De hecho, en ninguna entidad federativa se transmitieron promocionales de partidos políticos, ya que la restricción de evitar cualquier promoción de candidatos y partidos tres días antes de la elección aplicó tanto en la elección federal como en las elecciones locales.

Tabla 83  
Cumplimiento general. Veda

Pautados	Cumplimiento	%
590,474	574,809	97.35

Fuente. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

Gráfica 14  
Cumplimiento por entidad federativa. Veda electoral



Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 2012.

## Metodología para el monitoreo de programas que difunden noticias

LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008 puso especial énfasis en la preservación de los principios de equidad y transparencia, y una pieza importante de ese entramado legal renovado lo constituyó el monitoreo de noticieros de radio y televisión. En el artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 8, se dispone (IFE, 2009, pp. 152-164):

8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en 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 Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo...

Si bien los monitoreos a noticieros no son ninguna novedad en el régimen electoral mexicano (los implementa el IFE desde 1994), esta redacción incorporó un cambio que no se puede soslayar: se establecen plazos precisos para la publicación de los resultados de ese análisis.

La primera ocasión en la que dicho monitoreo se utilizó fue en las campañas federales de 2009. Para ello, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG127/2009, para llevar a cabo la instrumentación del monitoreo y análisis de contenido de las transmisiones en los programas de radio y televisión que difundan noticias, en coordinación y conforme a un acuerdo específico con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Dicho acuerdo sentó las bases para el monitoreo únicamente durante las campañas, dado que la infraestructura tecnológica necesaria para iniciar el monitoreo previo a dicha etapa no se encontraba completa. Hasta que los 150 CEVEM entraron en operación fue posible llevar a cabo las grabaciones desde el primer día de las elecciones federales, es decir, el 3 de mayo de ese mismo año.

Sin embargo, desde ese momento se buscó que el ejercicio que realizara la UNAM tuviera como objetivo principal que tanto partidos políticos, candidatos, integrantes del Consejo General y, en general, los ciudadanos tuvieran información que permitiera conocer el tratamiento que se le dio a las contiendas electorales federales de los candidatos

a diputados al Congreso de la Unión, en los programas que difundieran noticias en la radio y la televisión durante el periodo que comprendía del 3 de mayo al 1 de julio de 2009.

Para que este monitoreo pudiera ser instrumentado en la elección federal de 2009, fue necesario diseñar y aprobar la metodología del monitoreo de noticiarios la cual se construyó con base en los “Lineamientos generales aplicables en los noticiarios de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el proceso electoral federal del año 2009”, así como en las recomendaciones emitidas por la Asociación Mexicana de Investigadores en Comunicación (AMIC), y de académicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Sin embargo, de acuerdo con lo que se establecía en el artículo 64 en su párrafo 2 del Reglamento de Radio y Televisión vigente en ese momento, los lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión que difundieran noticias tuvieron que ser elaborados bajo las siguientes directrices:

- Privilegiar la libertad de expresión y responsabilidad de los comunicadores.
- Promover un decir noticioso imparcial y equitativo en la cobertura de las campañas electorales, partidos políticos y candidatos.
- Promover una crítica respetuosa y abierta a los candidatos.
- Incorporar los puntos de vista y establecer esquemas de comunicación con la CIRT y la RED, los organismos representativos del ramo.
- Promover e impulsar programas de debate entre los candidatos.

Para la elección federal 2011-2012, el pasado 11 de octubre de 2011 el Consejo General aprobó un “Acuerdo por el que se ordenó la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2011-2012 en los programas de radio y televisión que difundieran noticias”, identificado con el número CG377/2011.

Los puntos resolutiveos del Acuerdo antes referido en esencia contenían lo siguiente:

- Se ordenó a la Secretaría Ejecutiva que llevara a cabo las acciones para la realización del monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones en los programas en radio y televisión que difundieran noticias, en coordinación y conforme a un Convenio Específico de Colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Para llevar a cabo el monitoreo, se tendrá que realizar de conformidad con la metodología que con posterioridad tenía que aprobar el Consejo General, con base en el proyecto elaborado por el Comité de Radio y Televisión respecto de los contenidos en los programas de radio y televisión que difunden noticias de las precampañas y campañas que tuvieron lugar dentro del proceso electoral federal 2011-2012.
- También se instruyó a la Secretaría Ejecutiva a que elaborara una propuesta de catálogo de noticieros que serían objeto de monitoreo, para ello dicha propuesta de catálogo debería de proponerse inicialmente al Comité de Radio y Televisión quien, a su vez, realizaría las observaciones y ajustes que considerara necesarios y, a su vez, sería el Comité quien la presentaría al Consejo General para su aprobación.

Para diseñar lo anterior, el Secretario Ejecutivo tuvo que sujetarse a los siguientes lineamientos generales (Acuerdo CG377/2011):

- El Instituto Federal Electoral grabará, a través de los Centros de Verificación y Monitoreo instalados en las entidades federativas, los espacios noticiosos incluidos en el catálogo de noticieros.
- Una vez obtenidas las grabaciones de los noticieros, éstas se transferirán a la oficina central que se determine del Instituto, en la Ciudad de México.
- El Instituto Federal Electoral dispondrá lo necesario para transferir dichas grabaciones al sitio que determine la universidad participante, como responsable del análisis de la información.
- La universidad participante deberá integrar una base de datos con la información para ser consultada permanentemente, haciendo referencia al fragmento de audio o video de la nota que se haya analizado.

- El registro y la captura de información en la base de datos requerirá de un programa de cómputo, que será diseñado por la Universidad participante, en el que se ingresarán los datos obtenidos del análisis de cada variable.
- La universidad participante deberá presentar los resultados del monitoreo semanalmente por noticiero, por estación, por grupo radiofónico o televisivo, por plaza, por entidad federativa y acumulados en todo el país.

Este Acuerdo fue impugnado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que no establecía con precisión a través de qué medio debían hacerse públicos los resultados del monitoreo, por lo que, al emitir sentencia la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-136/2012, resolvió fundado el juicio para la protección de los derechos político electorales de un ciudadano, en los siguientes términos:<sup>14</sup>

Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Secretaría Ejecutiva de dicho Instituto que publiquen a través de la radio y la televisión, los resultados de los monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, por lo menos cada quince días...

El 14 de diciembre de 2011, el Consejo General aprobó el Acuerdo en el cual fue aprobado el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como la metodología para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2011-2012, en los programas en radio y televisión que difundan noticias, identificado con la clave CG412/2011.

En este sentido, mediante dicho Acuerdo se aprobó la propuesta de catálogo de noticieros que iban a ser monitoreados y la metodología mediante la cual iban a estar monitoreados los sujetos regulados.

Para el primer caso, era importante determinar cuáles serían los programas que difunden noticias que serían monitoreados, por lo que se procedió de la siguiente manera:

<sup>14</sup> Sentencia del Recurso de Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano aprobada el 16 de febrero de 2012.

- Se recabó, a través de los Vocales de las Juntas Locales y Distritales el listado de noticiarios que se ven y se escuchan en los Centros de Verificación y Monitoreo.
- Con base en el convenio celebrado con la Universidad Nacional Autónoma de México, se definió conformar un catálogo de 63 noticiarios para precampañas y 493 noticiarios para campañas.
- Para la selección de noticiarios del listado a que se refiere el inciso a), se utilizaron cuatro criterios de manera secuencial: audiencia, equidad territorial, representatividad demográfica y relevancia política.
- Para determinar el criterio de audiencia, se consideraron los mayores niveles reportados por los estudios de los Investigadores Internacionales Asociados S. C. (INRA) e IBOPE AGB MÉXICO, S. A. de C. V. (IBOPE), independientemente de su ubicación geográfica, a efecto de obtener un catálogo de 63 noticiarios de mayor audiencia para precampañas y un catálogo para campañas cuya integración se inició con los 63 noticiarios de mayor audiencia.
- Para determinar el criterio de equidad territorial, se buscó que todas las entidades fueran cubiertas, considerándose dos permisionarios y cuatro concesionarios por cada entidad, incorporando a los noticiarios de mayor audiencia y manteniendo la representatividad en cada entidad, por lo que con base en este criterio se integró un total de 192 noticiarios al catálogo de campañas.
- Para seleccionar los dos permisionarios y los cuatro concesionarios del padrón de cada entidad, se utilizó el criterio de audiencia INRA o IBOPE. En caso de no contar con información para aplicar ese criterio, se utilizó el criterio de relevancia política evaluada por los vocales (alta, media, baja).
- Con base en el criterio de representatividad demográfica (el porcentaje de Lista Nominal que contiene cada entidad) se seleccionaron los 238 noticiarios restantes, distribuyendo un cierto número de noticiarios para cada entidad.
- Para seleccionar los noticiarios de los que no se tuviera información de audiencia, se tomó en consideración el grado de relevancia política valorado por los vocales.

- Para seleccionar los noticieros con la misma relevancia política y no se cuente con información de audiencia, se determinó seleccionar para el caso de noticieros transmitidos en televisión, aquéllos cuyo horario de transmisión sea nocturno, y para el caso de noticieros transmitidos en radio, aquéllos cuyo horario de transmisión sea matutino, en virtud de que esta tendencia se observó en los catálogos de audiencia de INRA e IBOPE.
- Que con la finalidad de llevar a cabo un monitoreo efectivo que cumpliera con los objetivos de la norma electoral, fue preciso contar, aunado al catálogo de los programas respectivos, con una metodología clara y específica que constituyera los parámetros objetivos a tomar en consideración para generar una información confiable.

De esta forma, se seleccionaron los noticieros que iban a estar sujetos al monitoreo. A continuación se presenta una muestra de sólo algunos noticieros incluidos en el catálogo para el periodo de precampañas.<sup>15</sup>

Tabla 84  
Catálogo de noticieros para precampañas

Entidad	Noticiero	Canal
Nuevo León	Not. Telediario Digital (S)	Canal 12
Nuevo León	Not. Telediario Digital (D)	Canal 12
Nuevo León	Not. Telediario Digital (S)	Canal 12
Jalisco	Not. Gdl Noticias Matutino (S)	Canal 4
Distrito Federal	Not. Mikorte Informativo	Canal 28
Distrito Federal	Not. Informativo 40 (D)	Canal 40
Jalisco	Not. Guadalajara En la semana	Canal 4
Jalisco	Not. Gdl Noticias Nocturno (S)	Canal 4
Distrito Federal	Not. Las Noticias de las 16:00	Canal 4
Distrito Federal	Not. Joaquín López Dóriga	Canal 2
Distrito Federal	Hechos Noche	Canal 13
Distrito Federal	Not. Lolita Ayala	Canal 2
Distrito Federal	Hechos	Canal 13

<sup>15</sup> Para ver la lista completa consultar: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Entidad	Noticiero	Canal
Distrito Federal	Primero Noticias	Canal 2
Distrito Federal	Hechos Am	Canal 13
Distrito Federal	Not. Las Noticias por Adela	Canal 9
Distrito Federal	El Mañanero	Canal 4
Distrito Federal	La Red de Radio Red de 1 a 3, Jacobó Zabłudovsky	88.1
Distrito Federal	Noticias MVS, Carmen Aristegui	102.5
Distrito Federal	La Red de Radio Red, Sergio Sarmiento y Guadalupe Juárez	88.1
Distrito Federal	Joaquín López Dóriga	103.3
Distrito Federal	Panorama Informativo, Alejandro Cacho e Iñaki Manero	88.9
Distrito Federal	Atando Cabos, Denise Maerker	104.1
Distrito Federal	Panorama Informativo, Iñaki Manero y Maru Iniestra	88.9
Distrito Federal	Contraportada, Carlos Loret	104.1
Distrito Federal	Eduardo Ruiz Healy, Eduardo Ruiz	104.1
Distrito Federal	Panorama Informativo, Alejandro Villalvazo	88.9
Distrito Federal	José Cárdenas Informa, José Cárdenas	103.3
Distrito Federal	Hoy por Hoy, León Krauze	96.9
Distrito Federal	Enfoque, Adriana Pérez	100.1
Distrito Federal	Reporte 98.5, Francisco Zea	98.5
Distrito Federal	Hoy por Hoy, Héctor Jiménez	96.9
Distrito Federal	Fórmula Detrás de la Noticia, Ricardo Rocha	104.1
Distrito Federal	Imagen Informativa, Pedro Ferriz	90.5
Distrito Federal	Oscar Mario Beteta En Cadena Nacional, Oscar Beteta	103.3
Distrito Federal	Noticias MVS, Luis Cárdenas	102.5
Distrito Federal	Reporte 98.5, Martín Espinoza	98.5
Distrito Federal	Antena Radio, Mario Campos	107.9

Fuente. Recuperado de [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Ahora bien, para determinar de qué manera se iban a clasificar las notas y medir los tiempos relacionados con las menciones a partidos y candidatos, también a propuesta del CRT del IFE, el Consejo General aprobó la “Metodología para la realización de monitoreos de las trans-

misiones en los programas de radio y televisión sobre las precampañas y campañas del proceso electoral federal 2011-2012 para presidente de la república, diputados y senadores del congreso de la unión, en los programas de radio y televisión que difundan noticias”.

Esta metodología se construyó con base en el documento emitido por el IFE: “Lineamientos generales aplicables en los noticiarios de Radio y Televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

Con el fin de obtener resultados más exactos en el análisis del monitoreo, se adoptaron diversos criterios metodológicos, que se precisan a continuación:

Tabla 85  
Criterios metodológicos

Criterios	Elementos a considerar
Unidades de análisis	<p><b>Pieza de monitoreo.</b> Unidad de análisis que contiene todas las variables, es decir, la fracción o las fracciones generadas por la división de la información presentada a lo largo de la transmisión del noticiario. En la nomenclatura de esta metodología pieza de monitoreo equivale a mención.</p> <hr/> <p><b>Pieza informativa.</b> Unidad completa de información que se define por las características propias del género periodístico del que se trate. Por ejemplo, un reportaje puede presentarse en el cuerpo del noticiario y en el resumen informativo. En ese caso, se trata de una sola pieza informativa, pero se toman como dos piezas de monitoreo porque se suman los tiempos que haya registrado en ambos casos, lo cual permite una mayor precisión.</p> <p><b>Valoraciones.</b> Se clasifica como información valorada aquella que presente verbalmente adjetivos calificativos o frases idiomáticas que se utilicen como adjetivos y sean mencionadas por el conductor o reportero del noticiario.</p>
Sujetos de la enunciación (el que habla)	<p>Se determinan para delimitar el universo de los actores a ser monitoreados. Se establece que el monitoreo considerará sólo aquellas menciones sobre las precampañas y campañas, hechas por los siguientes agentes o sujetos:</p> <p><b>Del medio de comunicación.</b> Conductores. Reporteros o locutores (cualquier voz en <i>off</i>). Analistas de información.</p> <p><b>Actores políticos.</b> Precandidatos y candidatos a Presidente de la República, Diputados y Senadores, Presidentes nacionales y estatales de los partidos políticos, líderes de bancada o fracción parlamentaria, Presidente de la República, Gobernadores Constitucionales de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretarios de Estado federales y locales, líderes morales o históricos (siempre que sean anunciados así por el medio).</p>
Objeto de enunciación (de lo que se habla)	<p>Se monitoreará cualquier mención sobre precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos de cada partido político o coalición, así como cualquier aparición de los precandidatos y candidatos en los espacios que difunden noticias, independientemente del tema que traten y la manera en que sean presentados.</p> <p>No se tomará en cuenta aquella información en los programas noticiosos que, refiriéndose al proceso electoral, no mencionen a precandidatos, candidatos, partidos políticos o coaliciones.</p> <p>No se monitoreará aquella información, sobre precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, emitida por algún otro sujeto que esta metodología no considere.</p>

Fuente. Elaboración propia con base en los “Lineamientos Generales aplicables en los noticieros de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

Tabla 86  
Variables del monitoreo

<p><b>Tiempos de transmisión</b></p> <p>Consiste en el tiempo que cada noticiero dedica a las precampañas y campañas de los precandidatos y candidatos de cada uno de los partidos políticos o coaliciones contendientes.</p>	<p>Se medirá el tiempo efectivo, en minutos y segundos, que se destine a la información sobre las precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos de cada partido político o coalición, dentro de cada noticiero, haciendo distinción entre cada una.</p> <p>Se presentará en forma de porcentaje respecto del total otorgado a todos los partidos políticos.</p> <p>En los casos en que se emita información sobre las precampañas o campañas federales de los partidos políticos o coaliciones de manera general o respecto de un conjunto de partidos o candidatos, se medirá el tiempo por separado destinado a cada uno de los partidos o coaliciones involucrados.</p> <p>El tiempo total de piezas de monitoreo será igual al total de tiempo de piezas informativas. El tiempo de menciones por partido político o coalición (piezas de monitoreo) será distinto al tiempo dedicado a partidos políticos o coaliciones por piezas informativas debido a que éstos pueden ser mencionados más de una vez en distintas piezas de monitoreo.</p>
<p><b>Género periodístico</b></p> <p>Es el utilizado para la presentación de la información sobre las precampañas y campañas de los partidos políticos o coaliciones y sus precandidatos o candidatos.</p>	<p><b>Nota informativa.</b> Se trata de un hecho probable o consumado y que, a juicio del periodista, será de gran trascendencia y de interés general. Expone oportunamente un hecho noticioso.</p> <p><b>Entrevista.</b> Género descriptivo-narrativo. Da a conocer una situación, un hecho o una personalidad con base en una serie de preguntas y respuestas.</p> <p><b>Reportaje.</b> Género narrativo y expositivo que presenta los hechos, los interrelaciona, contrasta y analiza. A través de estas operaciones establece una interpretación, pero no los valora directamente. El reportaje cumple su función con el ofrecimiento de los datos. El reportaje atribuye las opiniones a las personas que las mantienen, pero no ofrece las del reportero.</p> <p><b>De opinión y análisis.</b> El enunciador interpreta y valora la noticia.</p> <p><b>Debate.</b> Género argumentativo donde los participantes exponen sus ideas respecto de algún tema desde distintos puntos de vista. Generalmente es moderado por el conductor o reportero.</p>

<b>Valoración de la información y opinión</b>	Se contabilizará el número de piezas informativas que presentaron alguna valoración expresada mediante algún adjetivo calificativo o frase idiomática utilizada como adjetivo explícito hacia el partido político, coalición o su precandidato o candidato.
Se clasificará como información valorada aquella que presente verbalmente adjetivos calificativos y sean mencionados por los conductores y reporteros de programas noticiosos.	Tipos de valoración. Se clasifican como positivas y negativas, dependiendo de si son a favor o en contra de los partidos o coaliciones, o bien precandidatos o candidatos en campaña.

Fuente. Elaboración propia con base en los “Lineamientos Generales aplicables en los noticieros de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

Tabla 87  
Recursos técnicos utilizados para presentar la información

En radio debe tomarse en cuenta	<p><b>Cita y voz:</b> presentación de la noticia por el conductor con o sin reportero, pero con la voz del precandidato, candidato o dirigente del partido político o coalición.</p> <p><b>Cita y audio:</b> presentación de la noticia por el conductor, con reportero, pero sin la voz del precandidato, candidato o dirigente del partido político o coalición.</p> <p><b>Sólo voz:</b> entrevistas grabadas o en vivo o llamadas telefónicas de los precandidatos, candidatos o dirigentes del partido político o coalición.</p> <p><b>Sólo cita:</b> únicamente lectura de la información por parte del conductor, sin ningún tipo de apoyo.</p>
En televisión debe tomarse en cuenta	<p><b>Voz e imagen:</b> presentación del conductor o reportero, pero con la imagen y el audio del precandidato, candidato o dirigente de que se trate. En este aspecto se incluirán las entrevistas realizadas en estudio.</p> <p><b>Cita e imagen:</b> presentación o no del conductor, pero con cobertura de reportero y con la imagen del precandidato, candidato o dirigente, pero sin su audio.</p> <p><b>Sólo voz:</b> presencia del precandidato, candidato o dirigente en el noticiario por vía telefónica.</p> <p><b>Sólo imagen:</b> reporte de las notas por el conductor, con imagen de apoyo, de archivo, fija o en vivo.</p> <p><b>Sólo cita:</b> únicamente lectura de las notas del partido o coalición por parte del conductor.</p>

Fuente. Elaboración propia con base en los “Lineamientos Generales aplicables en los noticieros de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

Tabla 88  
Importancia de las noticias

<p><b>Ubicación de la nota</b></p> <p>Consiste en la jerarquización de la información considerando la ubicación de la nota al interior del noticiario.</p>	<p><b>Jerarquización de la nota</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentada en el resumen introductorio.</li> <li>- Vinculada con el resumen introductorio.</li> <li>- Sin relación con el resumen introductorio.</li> </ul> <hr/> <p><b>Segmento del tiempo en que apareció la nota</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeros cinco minutos.</li> <li>- Del minuto cinco al quince.</li> <li>- Del minuto quince al treinta.</li> <li>- Del minuto treinta al sesenta.</li> <li>- Del minuto sesenta al noventa.</li> <li>- Del minuto noventa al ciento veinte.</li> <li>- Posterior.</li> </ul>
--	--

Fuente. Elaboración propia con base en los “Lineamientos Generales aplicables en los noticiarios de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

Tabla 89  
Registro de encuestas o sondeos de opinión

<p>Se deberán registrar las encuestas o sondeos de opinión que se difundan en los programas noticiosos que se monitoreen.</p> <p>Para el registro de los resultados de las encuestas presentadas en los programas noticiosos o en los programas de radio y televisión analizados, se deberá capturar lo siguiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad, plaza y nombre del noticiario o programa en el que se difundió la encuesta o sondeo de opinión.</li> <li>• La empresa que elaboró la encuesta o sondeo de opinión.</li> <li>• Publicación o no de vitrina metodológica.</li> <li>• El día de publicación de los resultados de la encuesta o sondeo de opinión.</li> <li>• Los resultados de la encuesta o sondeo de opinión que se difunden.</li> <li>• Quedan exceptuadas de dicho registro, las encuestas ordenadas por los propios partidos políticos, al ser consideradas información no pública.</li> </ul>
--	---

Fuente. Elaboración propia con base en los “Lineamientos Generales aplicables en los noticiarios de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el Proceso Electoral Federal”.

La experiencia de la elección federal de 2012 es rica en información que se desprende del monitoreo. De acuerdo con el Informe General de Precampañas presentado en el Consejo General el 28 de marzo de 2012, la Universidad Nacional Autónoma de México informó que a lo largo de toda la precampaña, del 18 de diciembre al 15 de febrero, se obtuvieron los siguientes resultados (UNAM, 2012).

- Se registraron 9,706 menciones en general para todos los partidos y coaliciones, de las cuales 7,705 corresponden a radio y 2,001 a televisión.
- Tanto en radio como en televisión se observó que los noticieros dedicaron espacios a todos los partidos o coaliciones en precampaña: al Partido Acción Nacional se le dedicó el mayor tiempo con 41.86% del tiempo total de transmisión en ambos medios; el Movimiento Progresista obtuvo 18.36% del total de tiempo dedicado a partidos y el Partido Revolucionario Institucional, 17.92%.
- Las entidades políticas con menor porcentaje de tiempo dedicado en ambos medios para la cobertura de campañas fueron el Partido Movimiento Ciudadano con 0.83%; el Partido del Trabajo con 0.94% y el Partido Verde Ecologista de México con 2.03%.

Si analizamos las distintas variables del monitoreo los resultados fueron los siguientes (UNAM, 2012):

Tiempo de transmisión: se analizaron 7,700 piezas informativas, equivalentes a 295 horas 3 minutos y 22 segundos de cobertura. De las cuales, sólo 2.5% tuvo una valoración por parte del medio de comunicación.

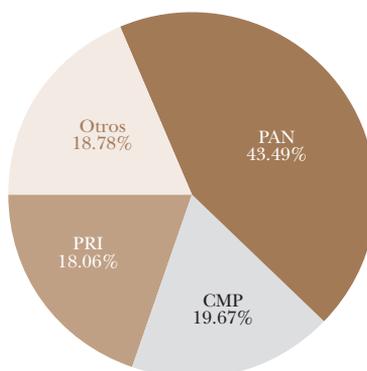
Tabla 90  
Tiempo de transmisión

295 horas, 3 minutos, 20 segundos (Tiempo total)	
Radio	Televisión
260 horas, 34 minutos, 43 segundos	34 horas, 28 minutos, 37 segundos

Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Durante todo el periodo de precampañas federales del proceso electoral federal 2011-2012, se evidenció un tratamiento razonablemente equitativo por parte de la radio y la televisión mexicanas en su cobertura noticiosa: 43.49% de las piezas informativas analizadas dedicaron su cobertura a la contienda interna de los tres precandidatos del Partido Acción Nacional (PAN); 19.67% a la Coalición Movimiento Progresista (CMP); y 18.06% al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Gráfica 15  
Piezas informativas dedicadas a precandidatos



Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

En cuanto al tiempo dedicado a precandidatos y partidos, el monitoreo reportó los siguientes resultados:

Tabla 91

Tiempo dedicado a precandidatos y partidos

Tiempo en noticieros en radio y televisión dedicado a precandidatos	
Josefina Eugenia Vázquez Mota	25.34%
Enrique Peña Nieto	19.14%
Andrés Manuel López Obrador	18.87%
Ernesto Javier Cordero Arroyo	18.72%
Santiago Creel Miranda	17.66%
Gabriel Quadri de la Torre <sup>16</sup>	0.28%
Tiempo en noticieros en radio y televisión dedicado a partidos y coaliciones	
Partido Acción Nacional	41.86%
Movimiento Progresista	18.37%
Partido Revolucionario Institucional	17.92%
Compromiso por México	7.10%
Partido Nueva Alianza	5.93%
Partido de la Revolución Democrática	5.01%
Partido Verde Ecologista de México	2.04%
Partido del Trabajo	0.94%
Movimiento Ciudadano	0.83%

Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

De acuerdo con el género periodístico, el monitoreo detectó 7,699 piezas informativas de las cuales 6,202 fueron de radio y 1,497 de televisión. Del total de piezas informativas, el Partido Acción Nacional, la Coalición Movimiento Progresista y el Partido Revolucionario Institucional concentraron el mayor número.

<sup>16</sup> El precandidato Quadri contó solamente con dos días de precampaña, por el momento en que fue designado como precandidato.

Tabla 92  
Piezas informativas por partido político

Partido o coalición	Radio y TV	Radio	Televisión
PAN	3,349	2,683	666
MP	1,514	1,208	306
PRI	1,391	1,137	254
CM	639	491	148
PRD	330	287	43
PNA	293	249	44
PVEM	96	71	25
PT	44	39	5
MC	43	37	6
<b>Total</b>	<b>7,699</b>	<b>6,202</b>	<b>1,497</b>

Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Las piezas informativas por partido político muestran que el género periodístico más utilizado en ambos medios fue la nota informativa mientras que el menos utilizado fue el reportaje.

Tabla 93  
Piezas informativas por partido

Partido o coalición	Género	Piezas informativas
PAN	Nota informativa	2,830
	Entrevista	130
	Debate	3
	Reportaje	4
	Opinión o análisis	382
PRI	Nota informativa	1,208
	Entrevista	20
	Debate	2
	Reportaje	2
	Opinión o análisis	159

Partido o coalición	Género	Piezas informativas
PRD	Nota informativa	260
	Entrevista	15
	Debate	1
	Reportaje	1
	Opinión o análisis	53
PT	Nota informativa	34
	Entrevista	1
	Debate	0
	Reportaje	0
	Opinión o análisis	9
PVEM	Nota informativa	78
	Entrevista	3
	Debate	0
	Reportaje	0
	Opinión o análisis	15
MC	Nota informativa	33
	Entrevista	1
	Debate	0
	Reportaje	0
	Opinión o análisis	9
NA	Nota informativa	204
	Entrevista	14
	Debate	0
	Reportaje	0
	Opinión o análisis	75
Compromiso por México	Nota informativa	521
	Entrevista	4
	Debate	0
	Reportaje	0
	Opinión o análisis	114
Movimiento Progresista	Nota informativa	1,311
	Entrevista	18
	Debate	1
	Reportaje	2
	Opinión o análisis	182

Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

En cuanto al criterio de valoración de la información y con base en la metodología, de las 7,699 piezas informativas transmitidas en radio y televisión, se restaron las que corresponden a debate, opinión y análisis, lo que nos da la cifra de 6,694; de las cuales 6,501 no fueron adjetivadas por los conductores o reporteros de los noticiarios. Del total de piezas informativas adjetivadas, que fueron 193, hubo 97 valoraciones positivas y 198 valoraciones negativas (UNAM, 2012).

De las 6,202 piezas informativas transmitidas en radio, restamos las que corresponden a los géneros de debate, opinión y análisis y nos da la cifra de 5,377, de las cuales no fueron adjetivadas 5,203. Del total de piezas informativas adjetivadas, 174 se registraron 84 valoraciones positivas y 178 valoraciones negativas (UNAM, 2012).

De las 1,497 piezas informativas transmitidas en televisión, restamos las que corresponden a los géneros de debate, opinión y análisis y nos da la cifra de 1,317, de las cuales no fueron adjetivadas 1,298. Del total de piezas informativas adjetivadas, 19 se registraron 13 valoraciones positivas y 20 valoraciones negativas.

Los tres partidos o coaliciones con más menciones presentadas en el resumen introductorio en ambos medios fueron el PAN, la CMP y el PRI. La mayor parte de la información fue presentada en el rubro “Sin relación con resumen introductorio”.

Tabla 94  
Ubicación o jerarquización de la información

Partido o coalición	Presentado en el resumen introductorio	Vinculado al resumen introductorio	Sin relación con resumen introductorio
PAN	792	857	2,699
PRI	294	322	1,130
PRD	62	70	252
PT	11	19	26
PVEM	18	22	75
MC	9	15	28
NA	60	66	240
Compromiso por México	127	111	501
Movimiento Progresista	338	354	1,208
<b>Total</b>	<b>1,711</b>	<b>1,836</b>	<b>6,159</b>

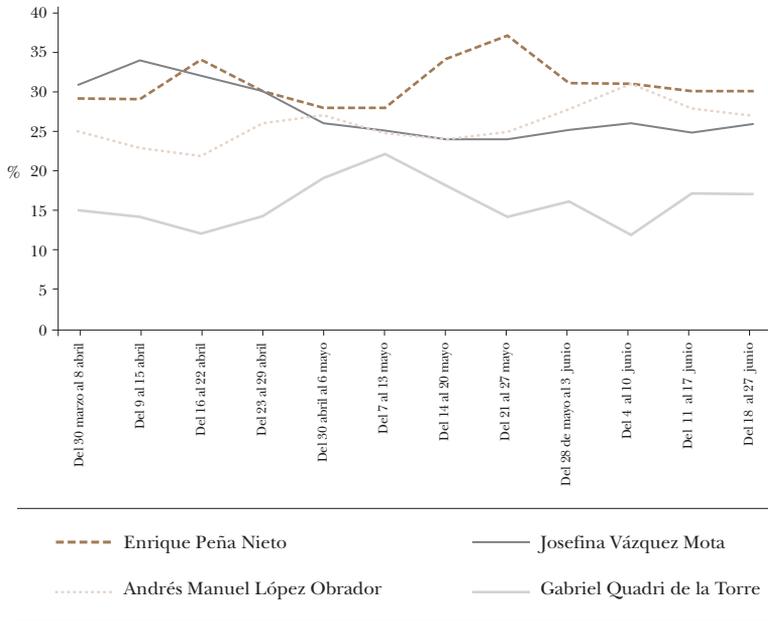
Fuente. Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

En radio, los tres partidos o coaliciones con más menciones en el resumen introductorio fueron el PAN, la CMP y el PRI. La mayor parte de las menciones se ubican en el rubro “Sin relación con resumen introductorio”. En radio, los tres partidos o coaliciones con más menciones en el resumen introductorio fueron PAN, PRI y CMP. La mayor parte de las menciones se ubican en la columna “Sin relación con resumen introductorio”. En el periodo monitoreado se transmitieron 87 encuestas.

Respecto al informe que presentó la UNAM relativo al periodo de campaña, los resultados, en términos generales, permiten mostrar que el equilibrio en la cobertura de esta etapa del proceso electoral de 2012 en los noticieros permitió que la elección tuviera un rasgo más de equidad en la contienda.

De la cobertura a cada candidato a lo largo de la campaña, semana a semana, se observa que hay una relación lógica entre los eventos o sucesos más importantes de las campañas con la cobertura que los medios hicieron de candidatos y partidos, aunque ello no implique necesariamente un beneficio al candidato con mayor cobertura. Por ejemplo, se nota el crecimiento en la cobertura a Peña Nieto después de su visita a la Universidad Iberoamericana, y también el crecimiento exponencial de Quadri luego del primer debate.

Gráfica 16  
 Cobertura en los noticieros por candidato a la Presidencia

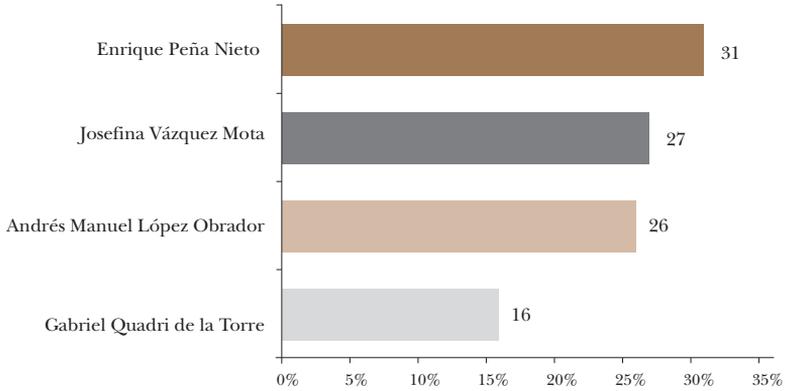


Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Adicionalmente, los resultados muestran que la cobertura que recibieron los cuatro candidatos a la Presidencia lo largo de la campaña tuvo un equilibrio razonable.

### Gráfica 17

Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (acumulado total)



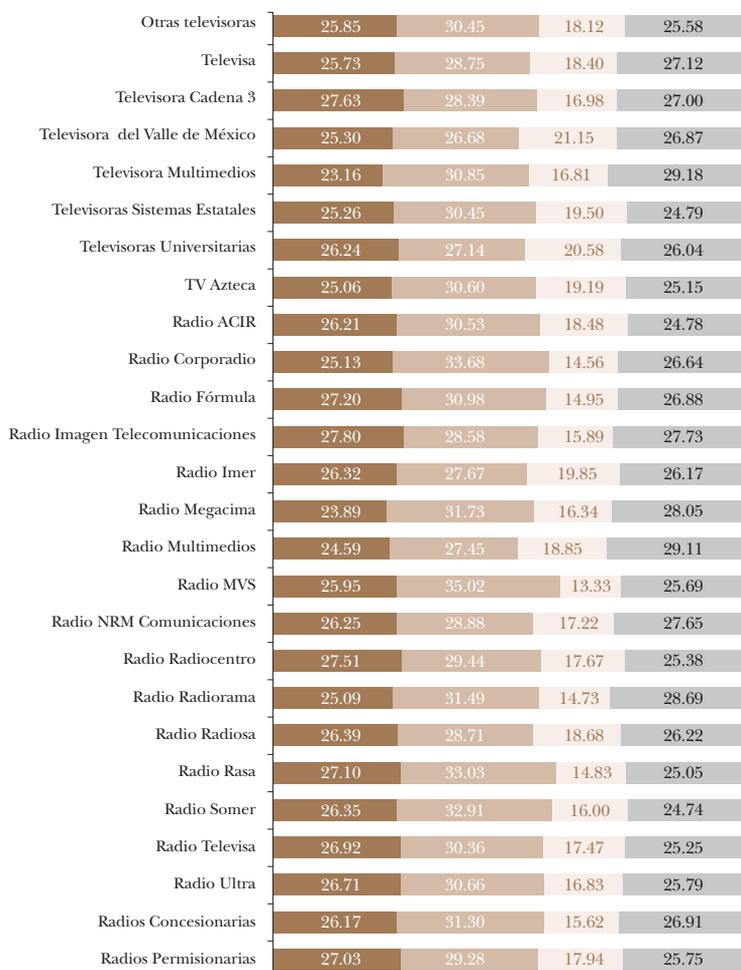
Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Las siguientes dos gráficas muestran la cobertura a cada candidato para Presidente de la República, por grupo de emisoras y por entidad, respectivamente. Si bien los datos muestran un tratamiento razonablemente equitativo en términos del tiempo destinado a candidatos, el análisis más específico exhibe una diversidad de comportamientos que merecen evaluaciones específicas.

## Gráfica 18

Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (por grupo de emisoras)

Reporte acumulado del 30 de marzo al 27 de junio de 2012

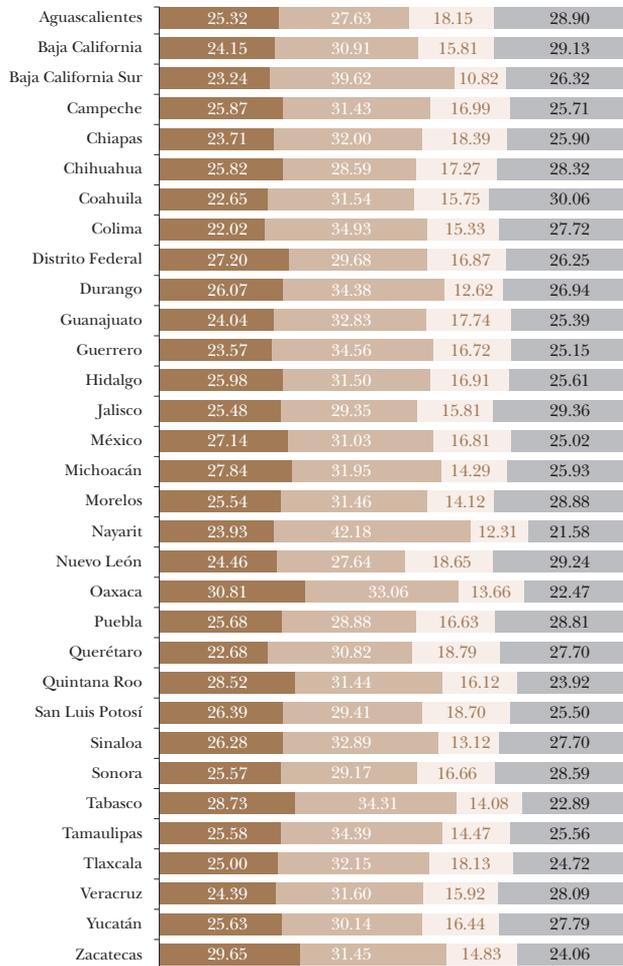


Andrés Manuel López Obrador
  Enrique Peña Nieto  
 Gabriel Quadri de la Torre
  Josefina Vázquez Mota

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

## Gráfica 19

Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (por entidad federativa)



Andrés Manuel López Obrador
  Enrique Peña Nieto  
 Gabriel Quadri de la Torre
  Josefina Vázquez Mota

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

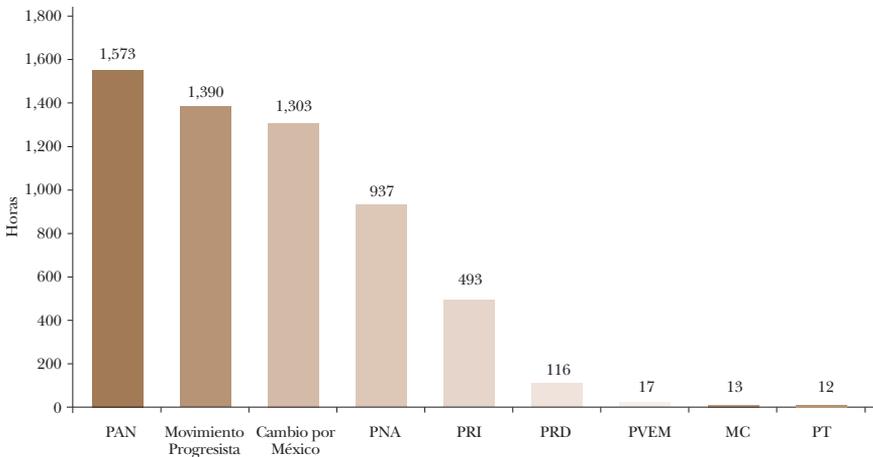
Con el monitoreo no sólo se registró la información sobre la cobertura a candidatos; también se recabaron y analizaron las noticias que se referían a los partidos políticos y coaliciones, cuyos resultados se presentan a continuación:

Tabla 95  
Tiempo destinado a partidos políticos en noticieros de radio y televisión (acumulado del 30 de marzo al 27 de junio)

	PAN	Movimiento Progresista	Cambio por México	NA	PRI	PRD	PVEM	MC	PT	Total
Tiempo (horas)	1,573	1,390	1,303	937	493	116	17	13	12	5,854
Porcentaje	27	24	22	16	8	2	0.3	0.2	0.2	100

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

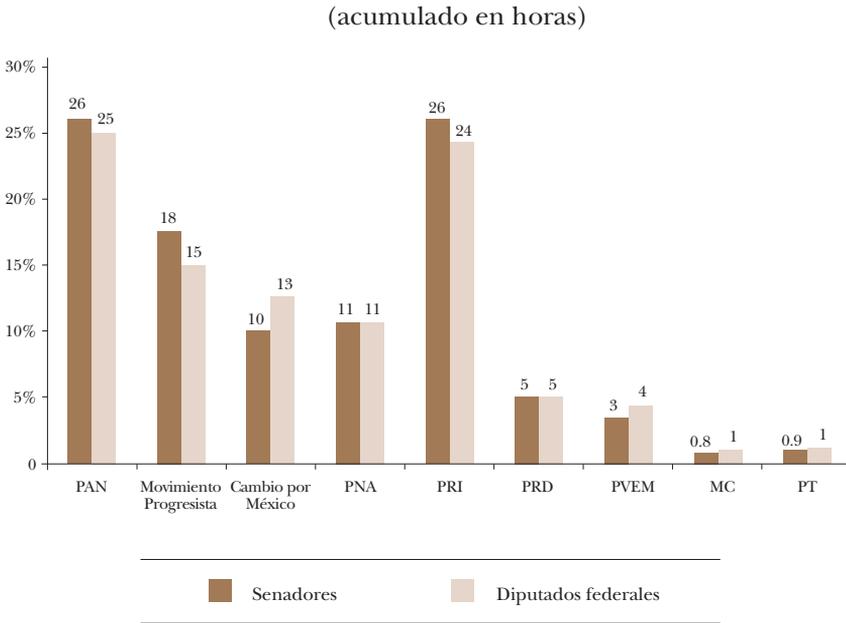
Gráfica 20  
Tiempo destinado a partidos políticos en noticieros de radio y televisión (acumulado en horas)



Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Adicional a los informes relativos a la cobertura noticiosa de candidatos a la Presidencia, la UNAM también presentó, semanalmente, un informe relativo al tiempo en noticieros de radio y televisión destinado a las campañas para Senadores y Diputados federales. A continuación los resultados generales de este monitoreo.

Gráfica 21  
 Tiempo destinado a Senadores y Diputados federales por partido político o coalición en noticieros de radio y televisión



Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

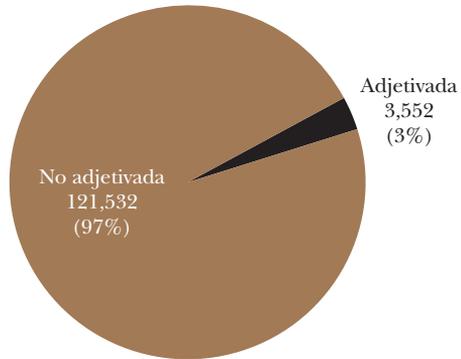
Respecto a las notas valoradas, la UNAM identificó, del total de piezas informativas analizadas, aquéllas que contenían alguna adjetivación y las registró como valoraciones: positivas o negativas.

Según el trabajo de la UNAM, en promedio, 2.4% de las piezas informativas analizadas en radio y televisión fueron valoradas, al estar adjetivadas. Destaca el hecho de que se identificaron el triple de valoraciones en la radio (3%) que en la televisión (1%), aunque el dato global sigue siendo marginal.

### Gráfica 22

#### Piezas informativas valoradas en radio

(acumulado del 30 de marzo al 27 de junio)

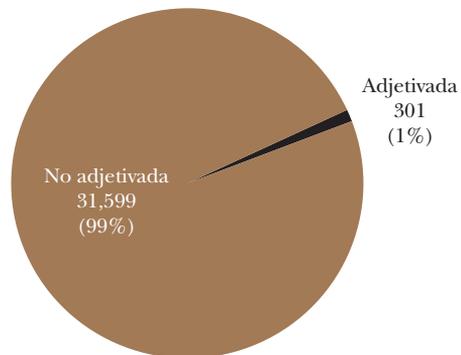


Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

### Gráfica 23

#### Piezas informativas valoradas en televisión

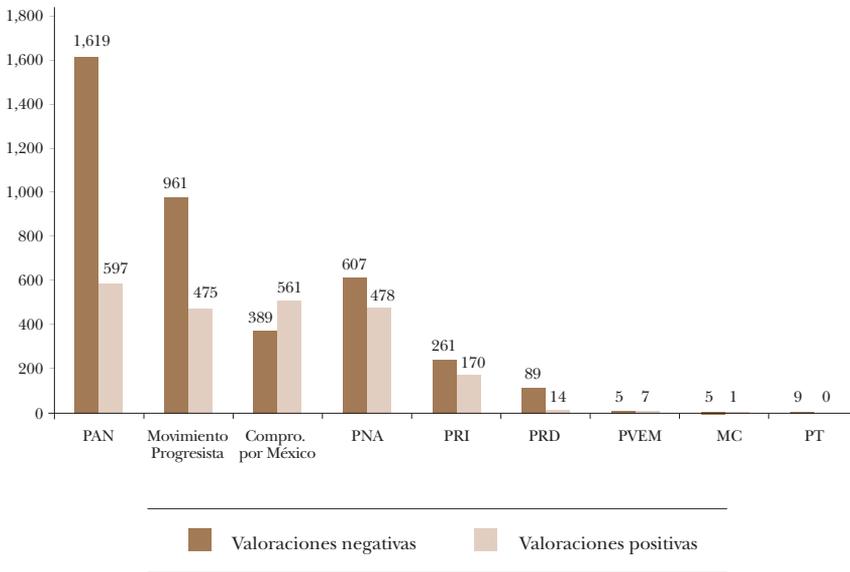
(acumulado del 30 de marzo al 27 de junio)



Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Gráfica 24

Piezas informativas valoradas sobre partidos políticos y coaliciones



Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Si bien las noticias pudieron afectar positiva o negativamente a los candidatos, se registró un número marginal de piezas informativas adjetivadas: sólo 2.4% de las notas contienen una valoración expresa a candidatos o partidos.

En el caso de la adjetivación de las notas por partidos y coaliciones, resalta que imperan las valoraciones negativas: sólo en el caso de la coalición Compromiso por México, se registraron más piezas informativas valoradas como positivas.

Finalmente, los resultados del monitoreo en términos generales son los siguientes:

- Se registraron 181,829 piezas de monitoreo para todos los partidos y coaliciones, de las cuales 144,503 correspondían a radio y 37,326 a televisión.
- Tanto en radio como en televisión se observó que los noticieros dedicaron espacios a todos los partidos o coaliciones en cam-

paña: al Partido Acción Nacional se le dedicó el mayor tiempo con 26.88% del tiempo total de transmisión en ambos medios; el Movimiento Progresista obtuvo 23.74% del total de tiempo dedicado a partidos y Compromiso por México, 22.26%.

- Las entidades políticas con menor porcentaje de tiempo dedicado en ambos medios fueron el Partido del Trabajo con 0.19%, el Partido Movimiento Ciudadano con 0.22% y el Partido Verde Ecologista de México con 0.29%.
- En cuanto a los candidatos para la contienda presidencial, el tiempo otorgado se distribuyó en términos porcentuales de la siguiente manera:

Tabla 96  
Tiempo otorgado a los candidatos para la contienda presidencial (términos porcentuales)

Candidato	Porcentaje
Enrique Peña Nieto	30.64
Josefina Eugenia Vázquez Mota	26.52
Andrés Manuel López Obrador	26.36
Gabriel Quadri de la Torre	16.48
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Respecto al criterio del tiempo de transmisión, los resultados del 30 de marzo al 27 de junio de 2012, el tiempo total dedicado a los partidos políticos y coaliciones en radio y televisión fue de 5,854 horas, 1 minuto, 3 segundos, lo cual equivale a 5,141 horas, 35 minutos, 32 segundos en radio y a 712 horas, 25 minutos, 31 segundos en televisión. La mayor parte de ese tiempo en ambos medios se concentró en un partido y dos coaliciones: PAN, CMP y CCM.

Los partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticieros de ambos medios fueron:

Tabla 97  
Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticiarios de ambos medios

Partido o coalición	Tiempo (horas, minutos y segundos)	Porcentaje
Partido Acción Nacional	1573:18:01	26.88
Movimiento Progresista	1389:46:02	23.74
Compromiso por México	1302:50:15	22.26

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Los partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticiarios de radio fueron:

Tabla 98  
Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticiarios de radio

Partido o coalición	Tiempo (horas, minutos y segundos)	Porcentaje
Partido Acción Nacional	1382:32:17	26.89
Movimiento Progresista	1222:04:30	23.77
Compromiso por México	1148:49:07	22.34

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Los partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticiarios de televisión fueron:

Tabla 99  
Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticieros de televisión

Partido o coalición	Tiempo (horas, minutos y segundos)	Porcentaje
Partido Acción Nacional	190:45:44	26.78
Movimiento Progresista	167:41:32	23.54
Compromiso por México	154:01:08	21.62

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Considerando el criterio del género periodístico, el siguiente cuadro registra el número de piezas informativas por partido y coalición en ambos medios, así como el número de piezas informativas tanto en radio como en televisión. Quienes tuvieron mayor transmisión de piezas informativas en ambos medios fueron el PAN, Movimiento Progresista y Compromiso por México.

Tabla 100  
Piezas informativas por partido político

Partido o coalición	Radio y TV	Radio	Televisión
PAN	41,567	33,283	8,284
CMP	37,413	29,836	7,577
PRI	14,021	11,715	2,306
CCM	34,099	27,280	6,819
PRD	2,613	2,233	380
PNA	26,168	19,858	6,310
PVEM	434	327	107
PT	336	287	49
MC	333	265	68
<b>Total</b>	<b>156,984</b>	<b>125,084</b>	<b>31,900</b>

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Respecto al criterio de la valoración de la información, de las 156,984 piezas informativas transmitidas en radio y televisión, se resta-

ron las que corresponden a los géneros de opinión y análisis, así como debate, lo que nos da la cifra de 136,463, de las cuales 132,610 no tuvieron valoración por los conductores o reporteros de los noticiarios.

De las 3,853 piezas informativas valoradas, hubo 2,303 valoraciones positivas y 3,945 valoraciones negativas.

De las 125,084 piezas informativas transmitidas en radio, restamos las que corresponden a los géneros de opinión y análisis, así como debate, lo que nos da la cifra de 106,470, de las cuales 102,918 no tuvieron valoración por los conductores o reporteros de los noticiarios. De las 3,552 piezas informativas valoradas, hubo 2,140 valoraciones positivas y 3,632 valoraciones negativas.

De las 31,900 piezas informativas transmitidas en televisión, restamos las que corresponden a los géneros de opinión y análisis, así como debate, lo que nos da la cifra de 29,993, de las cuales 29,692 no tuvieron valoración. De las 301 piezas informativas valoradas, hubo 163 valoraciones positivas y 313 valoraciones negativas.

El siguiente cuadro registra la cantidad de piezas informativas con valoración en radio y televisión, así como el número de valoraciones positivas y negativas.

Tabla 101

Cantidad de piezas informativas con valoración en radio y televisión, así como el número de valoraciones positivas y negativas

Partido o coalición	Radio y televisión, piezas informativas	Valoraciones positivas	Valoraciones negativas
Compromiso por México	595	561	389
Movimiento Progresista	890	475	961
Partido Acción Nacional	1,320	597	1,619
Partido de la Revolución Democrática	50	14	89
Partido del Trabajo	6	0	9
Partido Movimiento Ciudadano	2	1	5
Partido Nueva Alianza	677	478	607

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

La mayor cantidad de piezas informativas con valoraciones se distribuyen entre el PAN, la CMP y el PANAL. Las valoraciones tanto negativas como positivas fueron atribuidas principalmente al PAN.

Respecto a los recursos técnicos utilizados para presentar la información, a continuación se muestra el número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en radio.

Tabla 102  
Número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en radio

Candidato	Cita y voz	Cita y audio	Sólo voz	Sólo cita
Andrés M. López Obrador	5,738	3,460	500	25,449
Enrique Peña Nieto	6,452	4,366	932	28,879
Gabriel Quadri de la Torre	2,764	2,254	288	16,670
Josefina E. Vázquez Mota	5,701	3,339	786	24,897
<b>Total</b>	<b>20,655</b>	<b>13,419</b>	<b>2,506</b>	<b>95,895</b>

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

A continuación se muestra el número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en televisión.

Tabla 103  
Número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en televisión

Candidato	Sólo voz	Sólo cita	Voz e imagen	Cita e imagen	Sólo imagen
Andrés M. López Obrador	10	1,184	3,064	2,457	2,248
Enrique Peña Nieto	21	1,283	3,266	2,854	2,370
Gabriel Quadri de la Torre	7	816	2,274	2,027	1,977
Josefina E. Vázquez Mota	18	1,144	3,166	2,467	2,209
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>4,427</b>	<b>11,770</b>	<b>9,805</b>	<b>8,804</b>

Fuente. Informe sobre el monitoreo de noticieros elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México en periodo de campaña.

Los tres partidos o coaliciones con más piezas de monitoreo presentadas en el resumen introductorio fueron PAN, Movimiento Progresista y Compromiso por México. La mayor parte de la información fue presentada sin relación con el resumen introductorio.

De los resultados que arrojó el monitoreo de la UNAM a los programas de radio y televisión que difunden noticias y que fueron incorporados en los catálogos correspondientes, el informe correspondiente destacó las siguientes conclusiones generales:

- El agregado del monitoreo de noticieros muestra que en la mayor cantidad de tiempo, dedicado a las campañas políticas, se mantuvo un equilibrio razonable entre los candidatos a la Presidencia de la República. No obstante, el análisis más específico, por noticiero, por grupo de emisoras, por entidad federativa, exhibe al mismo tiempo una diversidad de comportamientos que merece evaluaciones específicas.
- Si bien las campañas presidenciales concitan el mayor número de horas de atención y la mayor parte de los espacios noticiosos, las campañas a Diputados federales y Senadores también fueron objeto de cobertura, llevándose 28% del tiempo total destinado a campañas.
- Las realidades regionales (por estado) son las que muestran un desequilibrio más acusado en la cobertura noticiosa. Destacan los casos de Nayarit y Baja California Sur, que le otorgaron casi la mitad de su cobertura a la campaña del candidato Enrique Peña Nieto.
- El monitoreo desarrollado por la UNAM es capaz de demostrar cada una de las afirmaciones que este Informe presenta, no sólo en el estándar agregado, sino también nota por nota, a las que corresponden testigos de grabación registrados e inmediatamente identificables. De este modo, es posible afirmar que estamos ante el ejercicio de monitoreo más amplio y riguroso en la historia de los monitoreos que realiza el IFE y, probablemente, en la historia de la telecomunicación en México.
- De los testigos y ejercicio realizado por la UNAM, es posible demostrar tanto el tiempo dedicado a las campañas, como la adjetivación que los medios hicieron a la cobertura noticiosa de cada uno de los partidos y de los candidatos. El monitoreo

demuestra que la enorme mayoría de las notas periodísticas, explícitamente dedicadas y diseñadas para la cobertura de las campañas, no fueron adjetivadas, es decir, hubo un esfuerzo demostrable de equilibrio y de objetividad por parte de los medios en la cobertura noticiosa. Esto no significa, sin embargo, que valoraciones negativas o positivas no hayan ocurrido fuera de las notas de campaña y en un mismo noticiero.

## **Intercampañas y su regulación**

EL 15 DE FEBRERO DE 2012 el Consejo General aprobó un acuerdo, identificado con el número CG92/2012 que fue por demás interesante respecto al periodo denominado de intercampañas. Es decir, el periodo que se encuentra entre el primer día posterior a la conclusión de las precampañas y el último día previo al inicio de las campañas.

Específicamente, se trata de un acuerdo mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre actos anticipados de campañas para el proceso electoral de 2012.

Por supuesto, no fue la única vez que se aprobaba algo con estas características, sin embargo, se trató de robustecer el acuerdo respecto al que se había aprobado en 2009 para las elecciones intermedias.

En la Base IV del artículo 41 constitucional se establece que en la ley se determinarán los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

Que en este orden de ideas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-531/2011, determinó los criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicables a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal.

En dicha ejecutoria, la Sala Superior señaló que en el periodo de “intercampaña”, no existe la posibilidad de asignar tiempos en radio y televisión a los partidos políticos, por tanto, además de dejar en claro que no se pueden adquirir o contratar tiempos en radio y televisión, también explicó que los partidos políticos tienen restringido el acceso a los medios de comunicación, como parte de sus prerrogativas constitucionales.

De lo anterior, se desprende que durante la intercampana los partidos políticos, coaliciones y candidatos tienen la imposibilidad de acceder a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado, ya que la totalidad del tiempo en los medios de comunicación es para este Instituto y las autoridades electorales.

Que en el artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral se definen los actos anticipados de campaña y los define como aquéllos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una jornada electoral, siempre que acontezcan previo al inicio de las campañas electorales respectivas.

Que por cuanto hace a la prohibición de realizar otro tipo de actividades en el periodo de intercampana que pudieran constituir actos anticipados de campaña, de la interpretación sistemática y funcional que realiza esta autoridad y el contenido de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se advierten dos aspectos relevantes: que la regulación de los actos anticipados de campaña tiene como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes (partidos políticos, coaliciones y candidatos), para evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva. Y otro de los aspectos es que se pueden identificar los elementos que se deben tomar en cuenta para acreditar los actos anticipados de campaña política.

Respecto a lo último, los aspectos que deben de tomarse en cuenta son los siguientes:

**Elemento personal.** Se refiere a que los actos anticipados de campaña deben ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos.

**Elemento subjetivo.** Se refiere a la materialización de acciones cuyo propósito u objetivo fundamental es presentar una plataforma electoral y promover a un partido político o posicionar a un ciudadano para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

**Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, debe darse antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo, previamente al registro constitucional de candidatos, o bien, una vez registrada la candidatura ante el partido político, pero antes del registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas.

Que la función que desempeñan los medios de comunicación dentro de un Estado democrático se encuentra sujeta al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, pues en su calidad de medios masivos de comunicación cumplen con una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos tales derechos, toda vez que suponen una herramienta fundamental de transmisión masiva de información, educación y cultura que debe garantizar el acceso a diversas corrientes de opinión, coadyuvar a la integración de la población, además de proporcionar información, esparcimiento y entretenimiento (Acuerdo CG92/2012 aprobado por el Consejo General el 15 de febrero de 2012).

En el acuerdo del Consejo General identificado con el número CG92/2012 se señala lo siguiente:

Que los medios de comunicación tienen la capacidad unilateral de presentar cualquier suceso, al tener la libertad de seleccionar cuáles son las noticias o acontecimientos relevantes e incluso pueden adoptar posturas informativas o de opinión, susceptibles de poner en entredicho los acontecimientos ocurridos en la agenda política, económica o social; pudiendo resaltar datos o información e incluso cuestionar determinadas acciones relacionadas con los tópicos ya señalados; esto es así, teniendo como único límite en cuanto a su contenido lo previsto en los artículos 6º, 7º, 41 y 134 constitucionales.

Que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Que atento a las consideraciones expresadas, la “intercampaña” no es un periodo para la competencia electoral entre los candidatos, precandidatos, partidos políticos y coaliciones; por lo tanto, la normatividad electoral prohíbe las actividades proselitistas y los llamados al voto por parte de los actores políticos que participan en el Proceso Electoral Federal.

Que en la misma línea argumentativa, tampoco es posible celebrar o difundir debates en el periodo de “intercampaña”, ya que los candidatos, precandidatos, partidos políticos y coaliciones, están impedidos a promocionarse durante este periodo.

Que la “intercampaña” no representa un periodo de silencio, por el contrario, es un periodo en el cual las autoridades electorales difunden información sobre la organización de los procesos electorales, invitan a participar a las y los ciudadanos y difunden los valores de la cultura democrática. Todo ello, con el objeto de que la ciudadanía tenga mayor información antes del inicio de las campañas electorales.

Que en el periodo de “intercampaña”, los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones definirán sus estrategias de campaña, y por ende, el propósito de integrar este lapso en el entramado jurídico, es que todos los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos comenzaran al mismo tiempo sus actividades proselitistas privilegiando la igualdad y la equidad en la contienda.

Que resulta necesario inhibir la comisión de actos anticipados de campaña por parte de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos y candidatos a puestos de elección popular, en aras de garantizar la equidad de la contienda durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012:

- Durante el lapso que dura la “intercampaña” los partidos políticos no podrán exponer ante la ciudadanía por sí mismos ni a través de sus precandidatos y candidatos, sus plataformas electorales presentadas o registradas ante el Instituto Federal Electoral; ni los precandidatos y candidatos registrados ante sus institutos políticos podrán promoverse con el objeto de llamar al voto en actividades de proselitismo.
- Durante la intercampaña, no podrán celebrarse debates entre los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones. Quedan protegidas por la libertad periodística, las tertulias, los programas de opinión y las mesas de análisis político.
- Los medios de comunicación podrán realizar entrevistas y difundir piezas noticiosas sobre los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos postulados, con respeto absoluto a la equidad y a las disposiciones sobre la compra o adquisición de tiempo aire en la radio y la televisión.
- En cualquier tiempo, los partidos podrán difundir propaganda política de carácter genérica conforme a los límites fijados en las leyes, —con excepción de la radio y a la televisión, toda vez que no tienen

acceso a los tiempos del Estado en el periodo de “intercampaña”—; siempre y cuando no promueva candidaturas, ni solicite el voto a su favor para la Jornada Electoral Federal o incluya de manera expresa mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal.

- Queda prohibida también la promoción del voto a favor o en contra, la exposición de plataformas electorales, y emitir mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Se ordenó que a partir del 1 de marzo de 2012 deberá quedar retirada toda propaganda de precampaña en bardas contratadas o asignadas por las autoridades, así como en espectaculares. Asimismo, deberán retirarse las mantas colocadas en el equipamiento urbano y cualquier propaganda emitida por cualquier otro medio de difusión que haga referencia a precandidatos, precampañas o candidatos.
- A partir del 16 de febrero de 2012 y hasta el 29 de marzo, podrá permanecer solamente la publicidad exterior sobre propaganda política genérica de los partidos políticos, siempre y cuando no haga referencia alguna a la promoción del voto a favor o en contra de partido, coalición o persona, a cargos de elección popular o al proceso electoral.

## **La celebración de debates**

DE ACUERDO CON LO EXPRESADO por los miembros del Consejo General, los debates son un elemento importante para la difusión y confrontación de las ideas y programas de las candidatas y los candidatos, así como de las coaliciones y los partidos políticos, por lo que su realización resulta relevante y necesaria dentro del proceso electoral, como ejercicios de comunicación política en una sociedad democrática (Consejo General, 2012).

Por ello se consideró adecuado alentar y apoyar su celebración en el marco de la normativa aplicable, asegurando el más amplio ejercicio de la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral y el concurso de quienes participaron en ésta o intervinieron en tareas vinculadas al proceso electoral, con la finalidad de promover el voto libre, informado y razonado de los ciudadanos.

A raíz de la reforma electoral de 2008, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estatuye la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de coordinar dos debates entre candidatos a la Presidencia de la República, pero no limita las fa-

cultades del propio Instituto para contribuir al desarrollo y promoción de la vida y la cultura democrática del país.

La base legal para la realización de los debates entre los candidatos la encontramos en el artículo 70, numerales 1, 2 y 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se dispone que, con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General; asimismo, se dispone que el propio Consejo definirá, escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos, el día y la hora en que se realizarán los debates, así como la duración y las reglas de cada uno.

Conforme al párrafo 2 del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, uno de los debates tendrá lugar en la primera semana de mayo y el otro a más tardar en la segunda semana de junio.

En el mismo artículo, en sus numerales 3 y 6, se faculta al Instituto Federal Electoral a disponer lo necesario para la producción técnica y la difusión de los debates, así como realizar las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los mismos en el mayor número posible de estaciones y canales e informar, en el tiempo de radio y televisión que para sus fines tiene asignado, sobre su realización.

En términos del COFIPE, la disposición en este tema es la siguiente:

#### Artículo 70

1. Con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.
2. Los debates serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General.
3. Los debates serán transmitidos, en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates. Las señales de radio y televisión

que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

4. Las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el presente artículo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.
5. Las reglas para los debates serán determinados por el Consejo General, escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos.
6. El Instituto informará, en el tiempo de radio y televisión que para sus fines tiene asignado, la realización de los debates a que se refiere el presente artículo.

Con base en ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG14/2012, el 25 de enero de 2012, por el que se creó la Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los lineamientos, criterios o bases para la realización de los debates entre los candidatos de los partidos y coaliciones durante el proceso electoral federal 2011-2012.

La Comisión estuvo integrada por los Consejeros Electorales Sergio García Ramírez (Presidente), Marco Antonio Baños Martínez y Alfredo Figueroa Fernández, así como por los representantes de los partidos políticos y los Consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General.

En el Acuerdo CG14/2012 se dispuso:

La Comisión tiene como objeto la elaboración de las bases de la organización de los debates conforme al mandato contenido en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, recibe como encargo del Consejo General la redacción de los lineamientos, bases o criterios orientadores para la celebración y difusión de otros debates entre candidatos, organizados por medios de comunicación o por cualquier otra persona física o moral (punto de acuerdo segundo). También se indicó que la Comisión debería presentar a consideración del Consejo General el proyecto de acuerdo respectivo.

Es así que el pasado 29 de febrero de 2012, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG99/2012, por el que se emitieron las bases y lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal 2011-2012.

En dicho Acuerdo se buscó atender diversas manifestaciones y pronunciamientos por parte de partidos políticos, ciudadanos, precandidatos y medios de comunicación, respecto a los alcances del artículo 70 del Código Electoral Federal, y a la posibilidad de realizar debates organizados por medios de comunicación o cualquier otra persona física o moral.

El Acuerdo CG99/2012 se integró por las siguientes secciones:

- A. Bases para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- B. Lineamientos o criterios orientadores para la celebración de los debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este último apartado se hizo una subdivisión:
  - Debates entre candidatas y candidatos a la Presidencia de la República organizados por el Instituto Federal Electoral, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
  - Debates entre candidatas y candidatos a cargos de Senadores y Diputados federales en los que se solicite la participación del Instituto Federal Electoral.
  - Debates entre candidatas y candidatos realizados por personas físicas y morales sin la intervención del Instituto Federal Electoral.

Respecto a los dos debates relacionados con el artículo 70 que organizaría el IFE, los lineamientos consistieron en lo siguiente:

- El Instituto Federal Electoral coordinará la realización de los dos debates entre las candidatas y los candidatos registrados a la Presidencia de la República, en los términos de la obligación que estatuye el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A través de sus representantes, las candidatas y los candidatos comunicarán a la Presidencia del Consejo del Instituto y a la Comisión Temporal su decisión de participar en los debates.

- Se establecerán un Comité Técnico y una Mesa de Representantes, a cuyas sesiones asistirán los Consejeros Electorales que integran la Comisión Temporal y el Secretario Técnico de ésta.

### *Comité Técnico*

- El Comité Técnico estará integrado por especialistas en materia electoral y comunicación política, designados por el Consejo General. La Comisión Temporal solicitará sugerencias a diversas organizaciones e instituciones, respecto a los posibles integrantes del citado Comité, que no podrán ser militantes de partidos políticos, colaboradores del Instituto Federal Electoral o servidores públicos en general, exclusión que no regirá para quienes se desempeñen únicamente como miembros del personal académico en instituciones de educación superior o investigación científica.
- El Comité Técnico sugerirá formatos, no vinculantes, para la realización de los debates y se instalará a más tardar el 9 de marzo.
- El Comité entregará a la Comisión Temporal un informe final a más tardar el 20 de marzo, que incluya los criterios que sustenten sus sugerencias. La Comisión hará llegar el informe a la Mesa de Representantes.
- Los formatos que proponga el Comité Técnico comprenderán: duración del debate, temas, orden de participación, moderadores o moderadoras, así como los apoyos de los que podrán valerse las candidatas y los candidatos, sin perjuicio de otras sugerencias que pudieran resultar útiles para la realización de los debates.

### *Mesa de Representantes*

- Estará integrada por los representantes de las candidatas y los candidatos. Habrá hasta tres representantes por cada candidata o candidato; sólo uno de aquéllos tendrá la facultad de participar en la adopción de acuerdos.

- La Mesa de Representantes acordará, con el más amplio consenso, el formato, las fechas y horas para la celebración de los debates, cuestiones de logística y aspectos materiales y técnicos de producción, y lo comunicará a la Comisión Temporal. Ésta, a su vez, informará al Consejo General, que resolverá en definitiva.
- La Mesa de Representantes se instalará en la tercera semana de marzo. El calendario de trabajos de la Mesa será definido por sus integrantes. La Mesa de Representantes entregará a la Comisión Temporal sus conclusiones y acuerdos a más tardar el 16 de abril.

Respecto a los lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular, distintos de los previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales básicamente consistieron en lo siguiente:

- El IFE manifestó su disposición para el impulso a la vida democrática, el ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, la educación cívica y la cultura democrática. En tal virtud, reiteró su disposición de apoyar, en los términos de la normativa aplicable y respetando la voluntad y las decisiones de los partidos y de las candidatas y candidatos, las iniciativas que éstos adopten libremente en materia de debates. Para ese fin promoverá la participación incluyente que favorezca la amplia expresión de las ideas y los proyectos.
- El IFE invitó a los medios de comunicación, instituciones académicas y otras personas físicas o morales a promover libremente estos ejercicios de información, análisis y cotejo de ideas y propuestas.
- Los debates a los que se refieren estos Lineamientos o Criterios Orientadores se podrán realizar en el periodo de campaña, según lo convengan las candidatas y los candidatos.
- Lo anterior se entiende sin perjuicio de la libertad de las candidatas y los candidatos de participar en debates y de elegir, de común acuerdo entre los participantes, los formatos que consideren adecuados para ese fin.

Respecto a los debates entre candidatas y candidatos a la Presidencia que fueron organizados por el IFE, los lineamientos fueron los siguientes:

- Cuando medie acuerdo unánime y escrito de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República y éstos expresamente soliciten al Instituto Federal Electoral que intervenga en la coordinación de los debates que aquéllos convengan, el Instituto Federal Electoral actuará, en lo conducente, conforme a lo establecido en las Bases relativas a los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Acuerdo que contenga el formato de dichos debates.

Y respecto a los debates entre candidatas y candidatos a cargo de Senadores y Diputados federales los lineamientos fueron los siguientes:

- El Instituto manifiesta su disposición de coadyuvar, a través de sus órganos desconcentrados, a la organización de los debates relativos a las contiendas para la elección de Diputados y Senadores, que acuerden las candidatas y los candidatos, partidos o coaliciones, directamente o por conducto de sus representantes.
- El Instituto podrá coadyuvar a la realización de estos debates previa solicitud por escrito de todos los partidos políticos o coaliciones participantes, de sus candidatas o candidatos registrados a un mismo cargo de elección popular, o de sus representantes. La solicitud deberá presentarse por escrito ante el Presidente del Consejo local que corresponda hasta quince días antes de la fecha propuesta para la celebración del debate.
- La solicitud deberá contener el nombre de las candidatas o candidatos de que se trate y sus representantes, y señalará claramente el formato y tiempos acordados, la fecha para la celebración del debate, el lugar, el nombre de la persona que actuará como moderadora y los temas a tratar.
- El Consejo local analizará la solicitud, confirmará la voluntad de las y los contendientes solicitantes por los medios que es-

time pertinentes, y propiciará que se respete el principio de equidad y de trato igual, tanto en los formatos como en el desarrollo del debate.

- Los Consejos locales realizarán las acciones necesarias para facilitar el adecuado desarrollo de los debates y solicitarán el apoyo de los Consejos Distritales, en la medida de los recursos disponibles, tratándose de debates entre candidatas y candidatos a diputados.
- El Consejo local podrá requerir cambios o ajustes a los formatos, fechas, lugares y cualquier otra característica del debate para garantizar los principios generales que rigen la materia electoral, así como la observancia de los Lineamientos aplicables. Si no se atienden las peticiones formuladas por el Consejo Local, éste se abstendrá de participar y notificará inmediatamente su decisión a los solicitantes.

Y respecto a los debates entre candidatas y candidatos sin la intervención del IFE, los lineamientos más importantes fueron los siguientes:

- Estos debates —o programas que contengan debates como expresión de la libertad periodística— también podrán ser difundidos en la cobertura noticiosa de las campañas electorales, por cualquier medio de comunicación.
- Las estaciones de radio y televisión que transmitan o difundan los debates podrán insertar en las intervenciones de las candidatas o candidatos los emblemas de los partidos políticos y coaliciones correspondientes, o mencionar el nombre de éstos en las intervenciones de aquéllos.
- Para lograr la mayor audiencia posible, los medios de comunicación que organicen los debates podrán difundir los promocionales respectivos, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional y sin que la promoción del debate se convierta en propaganda política-electoral en favor de un partido o candidato en particular.

Sin embargo, el Acuerdo CG99/2012 fue impugnado por el Partido Nueva Alianza y el Partido de la Revolución Democrática. La impugnación fue resuelta, el 28 de marzo de 2012, por la Sala Superior del Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-RAP-93/2012 y el SUP-RAP-94/2012, acumulados. En el resolutivo segundo se confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo CG99/2012.

### ***Creación y acuerdos del Comité Técnico de Especialistas***

En el Acuerdo CG99/2012 se instruyó a la Comisión Temporal que consultara a diversas organizaciones e instituciones que pudieran sugerir especialistas para integrar el Comité Técnico. Dichas organizaciones e instituciones fueron elegidas mediante el consenso de todos los integrantes de la Comisión Temporal. Las instituciones convocadas fueron:

- Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública A. C.
- Asociación Mexicana de Derecho a la Información.
- Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- El Colegio de México, A. C.
- Instituto Politécnico Nacional.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Universidad Iberoamericana.
- Universidad Nacional Autónoma de México.

El 7 de marzo de 2012, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG120/2012 “Por el que se crea el Comité Técnico que sugerirá los formatos para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Dicho Comité se integró por expertos que las instituciones convocadas propusieron para integrarlo.

Tabla 104  
Comité Técnico que sugerirá los formatos para  
la celebración de los debates

Institución	Especialista
Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública A. C.	Alfredo Troncoso Muñoz
Asociación Mexicana de Derecho a la Información	Aleida Elsi Calleja Gutiérrez
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.	José Antonio Crespo Mendoza
El Colegio de México, A. C.	Arturo Alvarado Mendoza
Instituto Politécnico Nacional	Rodolfo de la Rosa Rábago
Instituto Tecnológico Autónomo de México	Eric Magar Meurs
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco	Beatriz Alicia Solís Leere
Universidad Iberoamericana	Agustín F. Basave Benítez
Universidad Nacional Autónoma de México	Cristina Puga Espinosa
Red de Radiodifusores y Televisoras Educativas y Culturales de México, A. C.	Iñaki Alzugaray Arregui

Fuente. Acuerdo CG120/2012 “Por el que se crea el Comité Técnico que sugerirá los formatos para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, aprobado el 7 de marzo de 2012 por el Consejo General del IFE.

Finalmente, el Comité Técnico emitió recomendaciones que permitirían, en su caso, ser consideradas por la Mesa de Representantes, la cual en definitiva acordaría los formatos al menos de los debates que organizaría el IFE.

Con el fin de presentar las recomendaciones generales a continuación enunciamos las propuestas de formato generadas por dicho Comité:

El Comité Técnico planteó la necesidad de proponer formatos de debate ágiles, diseñados para fomentar el intercambio y la confrontación de ideas y programas.

Este Comité Técnico fue unánime en recomendar la realización de una consulta pública a la sociedad a través de la cual se le involucre en la organización de los debates, acercando sus intereses y preocupaciones a los candidatos que contendrán a la Presidencia de la República. El Comité Técnico analizó una variedad de posibilidades para instrumentar dicha consulta, contemplando siempre la necesidad de la participación del IFE. Así, se consideró que la consulta puede realizarse, primordialmente, a través de tres mecanismos:

- Consulta abierta a la sociedad, vía telefónica, Internet, redes sociales o cualesquiera medios que sirvan para tal efecto.
- Consulta a través de una encuesta que permita obtener las temáticas a través de procedimientos estadísticos y de muestreo.
- Consulta focalizada, girando invitación a sectores sociales, instituciones, organismos, etc., cuyos intereses representen, de alguna forma, temáticas de interés en el marco de la organización de los debates.

El producto que habrá de entregar esta consulta posee dos modalidades, que darían origen a dos formatos distintos de debate:

- Temáticas: el objetivo de la consulta es definir un número de temas, organizando la información ciudadana para obtener cuestiones generales que serían enviadas al Panel de Expertos o a los moderadores para que fueran éstos quienes formularan las preguntas respectivas.
- Preguntas del público: la consulta tendría la finalidad de indagar preguntas particulares, específicas, que serían llevadas al debate y sorteadas entre los candidatos, a través de los moderadores.

Sin embargo, después de interesantes e intensas negociaciones entre los representantes de los candidatos a la Presidencia y con la asistencia de los Consejeros integrantes de la Comisión Temporal de Debates, se tuvo en primera instancia, el formato del primer debate, el cual fue aprobado en el Consejo General el 18 de abril de 2012 identificado con el número CG224/2012.

### *Primer debate presidencial*

Las reglas para la celebración del primer debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República fueron las siguientes:

- El primer debate se realizará el día domingo 6 de mayo de 2012, en la Ciudad de México, Distrito Federal, en el World

Trade Center, a partir de las 20:00 horas tiempo del centro de México.

- Una duración total de 120 minutos.
- Los dos debates abarcarán, en su conjunto, las seis temáticas que a continuación se indican:
  - I. Política y gobierno
  - II. Economía y empleo
  - III. Seguridad y justicia
  - IV. Desarrollo social
  - V. México en el mundo
  - VI. Desarrollo sustentable
- La Mesa de Representantes de la candidata y los candidatos decidirá la distribución de los temas entre los dos debates.
- Cada representación de la candidata y los candidatos designará, ante la Presidencia de la Comisión Temporal, a un especialista que integrará el grupo que se encargará de analizar los temas y definir los subtemas, así como las preguntas que serán sorteadas entre la candidata y los candidatos el día del debate; éstas serán no menos de cuatro ni más de 10 por cada subtema. Las preguntas tendrán las siguientes características, entre otras: no estarán personalizadas ni contendrán juicios de valor ni afirmaciones en su formulación, serán neutrales, específicas, contestables en el tiempo definido y relativas a un mismo tema; asimismo, estarán orientadas a obtener información sobre las propuestas de la candidata y los candidatos para enfrentar los problemas más importantes del país o sobre aquellos aspectos que se consideren más relevantes.
- En la determinación de subtemas y preguntas se tomarán en cuenta, entre otros, los planteamientos formulados, hasta el 15 de abril, por grupos de ciudadanos, instituciones y organizaciones diversas, ante el Instituto Federal Electoral o en desplegados en medios de comunicación. El Instituto Federal Electoral será el coordinador de estos trabajos.
- El tiempo total asignado al primer debate estará distribuido de la siguiente manera:
  1. Un minuto para presentación del Instituto Federal Electoral.
  2. Cuatro minutos para explicación de la mecánica y el sorteo de turnos.

3. Un minuto y medio para una intervención inicial de cada candidata o candidato.
  4. Debate de tres temáticas, en los siguientes términos:
    - a. Se formula una pregunta al candidato 1 (treinta segundos).
    - b. Respuesta del candidato 1 durante dos minutos.
    - c. Réplicas de candidatos 2, 3 y 4 por un minuto y medio cada uno.
    - d. Contrarréplica de candidato 1 por un minuto y medio.
    - e. El ciclo descrito del inciso i al iv se repite, haciendo preguntas a los candidatos 2, 3 y 4, con lo que se completa la discusión de una temática.
    - f. Este ciclo de intervenciones completo se repetirá para cada una de las temáticas restantes.
  5. Cierre de la candidata y los candidatos durante un minuto y medio cada uno.
- Cada ronda durará ocho minutos y medio.
  - Los representantes de la candidata y los candidatos acordaron que en las rondas de entrada y salida, la candidata y los candidatos harán sus presentaciones sin hacer alusiones personales de carácter crítico respecto de los otros participantes en el debate.
  - Se realizarán tres sorteos para definir: 1) Lugar físico de los pódiums correspondientes a la candidata y los candidatos, lo cual se realizará antes de la celebración del debate; 2) Turnos de intervención, que se hará al inicio del debate; y 3) Preguntas, se sortearán en el momento en que toque el turno al candidato o candidata correspondiente, durante los 30 segundos disponibles para la moderadora.
  - El primer debate será moderado por la periodista Guadalupe Juárez Hernández.
  - Durante la realización de los debates, la candidata y los candidatos sólo podrán auxiliarse de los documentos impresos que consideren necesarios y se abstendrán de utilizar dispositivos o medios electrónicos.
  - La candidata y los candidatos debatirán de pie; para ello, se colocarán pódiums transparentes y un banquillo de descanso

detrás de ellos. Los pódiums serán personalizados. Los sitios de colocación de cada pódium dentro del foro se sortearán con antelación.

- Por acuerdo de los representantes de la candidata y de los candidatos, los micrófonos estarán abiertos únicamente durante la intervención de la candidata y los candidatos, según corresponda.

En ese mismo Acuerdo del Consejo General se estableció también que el segundo debate, con una duración total de 120 minutos, se realizaría el día domingo 10 de junio de 2012 en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en las instalaciones de Expo Guadalajara, a partir de las 20:00 horas tiempo del centro de México.

Es así que conforme al Acuerdo aprobado el 18 de abril CG224/2012, “en la determinación de subtemas y preguntas se tomarán en cuenta, entre otros, los planteamientos formulados, hasta el 15 de abril, por grupos de ciudadanos, instituciones y organizaciones diversas, ante el Instituto Federal Electoral o en desplegados en medios de comunicación”.

En cumplimiento de lo anterior, para la elaboración de las preguntas se tomaron en cuenta los siguientes documentos:

- A. “Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal”, UNAM, 26 de marzo de 2012.
- B. Desplegado “Preguntas cuyas respuestas podrían transformar a México”, publicado en diversos medios impresos el 27 de marzo de 2012.
- C. Oficio presentado el 2 de abril de 2012, a nombre de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, signado por Juan Bezaury Creel, en donde se solicita que en los debates presidenciales se aborden temas ambientales.
- D. Oficio enviado por el Instituto Nacional de las Mujeres, signado por su Presidenta María del Rocío García Gaytán, en el que se solicita que la candidata y los candidatos puedan pronunciarse sobre temas de género.

Las preguntas del primer debate versaron sobre los siguientes temas y subtemas:

**Primer tema: Economía y empleo**

- Subtemas: Crecimiento (7 preguntas)
- Finanzas públicas (5 preguntas)
- Empleo (7 preguntas)
- Competencia (6 preguntas)

**Segundo tema: Seguridad y justicia**

- Subtemas: Combate al crimen (5 preguntas)
- Fuerzas del orden (5 preguntas)
- Procuración e impartición de justicia (7 preguntas)
- Prevención y reinserción social (6 preguntas)

**Tercer tema: Desarrollo social**

- Subtemas: Combate a la pobreza y la desigualdad (6 preguntas)
- Educación (6 preguntas)

**Cuarto tema: Desarrollo sustentable**

- Subtemas: Energía (7 preguntas)
- Conservación (4 preguntas)

Sin embargo, un aspecto que generó discusión tanto en el interior de la mesa de representantes como en el Consejo General estuvo relacionado con la solicitud que, en sesión extraordinaria del Consejo General del 2 de mayo de 2012, hiciera la Coalición Movimiento Progresista pidiendo a dicha instancia que solicitara a la Secretaría de Gobernación la transmisión del debate en cadena nacional.

El Consejo General resolvió negando, por mayoría, la procedencia de la solicitud. La Coalición Movimiento Progresista promovió recurso de apelación en contra de esta negativa. En el SUP-RAP-198/2012, resuelto el 4 de mayo de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la decisión del Consejo General y precisó:

esta Sala Superior estima que no le asiste la razón a la Coalición actora cuando sostiene que la autoridad responsable violó los artículos 1° y 6° Constitucionales así como diversos tratados internacionales de los que forma parte México, al no aceptar requerir la transmisión del debate entre los candidatos a la elección de Presidente de la República en ca-

dena nacional, porque para que se preserve la vigencia del derecho a la información político electoral de los ciudadanos y su libre ejercicio no se requiere que el debate sea difundido en cadena nacional.

Finalmente, resolvió: “El Instituto Federal Electoral deberá continuar realizando las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión del debate en las entidades federativas donde no exista la certeza de que el debate vaya a ser transmitido”.

De esta forma, el primer debate se realizó, en los términos acordados por la Mesa de Representantes, el domingo 6 de mayo de 2012, en la Ciudad de México, Distrito Federal, en las instalaciones del World Trade Center, a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro de México, con duración total de 120 minutos.

En cuanto a la audiencia y cobertura del debate, los resultados que arrojó el monitoreo de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) sobre la transmisión del debate, indicaron que 1,092 emisoras de radio y televisión en las 32 entidades del país transmitieron el evento. De ellas, 170 fueron permisionarios que transmiten su señal a través de 529 estaciones repetidoras en todo el país, y el resto, 563 emisoras de radio y televisión, son emisoras concesionarias (535 que fueron monitoreadas y que cubren otras 28 emisoras que operan en combos AM-FM). Además, el debate fue seguido por 294 mil usuarios desde 25 países, a través de Internet.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión manifestó por su parte que los concesionarios afiliados a dicha Cámara que transmitieron el debate, en vivo y de manera ininterrumpida, fueron: 451 estaciones de radio y 67 canales de televisión (Canal 40, Canal 28, Canal 5 y sus respectivas redes repetidoras). Asimismo, informó que la audiencia para el primer debate, sólo en televisión, abarcó a 18.7 millones de personas en todo el país.

### *Segundo debate presidencial*

Fue en sesión extraordinaria del 31 de mayo, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG345/2012 por el que se determinaron las reglas para la celebración del segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos con base en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los temas que fueron abordados durante el segundo debate (con los posibles subtemas que los candidatos podían abordar) fueron los siguientes:

- I. Política y gobierno. Gobierno local y relaciones intergubernamentales, reforma del Estado, transparencia y rendición de cuentas, libertades y derechos fundamentales.
- II. México en el mundo. Principios de política exterior, relación con América del Norte, migrantes y libre comercio.
- III. Desarrollo social y desarrollo sustentable. Equidad de género, seguridad social, salud, vivienda, ciudades, cambio climático, mares y costas.

En el citado Acuerdo se dispuso que el tiempo total asignado al segundo debate quedaría distribuido de la siguiente manera:

- I. Presentación y explicación de la mecánica a cargo del moderador: 4.5 minutos.
- II. Intervención inicial de 2.5 minutos por candidata o candidato.
- III. Tres bloques de 34 minutos por tema, distribuidos en 8.5 minutos acumulados por cada candidata o candidato. Los tiempos anteriores no abarcan la intervención del moderador que será de hasta dos minutos por bloque temático. Al inicio de cada bloque temático, el moderador mencionará algunos de los subtemas que podrán ser materia del mismo.

Las reglas aplicables al desarrollo de cada uno de los bloques temáticos fueron las siguientes:

- La candidata y los candidatos no podían tener intervenciones consecutivas, es decir, no podían acumular dos participaciones en forma continua. Lo anterior incluyó tanto las participaciones que abrían o cerraban los bloques, como el resto de las intervenciones en cada bloque.
- En suma, todos los candidatos podían intervenir todas las veces que desearan y en el orden en que lo solicitaran, siempre

y cuando dichas intervenciones cumplieran con los siguientes requisitos: no exceder el límite de 2.5 minutos por participación; no ser consecutivas; y no rebasar en su conjunto el total de 8.5 minutos que cada candidata o candidato tenía a su disposición en cada bloque temático.

- El tiempo total de intervención por candidata o candidato fue de 30.5 minutos (2.5 para apertura del debate, 8.5 por bloque temático —25.5 minutos en los tres bloques— y 2.5 de cierre).
- La candidata o candidato, al que por sorteo le correspondiera cerrar un bloque temático, perdía el derecho para hacerlo en caso de agotar anticipadamente el tiempo de 8.5 minutos que tenía disponible por cada bloque.
- En cada uno de los cinco segmentos del debate, cada participante tenía a la vista dos cronómetros. Uno de ellos señalaba el tiempo que le restaba para concluir su intervención y el otro indicaba el tiempo del que aún podía disponer en el segmento respectivo. En la pantalla de televisión aparecía la información relativa al tiempo que cada candidata o candidato tenía disponible en sus respectivas participaciones.
- Hubo una intervención de cierre del debate con duración de 2.5 minutos por candidata o candidato.

Como se desprende del Informe que presentó la Comisión Temporal encargada de proponer al Consejo General los formatos para la celebración de los debates, hubo modificaciones relevantes en las reglas y el formato del segundo debate respecto al primero, tomando en cuenta la conveniencia de aprovechar las experiencias reunidas para mejorar el desarrollo y el impacto del segundo debate.

El segundo debate se realizó el domingo 10 de junio de 2012 en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en las instalaciones de Expo Guadalajara, a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro de México. Se previó una duración de 135 minutos, que se extendió durante nueve minutos adicionales. El debate fue moderado por el periodista Javier Solórzano Zinser.

En cuanto a la audiencia y cobertura del debate, IBOPE AGB México reportó que el segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República fue visto en televisión por casi 29 millones de personas. El *rating* sólo en televisión abierta (canales 2, 3, 11, 22, cadena 3 y 34) fue de 26.84 puntos.

Los resultados que arrojó el monitoreo de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) sobre la transmisión del debate indican que, en total, mil 283 emisoras de radio y televisión en las 32 entidades del país transmitieron el evento, es decir, 190 emisoras más que en el primer debate. De éstas, 180 son permisionarios que transmiten su señal a través de 536 estaciones repetidoras en todo el país, y el resto, 747 emisoras de radio y televisión, son emisoras concesionarias. En virtud de lo anterior, el segundo debate contó con la mayor cobertura en la historia de estos ejercicios democráticos realizados en México desde 1994.

Es importante precisar que, por su parte, el IFE emitió diversos comunicados de prensa en los que reafirmó que “Los debates son una condición de la vida democrática”, y en dicho comunicado<sup>17</sup> se estableció básicamente lo siguiente:

1. Los debates electorales son una de las principales adquisiciones democráticas de México y uno de los vehículos más importantes para la formación de la opinión y juicio de los ciudadanos. En ese sentido, son un componente indispensable e irrenunciable de todo el proceso electoral.
2. Ni la Constitución ni la ley electoral prohíben, en modo alguno, la realización de debates. Por el contrario: el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) los hizo obligatorios para los candidatos a la Presidencia de la República. El IFE los organizará y los difundirá por todos los medios, inclusive, podrá promover, en su caso, la celebración de otros debates para la elección de Senadores y Diputados.
3. Además, la ley no es limitativa: pueden y deben celebrarse los debates que los medios de comunicación consideren pertinentes y oportunos, para los cargos, el nivel, las precandidaturas y las candidaturas que sean necesarios.
4. Los lineamientos, orientaciones o recomendaciones que desarrolle el IFE son exactamente los mismos que exige el oficio periodístico: objetividad, libertad y trato equitativo. El IFE no impone ni impondrá ningún requisito adicional y sólo espera

<sup>17</sup> Comunicado de prensa del IFE núm. 017 de fecha 24 de enero de 2012. Disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

el profesionalismo y rigor profesional de la comunicación en la radio y la televisión mexicanas.

5. Los debates son el espacio de la libertad de crítica, de la libertad de opinión y del contraste de programas e ideas. La única prohibición, establecida por la Constitución de la República, es que los debates no sean parte de un acto mercantil, es decir, que no sean comprados o adquiridos.
6. El último proceso electoral federal ha visto la celebración de multitud de debates en los más diversos medios de comunicación de la República, en los estados y en el Distrito Federal. Es correcto que así sea y nadie ha sido sancionado por ello.
7. Nuestra democracia, nuestras campañas o precampañas electorales, todo proceso en el cual se conforma la voluntad de los ciudadanos, necesita de la más amplia discusión, deliberación y debate. El IFE está comprometido con esto.
8. Por ello, el Consejo General del IFE propondrá mañana en su sesión ordinaria, la creación de una Comisión que establezca los términos y procedimientos para la organización de los debates presidenciales que se encuentran contenidos en el artículo 70 del COFIPE, así como otros que se den alrededor de las campañas electores.

Sobre el tema de los debates surgió una gran polémica. Uno de los temas se centró en la posible prohibición por parte de la autoridad electoral de poderlos llevar a cabo en estaciones de radio y televisión, lo anterior derivado de casos como las sanciones a una televisora en Nayarit por transmitir un debate entre precandidatos.

La otra gran discusión versó sobre la transmisión y difusión de los debates organizados por el IFE. De acuerdo con la normatividad, los únicos obligados a su transmisión eran los permisionarios; sin embargo, como se ha señalado y queda perfectamente establecido en el informe final de la Comisión Temporal, la audiencia, sin importar el canal o la empresa de televisión o de radio que lo transmitiera, siempre estuvo al pendiente de su difusión.

Asimismo, surgieron movimientos sociales, fundamentalmente de jóvenes, que impulsaron mayor difusión y apertura de los medios para lograr una mayor participación de la sociedad mexicana en estos eventos de trascendental importancia para el país. La industria de la radio y la televisión no fue omisa en esta demanda ciudadana y, con apertura y valor democrático, el segundo debate fue transmitido por los canales de mayor audiencia en el país, logrando con ello que el segundo debate fuera el más visto en la historia de México.



# Un nuevo escenario comunicacional: desafíos y perspectivas

## Resultados de la elección presidencial de 2012

GRACIAS AL ESFUERZO REALIZADO por el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, candidatos a distintos puestos de elección popular, concesionarios y permisionarios de todo el país y la ciudadanía, el 1 de julio se llevaron a cabo las elecciones federales para Presidente, Senadores y Diputados, así como elecciones locales en diversas entidades del país.

De conformidad con el artículo 259, párrafo 2, del COFIPE, el primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas, los ciudadanos designados para fungir como Presidente, Secretario y Escrutadores de las Mesas Directivas de Casilla nombrados como propietarios instalaron las casillas en presencia de los representantes de partidos políticos.<sup>18</sup>

Con la finalidad de estar informados a lo largo de los comicios, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral dispuso un operativo nacional que desde las ocho de la mañana surtió información cierta al Consejo General, a la estructura desconcentrada del IFE y a la opinión pública en México.

A las 10:30 de la mañana, huso horario del centro, el IFE informó que se instalaron los 32 Consejos locales y los 300 Consejos Distritales correspondientes. El propósito de los trabajos de los Consejos en toda la República fue vigilar la puntual observancia de la Constitución y de la

<sup>18</sup> Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral con el propósito de atender el principio de definitividad que rige los procesos electorales y, por lo tanto, difundir la realización y conclusión de los actos y actividades trascendentes de este órgano electoral, en cumplimiento al Acuerdo CG331/2011.

ley, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, la limpieza de la elección y la tranquilidad y civilidad de la jornada.

En los primeros reportes que se emitieron respecto a la instalación de las casillas se señaló que a las 10 de la mañana de las 143,132 aprobadas por los Consejos Distritales, 99.99% habían sido instaladas y sólo dos tuvieron reporte de no haber sido instaladas.

Finalmente, al concluir la jornada electoral del 1 de julio se llevaron a cabo diversos procedimientos con el objetivo de brindar los primeros resultados respecto a la elección federal; uno de ellos fue el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que a partir del cierre de las casillas inició con la alimentación del sistema para ir difundiendo los resultados acumulados de las actas correspondientes, otro procedimiento fue la realización de una encuesta nacional denominada Conteo Rápido, que también permitió que alrededor de las 10:30 de la noche, el Consejero Presidente del IFE, a través de un mensaje en cadena nacional, difundiera los resultados del ejercicio estadístico; desde ese momento se anunció que el ganador de la elección presidencial había sido el candidato Enrique Peña Nieto.

De acuerdo con el mandato de la ley electoral federal, el miércoles siguiente a la jornada electoral iniciaron en todo el país (el 4 de julio), a partir de las 8:00 horas, los cómputos distritales de las actas de la totalidad de las casillas instaladas. Para ello, se instalaron en sesión permanente 300 Consejos Distritales del IFE que, en presencia de los representantes de todos los partidos políticos, realizaron los cómputos, es decir, el ejercicio en el que cada Consejo Distrital sumó los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas de un distrito electoral.

Así, el domingo 8 de julio, a las 8:00 horas, tal como se establece en la Ley, el Instituto Federal Electoral dio a conocer los resultados finales de los cómputos de los 300 Consejos Distritales para las elecciones de Presidente de la República, Diputados federales y Senadores. Los resultados ofrecidos incluyeron el recuento, casilla por casilla, de 56.31% de la elección nacional.

Tabla 105  
Total de casillas en las que se realizó el recuento según elección

Elección	Casillas sin recuento	%	Casillas con recuento	%	Casillas instaladas
Presidente	64,663	45.18	78,469	54.82	143,130
Diputados	62,980	44.00	81,152	56.70	143,130
Senadores	60,963	42.59	81,169	56.71	143,130
<b>Total</b>	<b>188,606</b>	<b>43.92</b>	<b>240,790</b>	<b>56.08</b>	<b>429,390</b>

Fuente. Informe Final sobre las actividades realizadas por la Comisión de Capacitación y Organización Electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, dado a conocer en sesión del Consejo General del IFE el 3 de octubre de 2012.

Para el trabajo de cómputo de la elección, se contó con la participación de 1,791 Consejeros Electorales a nivel nacional, 1,954 representantes de partidos políticos, los Consejeros Presidentes y Secretarios de los 300 Consejos Distritales, 893 Vocales (miembros del servicio profesional) y, en las sesiones públicas, varios cientos de observadores y medios de comunicación. Todos fueron testigos del mismo proceso en los 300 distritos en todo el territorio nacional, lo que permitió al IFE dar los resultados finales de acuerdo con los cómputos distritales. Los resultados reportados para la elección de Presidente de México, por partido político y coalición fueron los siguientes:

Tabla 106  
Resultados de la elección para Presidente de México  
(por partido político y coalición)

Partido o coalición	Votos válidos	% total
PAN	12'786,647	25.41
PRI	14'562,906	28.94
PRD	9'749,824	19.37
PVEM	960,799	1.91
PT	1'246,284	2.48
MC	1'004,360	2.00
NA	1'150,662	2.29

Partido o coalición	Votos válidos	% total
PRI-PVEM	3'703,079	7.36
PRD-PT-MC	2'990,120	5.94
PRD-PT	634,902	1.26
PRD-MC	182,892	0.36
PT-MC	88,617	0.18
Candidatos no registrados	20,907	0.04
Votos nulos	1'241,154	2.47

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2012.

En el mismo orden de ideas, los resultados de los cómputos distritales para la elección de Presidente de la República, por candidato, fueron:

Tabla 107

Resultados del cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Total nacional	Josefina Vázquez Mota	Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador	Gabriel Quadri de la Torre	Candidatos no registrados	Votos nulos	Total
	12'786,647	19'226,784	15'896,999	1'150,662	20,907	1'241,154	50'323,153
	25.41%	38.21%	31.59%	2.29%	0.04%	2.47%	100.00%

Fuente. Instituto Federal Electoral, 2012.

## Actos de impugnación y el papel de la radio y la televisión

Inconformes con la sumatoria de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dados a conocer por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE, en la sesión extraordinaria del 8 de julio de 2012, el PRD, el PT y Movimiento Ciudadano presentaron un escrito en el TEPJF, con la finalidad de solicitar la anulación de la elección, lo anterior en virtud de que, a su parecer, se violaron los principios constitucionales

de elecciones libres y auténticas, así como la equidad en la contienda, razón por la cual solicitaron dicha nulidad y la declaración de la no validez de la misma. Dicho juicio de inconformidad se identificó con el número SUP-JIN-359/2012.

Argumentaron la falta de certeza respecto de las casillas que fueron objeto de nuevo escrutinio y cómputo en las sesiones especiales de los 300 Consejos Distritales y, por ello, de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de la elección de Presidente.

La impugnación señalaba que un excesivo gasto de campaña del C. Enrique Peña Nieto se tradujo en una forma de presión a los electores, violando los principios constitucionales de elecciones auténticas, libres y democráticas, toda vez que durante la jornada electoral se realizó compra de votos, lo que según ellos puso en duda la certeza de la votación, además de constituir una infracción a la ley, causal de pérdida del registro a la citada candidatura.

La solicitud a la Sala Superior fue que, en el ámbito de sus atribuciones, requiriera a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que de manera inmediata emitiera la resolución correspondiente en los expedientes Q-UFRPP 22/12 y Q-UFRPP 61/12 entre otros, en los que se ofrecieron probanzas atinentes para demostrar el rebase de topes de gastos de campaña.

Manifestaron que les causaron agravio los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se instalaron el pasado 1° de julio de 2012, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como el resultado de la sumatoria de dichas actas, en virtud de que se declaró a Enrique Peña Nieto como candidato electo a la Presidencia de la República, toda vez que dicha coalición rebasó los topes de gastos de campaña y recibió aportaciones de personas prohibidas por la normativa electoral, señalando también una indebida utilización de las encuestas a favor del candidato de la Coalición Compromiso por México, las cuales fueron usadas como medios de persuasión, inducción al voto y manipulación de la verdad, toda vez que pasaron a ser publicidad ilegal.

Asimismo, argumentaron que, antes y durante la jornada electoral, se constituyeron múltiples y constantes actos de presión y coacción a los electores para obtener el voto a favor del C. Enrique Peña Nieto, toda vez que se ofrecieron dádivas y recompensas a los electores, derivadas de recursos de procedencia dudosa y en montos excesivos, por

lo que consideraron que se violaron los principios constitucionales de elecciones auténticas, democráticas y libres.

En un alcance a dicho juicio de nulidad de la elección, los partidos señalaron que les causaba agravio la falta de certeza de las casillas, que fueron objeto de nuevo escrutinio y cómputo en las sesiones de cómputo distrital, toda vez que el número de paquetes recontados visible en la parte superior de las actas finales no coincidía con el número de constancias individuales por casilla recontada.

Además de una serie de irregularidades que se dieron en los estados de Jalisco, Chihuahua y Durango, como la compra y coacción del voto, con las cuales afirmaron que se actualiza la nulidad de la elección, al vulnerarse los principios rectores en materia electoral, mismos que se realizaron de forma generalizada el día de la jornada electoral, no reparables durante el cómputo distrital, y que trascendieron e impactaron en el resultado de la elección.

En el mismo tenor afirmaron que existió una reunión entre Enrique Peña Nieto y los gobernadores priistas que tuvo como fin exigir una cuota de votos a favor de su candidato.

Por último, expusieron que en Jalisco, Chihuahua y Durango hubo una votación atípica, porque se reportó una participación ciudadana mayor a 100% del Listado Nominal.

## **Sentencia del Tribunal: juicio de nulidad**

LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desestimó la pretensión de la Coalición Movimiento Progresista (PRD, PT y Movimiento Ciudadano) de anular la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, celebrada el 1 de julio pasado, al considerar infundados los agravios formulados, debido a que no fueron acreditados los supuestos en los que se basó su petición.

En sesión pública, el Pleno aprobó, por unanimidad, el proyecto de sentencia formulado por la Comisión encargada de elaborar el proyecto de calificación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, integrada por los Magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera y Salvador Nava Gomar, sobre el juicio de inconformidad identificado con el número de expediente SUP-JIN-359/2012.

Los Magistrados analizaron los agravios formulados por la coalición, los cuales para su estudio fueron agrupados en ocho grandes temas, sin embargo, para efectos de la presente investigación sólo haremos referencia a uno de ellos, el que se refiere al tema de la radio y la televisión:

### *Adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión*

Se declararon infundados debido a que:

- La supuesta promoción a través de una concesionaria de televisión ya había sido declarada infundada por el Consejo General del IFE.
- No se aportaron pruebas para acreditar propaganda encubierta en una estación de radio.
- No parece reprochable que un medio de comunicación impreso publique notas o entrevistas y determine la manera y espacio en que se reproducen.
- Los cuestionamientos hechos a los lineamientos generales en radio y televisión, emitidos por el Consejo General del IFE, fueron improcedentes debido a que el acuerdo no fue impugnado oportunamente ante la Sala Superior.
- No se impugnó el acuerdo sobre el monitoreo a los programas de noticias elaborados por la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con el Tribunal, con esta resolución se honra plenamente el principio de exhaustividad exigido por todo el proceso jurisdiccional, dado que la Comisión Calificadora de la Elección Presidencial realizó un estudio pormenorizado de todos los elementos de convicción aportados por las partes y con el examen detallado de los argumentos esgrimidos y la interpretación integral de la normatividad aplicable, se concluyó que los agravios expuestos por la coalición son infundados, por pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos:

- Cuestiones que ya han sido resueltas por la Sala Superior.
- Cuestiones no probadas.
- Cuestiones que parten de una premisa incorrecta.
- Cuestiones no impugnadas en el momento procesal oportuno.

Los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) coincidieron en que los argumentos presentados por la Coalición Movimiento Progresista para demandar la nulidad de la elección fueron, en general, vagos, imprecisos y genéricos.

A continuación, se presentan los argumentos de los magistrados durante la discusión del proyecto de resolución al juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, específicamente lo relacionado con la adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión

Sobre el particular, el Magistrado Salvador Nava Gomar detalló siete rubros en los que la coalición actora pretendió demostrar una afectación a sus derechos, entre ellos, el hecho de que no se realizara un monitoreo a las barras de opinión de los programas informativos, agravio que se consideró infundado porque con antelación se estableció en el Consejo General del IFE que la materia de esa revisión sólo serían los programas de radio y televisión que difundían noticias. “Ellos saben que jurídicamente es firme y definitivo, no tienen razón”, dijo.

El Magistrado Pedro Esteban Penagos señaló que las manifestaciones de la coalición respecto a una tendencia favorable al candidato del PRI, que presuntamente se dio en dos programas de televisión, en donde existió un sesgo informativo a favor de Enrique Peña Nieto, no se acredita, ya que se refiere solamente a dos programas, uno de noticias y otro de análisis político, lo que no permite inferir manipulación en beneficio de uno de los aspirantes.

La Magistrada Alanís detalló que la equidad fue un eje central en el modelo de comunicación que resultó de la reforma electoral de 2007. Por ello, frente a las desigualdades en el acceso a medios argumentadas por la coalición actora, la Magistrada María del Carmen Alanís presentó cifras que sugieren una cobertura homogénea en las que se detalló que de la lectura de los monitoreos que realizó el IFE se desprende que el cumplimiento de concesionarios y permisionarios respecto de las coaliciones contendientes fue de entre 98 y 100%.

Comentó también que en el estudio que realizó la UNAM sobre la cobertura en noticieros de radio y televisión, se encontró el siguiente resultado: Peña Nieto 30%, Vázquez Mota 27%, López Obrador 26% y Quadri de la Torre 16% del total del tiempo destinado en estos medios.

De acuerdo con lo anterior, el 30 de agosto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aprobó,

por unanimidad, el dictamen relativo al cómputo final de la elección presidencial, declaración de validez del proceso electoral y de Presidente Electo para el periodo del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018, en favor del candidato postulado por la Coalición Compromiso por México (PRI, PVEM), Enrique Peña Nieto.

El dictamen en cuestión estuvo integrado por tres rubros, que de acuerdo con la Constitución general, deben ser analizados y valorados por la Sala Superior antes del cierre del Proceso Electoral Federal:

*1) Cómputo final*

Se precisa que el candidato de la coalición Compromiso por México obtuvo el mayor número de votos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el cómputo final siguiente:

Tabla 108  
Cómputo final en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Partido Acción Nacional	Coalición Compromiso por México (PRI-PVEM)	Coalición Movimiento Progresista (PRD- PT y Movimiento Ciudadano)	Nueva Alianza	Candidatos no registrados	Nulos	Votación total
12,732,630	19,158,592	15,848,827	1,146,085	20,625	1,236,857	50,143,616

Fuente. TEPJF, Sentencia formulada por la Comisión encargada de elaborar el proyecto de calificación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el juicio de inconformidad identificado con el número de expediente SUP-JIN-359/2012.

Para determinar el cómputo final de la elección, se tomaron en cuenta los resultados definitivos de los cómputos distritales de los 300 distritos electorales que hizo públicos el Instituto Federal Electoral (IFE) el 8 de julio, así como lo resuelto por la Sala Superior en los respectivos juicios de inconformidad, promovidos tanto por la Coalición Movimiento Progresista contra diversos cómputos distritales, lo que tuvo como consecuencia la anulación de votación recibida en casillas, y los ajustes derivados del recuento de votación ordenada por el TEPJF.

## 2) Validez de la elección

En el proyecto se hace patente que se cumplieron a cabalidad las etapas del proceso electoral y se realizaron los actos de cada una en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que las irregularidades denunciadas fueron analizadas y resueltas por la autoridad administrativa electoral y, en su caso, por el Tribunal Electoral.

En consecuencia, se consideró que en el proceso electoral federal 2011-2012 prevalecieron los principios y valores constitucionales en materia electoral, como son: el derecho fundamental de ser votado; el de acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; el de elecciones libres, auténticas y periódicas; de sufragio universal, libre, secreto y directo; de maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones.

## 3) Declaración de Presidente electo

El dictamen da cuenta del análisis de la documentación presentada por Enrique Peña Nieto al momento de registrar su candidatura. Tras la revisión del expediente se determinó que satisface los requisitos establecidos en el artículo 82 de la Constitución federal, por lo cual no existe impedimento legal para declararlo Presidente electo.

De igual manera, en el proyecto se estimó que existían elementos suficientes en el expediente, así como hechos notorios con base en los cuales se tiene por acreditado que el C. Enrique Peña Nieto residió en el país todo el año anterior a la fecha de la elección.

## **Principales retos atendidos en materia de radio y televisión para la elección de 2012**

FUERON VARIOS LOS TEMAS que tuvieron que atenderse con la finalidad de que el modelo de comunicación política derivado de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 tuviera resultados positivos en el proceso electoral federal 2011-2012. La legislación en la materia y los distintos criterios, tanto del IFE como del Tribunal, ocasionaron que la aplicación de la normatividad tuviera importantes retos.

Uno de los grandes temas que requirió ser atendido tuvo que ver con la definición de Cobertura (referida al ámbito de la radiodifusión); lo anterior, debido a que el artículo 41, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley.

En esta tesitura, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se señala, en su artículo 62, párrafo 4, que “para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista”.

Por su parte, en el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral se dispone que en caso de que las emisoras cuya señal se origine en la entidad federativa con proceso electivo no tuviera cobertura en determinada región, o que el número de emisoras fuera insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, se podría utilizar, para cubrir las precampañas y campañas del proceso electoral local, la señal que emitieran concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegara a dicha zona. Lo mismo aplicará en el caso de emisoras que fueran vistas o escuchadas en poblaciones que conforman zonas conurbadas que abarcaran dos o más entidades federativas. Quedando éstos obligados a poner 48 minutos diarios a disposición del Instituto durante el proceso comicial de que se tratara.

A pesar de lo expuesto, el Tribunal al emitir varias sentencias fue dando una interpretación a las disposiciones constitucionales y legales que incluso en algún momento generaron desacuerdos y falta de certeza para todos los actores.

Por ejemplo, en la resolución SUP-RAP-100/2011, por la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo del Consejo General sobre las elecciones extraordinarias en Puebla, se determinó lo siguiente:

Para la elaboración del catálogo de estaciones de radio que cubrirán el proceso electoral referido, el Consejo General responsable, deberá tomar en consideración lo establecido en el artículo 36, párrafo 7 del

Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, a fin de incluir en el referido catálogo, tanto las radiodifusoras domiciliadas en el Estado de Puebla, como aquellas señales que se originen en entidades federativas distintas a esa entidad federativa y cuya cobertura de transmisión llegue al municipio de Ixcamilpa de Guerrero.

Si bien es cierto que los partidos políticos cuentan con la prerrogativa constitucional para acceder a tiempos de radio y televisión durante los procesos electorales en las entidades federativas, el ejercicio de ese derecho, de conformidad con la sentencia SUP-RAP-100/2011 del Tribunal Electoral, debe sujetarse al criterio de suficiencia efectiva de las señales de radio y televisión en la región territorial que se encuentre en proceso electoral.

La citada sentencia establece que por suficiencia efectiva se debe entender que en el caso de que las emisoras que transmiten desde una entidad federativa en proceso local no tengan cobertura en determinada región de la misma o que el número de emisoras sea insuficiente para cumplir con los fines de efectividad de la cobertura, se podrá utilizar para cubrir las precampañas y campañas del proceso electoral local la señal que emitan los radiodifusores de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona.

Ahora bien, la sentencia, acota la exigencia de acceder a tiempos en medios de comunicación electrónicos al limitar a la disponibilidad de la recepción de señales por: las variaciones de la orografía de la región que se trate, las condiciones ambientales permanentes que impacten en la efectividad de la señal, la capacidad técnica de los equipos de comunicación de los radiodifusores o por cualquier otra circunstancia que haga nula la recepción de señales. Lo anterior entre otros aspectos que repercuten en la transmisión eficaz y permanente de las señales de radio y televisión.

En síntesis, el Tribunal Electoral reconoce el derecho de los partidos políticos a acceder a los medios electrónicos. No obstante, ese derecho queda sujeto a varios criterios, entre los que se encuentran la suficiencia efectiva de las señales y la capacidad técnica de los equipos de comunicación de los radiodifusores que, en caso de actualizarse, constituyen un impedimento material para que el IFE proporcione tiempos de los medios de comunicación electrónicos para cubrir un proceso electoral local.

Por lo tanto, al momento de diseñar el Reglamento, y todo el marco legal para aplicar el modelo de comunicación política, se señaló que el derecho de los partidos políticos y sus candidatos de promocionarse no se ve afectado, toda vez que, si alguna estación de radio o canal de televisión por alguna causa no pudiese transmitir, el IFE salvaguardará el derecho de los partidos políticos pautando en el resto de las estaciones que cubran el territorio de que se trate y verificará que en las primeras se cumpla con la transmisión de los 48 minutos de tiempo de Estado al que están obligados por mandato constitucional.

Adicionalmente a lo anterior, para efectos de insuficiencia de cobertura, se incorporó el elemento de valoración de la densidad poblacional que permitió determinar las señales que, para efectos de cubrir un proceso electoral determinado, debían incorporarse al catálogo correspondiente.

En ese contexto, fue necesario establecer que los mapas de cobertura eran los instrumentos técnicos, legales, idóneos y pertinentes que permiten determinar las áreas geográficas donde una señal era escuchada o vista y no un mero referente de la cobertura de las emisoras como el reglamento en la materia lo establecía, también se impulsó la idea de que era fundamental desarrollar un proceso de actualización y verificación en situaciones donde existiera duda sobre la cobertura efectiva de concesionarios de radio y televisión, por lo tanto se consideró necesario incorporar mecanismos de verificación y validación periódicas a partir de un levantamiento de información en un territorio determinado para corroborar la recepción efectiva de señales.

Dicha estrategia implica un reto para la misma autoridad, ya que deberá de realizar un trabajo conjunto con la autoridad competente, COFETEL, a fin de llevar a cabo dichos trabajos y, por supuesto, tener los acercamientos con todos los concesionarios y permisionarios para su análisis y validez.

En materia de pautas, el esquema de corrimiento vertical se mantuvo dadas las ventajas obtenidas, toda vez que hasta el momento el modelo funcionó y tuvo gran utilidad, evitando complejidad en el pautado.

En cuanto a las atribuciones de los órganos competentes, un tema por demás importante fue el de la atribución del Comité de Radio y Televisión para elaborar y aprobar los catálogos, las pautas y pautas específicas, manteniendo la atribución del Consejo General de ordenar su

publicación, así como de mandar la suspensión de la propaganda gubernamental, y dejando sólo en casos específicos la facultad de atracción al Consejo General.

Lo anterior, en virtud de que en muchas ocasiones se utilizó esta facultad por razones de tiempo, evitando que las decisiones fueran tomadas inicialmente por el órgano técnico especializado en la materia, que es el Comité de Radio y Televisión.

En el mismo orden de ideas, se consideró necesario ratificar la facultad de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de proponer al Comité de Radio y Televisión los lineamientos que se sugerirán a los organismos que agrupan a los concesionarios y permisionarios, respecto de la información o difusión de las precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a los lineamientos aplicables a los programas que difundan noticias, siendo así el Comité quien fuera el que propusiera al Consejo General su aprobación.

Otro de los temas que mereció atención fue el relativo a la distribución de tiempos para las coaliciones, a este respecto se asumió un criterio que permitiera solventar casos específicos en esta materia, que por su conformación resultaba ambiguo aplicar. Fue necesario establecer con claridad cuál sería el criterio que se utilizaría para poder solventar la problemática en la que los partidos se coaligan para todas las elecciones, pero por alguna razón un partido sale de dicha coalición en una de las elecciones (elecciones locales en Sinaloa, 2010).

Un tema central que fue objeto de múltiples discusiones y análisis fue el relacionado con la notificación de pautas, órdenes de transmisión y entrega de materiales a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, *per se* que, desde la implementación del modelo de comunicación política vigente, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión han contribuido a diseñar el modelo que hoy está vigente, lo que se ha traducido en niveles de cumplimiento de alrededor de 97% de manera generalizada en todo el país.

Referente al modelo en cuestión, los partidos políticos plantearon la necesidad de lograr mayor agilidad y rapidez en el cambio de materiales que serían transmitidos, dichos plazos constituyeron un importante reto para todos los actores, ya que la falta de una legislación precisa en esta materia generó que distintos puntos de vista se enfrentaran.

Derivado de lo anterior, hubo que realizar los cambios necesarios para cubrir la elección federal de 2012, con el mayor nivel de cumpli-

miento en las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, considerando los elementos técnicos y operativos que requería la industria para cumplir con lo dispuesto en dicho proceso electoral.

En este debate, una de las posiciones consideraba que para reducir los plazos se podría incrementar el margen de error e incumplimiento de la industria de la radio y la televisión, debido a la gran cantidad y movilidad de materiales que podría ocurrir con la elección presidencial, la de Senadores, Diputados federales y adicionalmente elecciones locales concurrentes.

Es así que fue necesario realizar una valoración de mayor alcance que evitara generar incertidumbre jurídica, tanto a los partidos políticos como a los concesionarios y permisionarios por la reducción de los plazos de manera drástica.

Al hablar de pauta, se hace referencia al domicilio legal del concesionario y permisionario, sin embargo, para efectos de las órdenes y entrega de materiales se requirió de distintas modalidades de notificación. Por lo que fue necesario precisar o distinguir entre la notificación de pautas (en el domicilio) respecto de la entrega, de las órdenes de transmisión y materiales por otras vías alternas aceptadas voluntariamente por los sujetos obligados.

Lo anterior, sin generar incentivos negativos o positivos que obligaran al concesionario a definirse inicialmente por un esquema de notificación determinado; en virtud de que no todos tienen la misma capacidad técnica, recursos humanos y materiales; pero sobre todo, resultaba anárquico imponer una sola forma de notificación, cuando en otros ámbitos jurídicos existen variantes.

La discusión sobre este tema implicaba que con la reducción de los plazos y mecanismos innovadores de notificación se estarían imponiendo cargas adicionales a los concesionarios, situación que llevó a la industria a expresar con argumentos técnicos y operativos su imposibilidad de cumplir.

Por otra parte, en el artículo 54 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, vigente hasta 2011, se preveía que los concesionarios y permisionarios podían traducir los promocionales y programas pautados por el Instituto, siempre y cuando colmaran los siguientes requisitos: la emisora debe contar con autorización de la Secretaría de Gobernación para transmitir en un idioma distinto al nacional,

la traducción se efectuaría con cargo a su presupuesto y ésta debía hacerse de manera literal; además de ser realizada por un perito legalmente autorizado por el Poder Judicial de la entidad y, a su vez, el Instituto y las emisoras establecerían los plazos para la producción de los mensajes.

En el caso de permisionarios que transmitieran en lenguas indígenas, la traducción podrá realizarse por medio de instituciones públicas que brinden dichos servicios.

Dicho esquema significó dificultades a los concesionarios y permisionarios que se encontraban en esta situación, es decir, trajo problemas relacionados con la traducción y producción de los promocionales que tenían que llevar a cabo las emisoras y, adicionalmente, el proceso para la huella acústica era sumamente complejo.

Por lo tanto, se buscó agilizar el procedimiento de traducción, generación de huella acústica y transmisión de materiales en las emisoras con idioma distinto al español, considerando la pertinencia de que, en aquéllas que se encontraran en dicha situación, el cambio de materiales fuera con un periodo más prolongado que con el resto de las emisoras. Lo anterior, al considerar que los materiales de los partidos políticos para dichas emisoras se sujetaran a características específicas, dado que era necesario que las traducciones fueran acordes a la realidad del lugar desde donde se transmitieran. Siendo éste otro punto que la legislación debe de abarcar para evitar incertidumbre y falta de certeza a los participantes.

Otro tema que implicó y requiere de un gran análisis es el relativo a las “radios comunitarias”, a este respecto se valoró la necesidad de reconocer en el reglamento las particularidades de las radios comunitarias, ya que en primera instancia se tuvo que considerar adicional a su estatus legal, sus condiciones operativas y su capacidad, dada su forma de operar, de transmitir los promocionales conforme a la pauta, por lo que reconociendo lo anterior resultó fundamental su incorporación como permisionarias cuya cualidad era la de no tener fines de lucro.

Para ser consideradas permisionarias privadas sin fines de lucro debían de contar con un título de permiso para operar, siendo éste el principal requisito, adicionalmente comprobar su situación financiera y acreditar contablemente que no ejercen techo presupuestal de recursos públicos para operar. Es decir, para su reconocimiento se consideró inevitable que se acreditara su operación formal amparados de un título, de lo contrario no sería posible considerarse como tal.

La anterior consideración a la industria de la radio y televisión les genera condiciones de inequidad, ya que se establece un régimen diferenciado, que si bien se podría justificar, para efectos de la ley no tendría que provocarse. Por lo tanto, es un tema que debe ser abordado en la legislación y no sólo en materia electoral sino en el terreno de las telecomunicaciones.

El IFE actuó en consecuencia respecto a las particularidades mediante las cuales realizan sus actividades las denominadas radios comunitarias, estimando que: representan una actividad sin fines lucrativos, la comunidad tiene el control sobre el uso del espectro y operación del medio, que hay una activa participación de la comunidad en los contenidos de la radio y, sobre todo, que operan con el estricto cumplimiento de la ley.

Por supuesto, este tema debe ser perfectamente abordado en la legislación con la finalidad de no brindar incentivos negativos ni de ningún tipo para que el funcionamiento de la radio y la televisión trabaje y cumpla de manera diferenciada.

Sin lugar a dudas, un reto es el relativo al acceso a la radio y la televisión de las candidaturas ciudadanas de reciente aprobación, debido a que el esquema actual de acceso equitativo a los medios no contempla la posibilidad de acceso para dichas campañas, por lo que incorporarlos a la legislación implicará que los criterios y disposiciones se ajusten a su aplicación.

Incluso habría que explorar la posibilidad de abrir la adquisición de tiempos en radio y televisión a dichas candidaturas o bien explorar dicha apertura a partidos y concesionarios, con la finalidad de que las estrategias de promoción estén más focalizadas y tengan el efecto real en el incentivo al voto, evitando la saturación de *spots*, situación que fue altamente analizada y observada por los expertos y la ciudadanía.

## **Retos técnicos operativos más significativos que el IFE enfrentó**

COMO RESULTADO DE LA IMPLEMENTACIÓN del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado, se perfeccionaron los procesos de automatización y gestión mediante recursos tecnológicos de los siguientes procesos, que antes se realizaban manualmente: la generación de pautas, la calificación de materiales, las notificaciones electrónicas a los

sujetos regulados, la circulación más rápida de los materiales de los partidos políticos, el envío expedito de los materiales a los concesionarios y permisionarios y la comprobación —vía monitoreo— de la correcta transmisión de las pautas en las señales de radio y televisión.

Adicionalmente, el nuevo sistema de comunicación social para el acceso a los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios electrónicos, derivados de la reforma electoral de 2007-2008, trajo consigo la modificación del patrón tradicional en la operación de materiales por parte de la radio y la televisión.

Por lo tanto, uno de los retos fue tratar de respetar la operación de los canales que transmiten en red pero que además enfrentaran dificultades para bloquear la señal. La implementación de los “bloqueos” no se consideró obligatoria para algunos concesionarios ya que por cuestiones orográficas, técnicas y operativas, tuvieron que transmitir la pauta federal, es decir, el llamado bloqueo invertido.

El cambio, en la operación que por décadas realizaron las redes nacionales, hizo que el armado de las pautas por parte de las estaciones de radiodifusión tuviera una operación distinta, por supuesto, cuidando salvaguardar y maximizar el principio de equidad en el acceso a los tiempos en radio y televisión en aquellas entidades donde se celebraron comicios estatales, distribuyendo correctamente la prerrogativa de los partidos políticos nacionales que participaron en el ámbito local, para diferenciar sus promocionales respecto de la pauta federal.

En este sentido, debido a que 157 repetidoras de las 2 principales televisoras nacionales manifestaron imposibilidad técnica para diferenciar contenidos locales de una señal nacional para el proceso electoral federal 2011-2012, se adoptó el criterio de solicitar, a 28 de esas emisoras, comenzar a transmitir contenidos locales durante las campañas electorales, debido a que con ello se atendería a electores de contiendas locales coincidentes, y en el caso de las 129 emisoras restantes, el Consejo General del IFE ordenó que a partir del primer día de 2013, sin excepción, deben contar con los instrumentos técnicos necesarios para llevar a cabo los bloqueos respectivos a su señal nacional.

Así, aplicando el criterio mencionado, 28 emisoras que habían manifestado imposibilidad técnica de bloqueo bloquearon en aquellas entidades donde se llevaron a cabo procesos electorales concurrentes con el federal, toda vez que durante la celebración de los procesos electorales locales, en los cuales los partidos políticos y las coaliciones bus-

caron darle a conocer a la ciudadanía sus plataformas políticas para una entidad y un cargo en particular, resultó indispensable que el electorado de dichas entidades conociera de manera específica la oferta política e ideológica existente respecto de los cargos de elección a nivel estatal, distrital y municipal.

Al respecto, es importante mencionar que las pautas fueron construidas atendiendo los criterios constitucionales y legales, por lo cual es factible afirmar que la equidad en la distribución y en la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada, lo cual demostró la viabilidad práctica del modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

Sin embargo, el tema de los bloqueos aún carece de precisión en la ley. Se debe dotar a los concesionarios y permisionarios del instrumental legal que les permita definir con anticipación y con mayor certeza cuándo serán pautados para cubrir un proceso electoral y cuándo deben de suspender la propaganda gubernamental. No está aún clara la forma de operar el tema de los bloqueos, sin duda, es un tema que requiere un análisis puntual y en conjunto con los legisladores, la autoridad y los concesionarios y permisionarios para arribar a la mejor solución.

Ahora bien, por su parte el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión vigente prevé la notificación de las pautas con 20 días de anticipación a su entrada en vigor y, en caso de modificaciones, con 4 días previos. En un esfuerzo de planeación y de comunicación permanente con cada órgano electoral estatal, se aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales y legales para 4,810 pautas específicas, mismas que fueron notificadas con oportunidad, de tal forma que cada concesionario y permisionario de radio o televisión contaron con el tiempo suficiente para programar los 48 minutos del tiempo del Estado desde el 18 de diciembre de 2011 al 1 de julio de 2012.

Asimismo, en el conjunto de elecciones federales, locales y extraordinarias administradas por el IFE en radio y televisión, hasta antes del proceso electoral federal 2011-2012, habían participado como mínimo seis partidos políticos y como máximo doce. Sin embargo, el registro de treinta y seis coaliciones totales obligó a la modificación de la pauta en el segmento correspondiente a 30% igualitario, de conformidad con el artículo 98, párrafo 5, del COFIPE. En este sentido, durante el proceso electoral federal 2011-2012, el acceso a radio y televisión a través de

los tiempos del Estado se otorgó a siete partidos políticos a nivel federal y local, siete partidos políticos con registro local y seis coaliciones totales.

Durante todo el proceso electoral federal 2011-2012, las quince elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia, se aprobaron modelos de distribución y pautas específicas que implicaron 43,756,493 promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país, lo que significó que se calificaran técnicamente 4,200 promocionales de radio y televisión desde el inicio de la precampaña hasta el 18 de junio de 2012 (fecha de la última transmisión de la campaña).

También implicó que mediante los distintos mecanismos de comunicación entre la autoridad y los concesionarios y permisionarios, se notificaran un gran total de 133,095 órdenes de transmisión.

Otro reto importante en el proceso electoral federal 2011-2012 fue la distribución de 2,554 versiones de promocionales de radio y televisión desde el 15 de diciembre de 2011 (inicio de la precampaña de Jalisco) hasta el 1 de julio de 2012.

En cuanto al monitoreo, un reto significativo en términos de infraestructura tecnológica fue llevar a cabo el monitoreo y verificación de 1,551 señales de radio y televisión en todo el país. Al inicio del proyecto (2009) se monitoreaban 1,487 señales: 589 de AM, 510 de FM, y 388 de televisión, en 150 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), distribuidos a lo largo de la República. Actualmente, el catálogo monitorea 1,551 señales: 583 de AM, 561 de FM y 407 de televisión, en 143 CEVEM.

De acuerdo con el Informe General sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral, durante el proceso electoral federal 2011-2012, la señal de las emisoras monitoreadas es grabada y digitalizada mediante el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, lo que permitió realizar testigos de grabación de los promocionales pautados que transmitieron en alguna de las 1,551 señales monitoreadas. Lo anterior implicó el gran reto de digitalizar un total de 503,327 GB. Para poder visualizar estas grabaciones, se requerirían 5,025,240 horas, equivalentes a 209,385 días.

Sin embargo, en este terreno no podemos ser omisos al señalar que aún falta un gran trabajo para poder monitorear a todas y cada una de las señales de radio y televisión que hay en el país. El sistema actual, si bien tiene una cobertura de 66%, el proyecto debería de ser el monitoreo de 100% de las señales.

Es importante mencionar que los avances tecnológicos harán que se requiera de un balance respecto a la necesidad de completar y actualizar el sistema de monitoreo y ajustarlo a las nuevas tecnologías y, sobre todo, considerar las importantes inversiones que seguramente tendrán que realizarse para llevar a cabo este proceso.

### **Valoración de las conductas de los sujetos regulados: fortalezas y debilidades**

EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012 ha constituido uno de los mayores retos en la historia electoral de México, no solamente por sus dimensiones (la renovación del Poder Ejecutivo Federal y de las dos Cámaras del Congreso, quince elecciones locales y un proceso extraordinario), sino por el enorme reto de la administración e instrumentación de los tiempos del Estado.

A continuación se mencionan algunas de las acciones realizadas en diferentes ámbitos de acción que permitieron que el modelo funcionara de manera correcta:

- La coordinación y relación con 2 mil 335 estaciones de radio y canales de televisión a lo largo y ancho de toda la República.
- Se aprobaron reglamentos, normas, acuerdos y criterios coherentes para que los canales de televisión y estaciones de radio, dieran cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales que les correspondían, garantizando así las prerrogativas de los partidos políticos, así como el acceso a tiempos por parte de las autoridades electorales del país.
- La consolidación de la operación de un vasto equipo tecnológico para verificar con certeza, que los concesionarios y permisionarios estuvieran transmitiendo los promocionales electorales durante los 197 días que duró el proceso electoral federal 2011-2012.
- Se establecieron procedimientos internos que permitieron a las diversas áreas del Instituto contar con los elementos necesarios para sustanciar los diversos procedimientos administrativos sancionadores que se derivaron de la presentación de quejas o el inicio oficioso de los mismos.

Por lo anterior, se puede afirmar que todas las emisoras incluidas en los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión que cubrieron el proceso electoral transmitieron sin excepción los 48 minutos diarios a partir del 18 de diciembre de 2011, por lo que, sin duda, la conducta de los concesionarios y permisionarios fue ejemplar.

Durante el proceso electoral, el acceso a radio y televisión por parte de partidos políticos y autoridades electorales se desarrolló con total equidad, comprobando con ello las bondades que en la materia implicó la reforma constitucional y legal de 2007-2008.

El enorme reto que significó la administración de los 48 minutos diarios del tiempo del Estado implicó la transmisión de cerca de 44 millones de promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país, los cuales fueron transmitidos con mayor agilidad que en cualquier otra elección desde 2008, lo cual fue posible gracias a la colaboración conjunta de la autoridad electoral, los partidos políticos y los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión de todo el país.

En este sentido, se puede concluir que todos los involucrados cumplieron con sus obligaciones. Como se desprende de los informes de monitoreo y requerimientos, la transmisión de los promocionales conforme a la pauta aprobada y el acatamiento de la normatividad fueron las conductas habituales en todo el país, por parte de las emisoras, existiendo un cumplimiento generalizado de un poco más de 97% en las transmisiones.

Dicho nivel de cumplimiento fue posible determinarlo a través de los Centros de Verificación y Monitoreo del IFE, los cuales lograron 27,918 horas diarias de grabación de radio y televisión. Así, los partidos políticos y la autoridad electoral tuvieron, a través de los informes de monitoreo periódicos, conocimiento pleno de que sus promocionales fueron transmitidos en la emisora, en el día y hora conforme a la pauta aprobada por el Comité de Radio y Televisión.

De gran relevancia fue la colaboración de los partidos políticos, quienes de manera recurrente llevaron a cabo revisiones de dichos informes y, en reuniones del Comité de Radio y Televisión o bien de manera económica, solventaron dudas o aclaraciones sobre los resultados.

En materia de elecciones locales coincidentes, se llevó a cabo un importante trabajo de planeación y de comunicación permanente con cada órgano electoral estatal, lo que permitió que se aprobaran modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales. Un

elemento adicional del trabajo coordinado del IFE con las autoridades electorales locales fue la oportuna aprobación y notificación de sus propuestas de pautas, así como las fechas de inicio y fin de sus jornadas electorales correspondientes.

Lo anterior permitió que cada candidatura tuviera la posibilidad de ser vista o escuchada en su localidad, ya que todas las elecciones locales coincidentes con la federal contaron con espacio en las señales nacionales. Lo que se reflejó en un cumplimiento de la industria superior a 97% en promedio y superior a 98%, en diez entidades federativas.

El cumplimiento respecto de los bloqueos ordenados por el Consejo General fue una conducta positiva para el buen funcionamiento del modelo de comunicación política. El Consejo General del IFE, en el Acuerdo CG117/2012, resolvió que dos repetidoras de emisoras de Televisión Azteca y veintiséis de Televisa estarían obligadas a realizar bloqueos de la señal de origen para insertar pauta local durante el proceso electoral federal 2011-2012.

En el Acuerdo del Consejo General, antes citado, el Instituto instruyó de igual manera que aquellas emisoras, a las que no se les ordenara la realización de bloqueos, hicieran la transmisión de la pauta invertida. Por tal motivo, el IFE realizó el monitoreo de las emisoras en cuestión, obteniendo los siguientes resultados: el cumplimiento de Televisa en números cerrados fue de 98%, mientras que el cumplimiento de TV Azteca, también en números cerrados, fue de 98%.

En este momento es posible hacer un balance de la instrumentación de la reforma electoral, sobre todo porque dicha reforma ya se ha puesto a prueba a plenitud, permitiendo ahora un análisis más concluyente.

La instrumentación de la reforma resolvió problemas de equidad relacionados con el acceso a medios, pero también evidenció la complejidad de ésta en la operación. Sin embargo, vale la pena destacar los acuerdos alcanzados tanto por los partidos políticos, la industria de la radio y la televisión y el Instituto, así como la colaboración y esfuerzo de todos los actores involucrados, que permitió dar cabal cumplimiento a todas y cada una de las obligaciones derivadas de la reforma electoral.

Estoy convencido de que hoy el IFE se encuentra en una ruta en la que los acuerdos y la disposición de las partes podrán contribuir a que el modelo funcione de la mejor manera en un futuro próximo.

En materia de propaganda gubernamental se tendrá que evaluar la efectividad de las excepciones a la prohibición de propaganda

gubernamental en periodo electoral y considerar si es necesario definir con mayor claridad cuáles serían las excepciones permitidas por ley, ya que actualmente señalar a la educación, salud y situaciones de emergencia impide tener certeza de cuál es la propaganda exenta y cuál no de dicha disposición.

Sería pertinente hacer una evaluación respecto al diseño, actualización y conformación de los mapas de cobertura y, por lo tanto, de los catálogos de estaciones de radio y televisión, en coordinación con la autoridad en la materia de radiodifusión (COFETEL).

Existe un debate acerca de la necesidad de analizar los tiempos, los criterios de asignación y la duración de los mensajes, sería importante lograr un planteamiento que consiga, la equidad entre los partidos políticos y la efectividad en la transmisión de los mensajes, lo cual está relacionado con la distribución de los tiempos, los criterios para su asignación y, sobre todo, con el diseño de la pauta, ya que hoy los mensajes son de treinta segundos y un programa mensual de cinco minutos, por lo que se requiere hacer un análisis sobre este particular, para evitar que la ciudadanía pierda el interés, puesto que la posibilidad de que los mensajes tengan una duración mayor podría generar que la audiencia se reduzca.

Un elemento adicional también tiene que ver con la homologación de la terminología para definir conceptos como: emisoras, estaciones de radio y televisión (bloqueadoras y no bloqueadoras), mensaje o promocional o *spot*, y armonizarla con la legislación en esta materia.

Otro punto a discutir es el referente a la posibilidad de poder insertar, o no, mensajes locales en emisoras que están en zonas de conflicto o tienen impedimentos técnicos, operativos y de gestión para poderlos transmitir.

Es decir, el tema de la operación a través de redes nacionales, el cual si bien se reconoció tanto en la exposición de motivos como en el dictamen correspondiente de la reforma electoral, deberá evaluarse para su incorporación a la norma jurídica, sobre todo si reconocemos el hecho de que la reforma electoral no buscó en ningún momento imponer obligaciones adicionales a los concesionarios.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Exposición de motivos de la Minuta del Proyecto de Decreto que reforma la CPEUM del Senado:

"La reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión. No les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que de-

## El modelo de comunicación política desde la visión de la CIRT

RECIENTEMENTE, LA CÁMARA NACIONAL de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) presentó el denominado Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2012. Sus conclusiones permiten tener la visión de la industria respecto de la aplicación del modelo de comunicación política en el proceso electoral federal con elección presidencial.

La CIRT señala en su Libro Blanco que la reforma electoral de 2007-2008 tuvo un primer ejercicio de aplicación en las elecciones locales de 2008 y federales de 2009 (intermedias). Sin embargo, su mayor desafío se presentó en las elecciones de 2011-2012, donde no solamente se tuvieron que superar problemáticas ya conocidas, sino que además se presentaron nuevos e importantes retos, como: la aplicación de un nuevo reglamento en materia de radio y televisión, la dificultad de operar en redes, inseguridad pública en estaciones en las entidades federativas, criterios contradictorios por parte de la autoridad, falta de diálogo entre las autoridades y la CIRT, una carga excesiva en materia de requerimientos a la industria derivados de quejas consideradas frívolas o sin sustento legal, entre otros.

Coincidiendo con la CIRT, en el sentido de señalar que diversos fueron los retos, sin embargo, es posible identificar diversas áreas de oportunidad que se han detectado en la aplicación de la reforma, con la finalidad de sentar las bases que permitan hacer un análisis completo

---

ben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la nación. Lo que propone esta reforma es un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durante las campañas electorales, es decir, durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos".

Dictamen de la Cámara de Diputados al aprobar la reforma al COFIPE

"Las obligaciones constitucionales que derivan de esta reforma, tienen como propósito dejar asentado de manera clara la forma en que las estaciones de radio y televisión, permisionarias y concesionarias, deben cumplir con la transmisión de los tiempos que le ordene el Instituto Federal Electoral, para lo cual se hace necesaria [sic] tener presente que dichas estaciones de radio y televisión que operen retransmitiendo programación de una estación de radio o televisión ubicada en otra ciudad o región, deberán incluir la propaganda que entregue el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la estación ubicada en el lugar en donde se origine la programación, lo cual contribuirá a que el Instituto lleve a cabo de una manera más eficiente la distribución de los materiales y, a su vez, el monitoreo que tenga que realizar en sus nuevas tareas otorgadas".

de la situación, lo que eventualmente podría conducir a una mejora legislativa en la materia.

Por la importancia que reviste el hecho de contar con la perspectiva de la industria, a continuación se presentan de manera sintética algunas de las principales conclusiones del Libro Blanco, elaborado por la CIRT, específicamente en lo relacionado con el funcionamiento del modelo.

### ***Cumplimiento incuestionable de la industria de la radio y la televisión mexicanas***

Uno de los esfuerzos más relevantes y costosos de la reforma electoral radica en las acciones que el IFE ha realizado respecto al monitoreo de las transmisiones de los concesionarios y permisionarios. Este monitoreo se realiza en tres vertientes:

- a) Monitoreo para verificar los 43,756,493 *spots* de partidos y autoridades electorales que se pautaron desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral.
- b) Monitoreo de noticiarios de radio y televisión sobre el tratamiento de las precampañas y campañas electorales.
- c) Monitoreo para verificar transmisiones no pautadas por el IFE, entre éstas, la propaganda gubernamental (en caso de quejas).

El resultado de estos monitoreos pone de manifiesto el alto cumplimiento de la industria de la radio y la televisión mexicanas y su contribución al fortalecimiento de la democracia en el país. Por lo que se refiere a las transmisiones de programas y mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, el IFE reportó cumplimientos cercanos a 100% de las pautas ordenadas, lo que significa que los partidos vieron satisfechas sus prerrogativas y la industria no fue un factor que desequilibrara la competencia entre candidatos y propuestas.

Respecto a los resultados del monitoreo de programas noticiosos, existió una equidad en la cobertura informativa que dieron la radio y la televisión mexicanas a los candidatos presidenciales. Imparcialidad que también fue reconocida públicamente por el Presidente del IFE,

cuando en julio de 2012 emitió una felicitación a los medios de comunicación (radio y televisión) a nombre de dicho Instituto, agradeciéndoles por tres cosas: altísimo grado de cumplimiento de difusión de *spots* pautados por el IFE, a pesar de las complejidades de la ley; imparcialidad y equidad de los noticieros; y actitud de información objetiva de los medios de comunicación antes, durante y después de la campaña electoral.

Por lo que se refiere a la cobertura de los debates presidenciales, a pesar de que la reforma electoral sólo obliga a su transmisión a los permisionarios, la industria de radio y televisión en su conjunto atendió el llamado del IFE y brindó amplia cobertura de los debates presidenciales en las estaciones y canales de mayor audiencia.

### ***Libertad de expresión***

En cuanto a la propaganda gubernamental, la prohibición para su difusión no es absoluta. Por ello, la responsabilidad de su difusión debe recaer en los entes públicos, en virtud de que los medios de comunicación no son peritos en la materia y, en consecuencia, no pueden discernir de manera cierta sobre si su contenido excede la prohibición constitucional, a menos que éstos sean claros, objetivos y evidentes y no deriven de un mero ejercicio subjetivo de carácter interpretativo, como lo realizan las autoridades electorales.

### ***Trato diferenciado permisionarios vs. concesionarios***

A pesar de que la Constitución y el COFIPE no establecen diferencias en las obligaciones impuestas a concesionarios y permisionarios —excepto en la transmisión de debates—, el IFE ha emitido diversas resoluciones y disposiciones reglamentarias en las que sí hace distinción entre unos y otros.

Incluso el TEPJF ha sostenido un trato diferencial, pues en el caso de incumplimientos en las transmisiones de emisoras permisionarias o concesionarias públicas éste no las sanciona, o bien, les impone la pena más baja que es amonestación pública. Ejemplo de ello son los casos de Radio UNAM, IMER, Radio Calenda y recientemente el IPN. En este último caso, por ser una entidad pública, el Tribunal Electoral le da pleno

valor probatorio a su dicho para contradecir el reporte del monitoreo del IFE, siendo que en caso de los concesionarios el monitoreo de la autoridad es suficiente para fincar cualquier tipo de responsabilidades a pesar de que se argumente el cumplimiento de la norma.

### ***Notificaciones, materiales y pautas***

La CIRT recomienda profesionalizar el esquema de notificación del IFE, en virtud de que las notificaciones de pautas, órdenes de transmisión y materiales en ocasiones no brindan certeza

Asimismo, la CIRT destaca el hecho de que los catálogos aprobados hasta 2011 consideraban la capacidad de bloqueo de las emisoras, cumpliendo cabalmente con el objetivo de la reforma electoral, es decir, los legisladores no pretendían que los concesionarios y permisionarios cambiaran su *modus operandi*.

Bajo esas condiciones, se estima que se requieren criterios más flexibles y acordes a las intenciones del legislador a fin de lograr el buen funcionamiento de la reforma electoral en materia de radio y televisión, sin que ello implique eximir a las concesionarias de la transmisión de los tiempos oficiales.

### ***Distinta duración de spots***

Sin lugar a dudas, hay aspectos técnicos que pueden y deben mejorarse, tales como hacer compatible la duración de los promocionales que se utilizan como contraprestación a favor del Estado mexicano. No sólo los tiempos que se utilizan para partidos y autoridades electorales, sino los que administra la SEGOB, por conducto de RTC, así como homologar a 30 segundos los *spots* durante periodos ordinarios y electorales, dado que generalmente la mitad del país está en elecciones mientras que la otra no, complicando técnicamente el manejo de las pautas.

La homogeneidad en la duración de los promocionales facilita la operación (bloqueos en estaciones y canales que transmiten en red). Esta medida no perjudica en absoluto las prerrogativas de los partidos, por lo que recomienda:

- Distribuir el total del tiempo del que dispone el Estado (independientemente de que pertenezca al IFE o a la RTC) de manera uniforme a lo largo de toda la programación. Esto se puede lograr por medio de una sola pauta por franjas horarias.
- Regresar al esquema mediante el cual la transmisión de programas de cinco minutos se realizaba de común acuerdo entre autoridades y concesionarios.
- Homologar a 30 segundos los *spots* pues resultaría un grave error hacer *spots* de más de 30 segundos ya que en ninguna parte del mundo se utilizan esquemas de este tipo por el *zapping* (pérdida de audiencias que ello representaría).

### ***Errores en monitoreo IFE (SIATE): es falible***

En este apartado la CIRT destaca el hecho de que en ocasiones los materiales no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas por el Instituto. En esos casos, la autoridad tiene la obligación de hacer del conocimiento de los autores las fallas detectadas, a fin de que éstos procedan a realizar las correcciones o adecuaciones correspondientes, sin embargo, en algunos casos, ante materiales que no cumplían con la calidad para ser transmitidos y pese a que algunas concesionarias devolvieron el material, la posición de la citada autoridad fue la de ordenar la transmisión del mismo material en los espacios asignados, alertando que de no hacerlo incurrirían en incumplimiento.

Derivado de lo anterior, se deben establecer lineamientos a fin de determinar los pasos a seguir por los concesionarios y permisionarios cuando la autoridad entregue material que no cumple con los estándares de calidad mínimos para ser transmitidos.

La autoridad no puede trasladar la responsabilidad a los concesionarios y permisionarios por la transmisión no óptima de los materiales cuando es aquélla quien los coloca en esa situación.

### ***Falta de diálogo del IFE y del TEPJF con la CIRT: sobre todo en aspectos técnicos***

De acuerdo con la visión de la CIRT, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral constituye, sin duda, uno de los instrumentos normativos más complejos que ha elaborado el Instituto Federal Electoral a raíz de la reforma electoral 2007-2008.

Si bien se tuvo tiempo suficiente para llevar a cabo la reforma reglamentaria, la mala planeación de la autoridad electoral provocó que la reforma no se implementara desde el inicio de la precampaña.

Destaca el hecho de que el Comité de Radio y Televisión debió considerar desde un inicio a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión a fin de verificar la viabilidad técnica de las normas que pretendía modificar. Por lo tanto, se sugiere que antes de realizar cualquier modificación a las normas que regulan áreas estratégicas, como lo son la radio y la televisión, es indispensable se analice el *modus operandi* de la industria, así como las leyes que lo regulan a fin de evitar poner en disyuntiva su adecuado funcionamiento. Por lo tanto, es necesario considerar la opinión de la CIRT a fin de llevar con éxito la implementación de cualquier reforma.

### ***Repensar el sistema de monitoreo***

Desde la perspectiva de la CIRT, el IFE no tiene la capacidad técnica y de infraestructura para llevar a cabo simultáneamente la verificación de transmisiones de los materiales pautados conforme a sus atribuciones y la verificación de materiales no pautados por éste. Por lo cual, se requiere realizar un monitoreo manual en tiempo real que resta eficiencia y rapidez a la tramitación de los procedimientos especiales sancionadores.

Por otra parte, el IFE no monitorea la totalidad de señales que se transmiten en el país. Sólo monitorea 1,575 señales de radio y televisión que corresponden a 67.4%, de un total de 2,335 emisoras previstas en el Catálogo. Esta deficiencia merma de manera sustantiva la capacidad de monitoreo del IFE y se estima que contar con la capacidad de monitoreo para verificar transmisiones no pautadas podría tener un costo similar al costo inicial, a fin de dotar al Instituto de los equipos técnicos y humanos necesarios, sin afectar el resto de los procedimientos de verificación.

Además, el sistema de monitoreo implementado por el IFE, que implicó una cuantiosa inversión de recursos públicos, es un modelo que en 2015 quedará rebasado por los avances tecnológicos que la transición a la televisión digital conllevan. El actual monitoreo se basa en un sistema analógico, por lo que su actualización y adecuación a un sistema digital requerirá de nuevas y cuantiosas inversiones para su adecuado funcionamiento.

### *Televisión restringida y su regulación*

Este tema lo aborda el Libro Blanco de la CIRT de la siguiente manera: las empresas que prestan servicios de televisión restringida, en virtud de una concesión otorgada por el Estado mexicano (como es del conocimiento de las autoridades electorales y ser un hecho público y notorio), no son las personas encargadas ni responsables de los contenidos programáticos que transmiten, al llevar a cabo sus transmisiones en virtud de licencias otorgadas por otros terceros (programadores). En este sentido, están imposibilitadas a modificar los contenidos que les son licenciados.

Los múltiples requerimientos de información y constantes inicios de procedimientos ordinarios y especiales en contra de concesionarias de televisión restringida, resultan insidiosos y frívolos, pues ya existen varios antecedentes del propio IFE, ratificados por el TEPJF, reconociendo expresamente que los concesionarios de televisión restringida al limitar su actividad a retransmisión, en virtud de una licencia que les es otorgada por terceros con los alcances y limitaciones previstas por los derechos de autor, no son responsables de los contenidos que contengan las señales que retransmiten.

### *Absurdo tema de bloqueos*

Respecto al tema de los bloqueos, la CIRT señala que si bien las autoridades electorales han intentado simplificar el problema de la coadministración de los tiempos del Estado por diversas autoridades, lo cierto es que el Tribunal ha permitido que las meras facultades de “administración” del IFE trasciendan a otras esferas, que de manera más evidente

invaden las competencias de otras autoridades no electorales, en particular las de COFETEL.

El llamado tema de los bloqueos y la operación en red ha llegado a la instancia jurisdiccional electoral, la que en sus distintas resoluciones ha dejado de manifiesto que existe la facultad por parte del IFE para valorar y, en su caso, determinar si una estación de radio o televisión puede modificar o no su infraestructura a efecto de cumplir con una pauta determinada, so pretexto de que ello es parte de sus facultades como administradora de los tiempos del Estado.

De acuerdo con las conclusiones de la CIRT, el legislador debe reconsiderar las facultades del IFE como administradora de los tiempos del Estado, sin invadir atribuciones constitucionales y legales de otros entes (especialmente de la COFETEL). En este sentido, la autoridad electoral (administrativa y judicial) debe reconocer que no es perito en materia de telecomunicaciones, sino en ámbito electoral, por lo que debe restringir sus interpretaciones en otras materias.

Otro aspecto del tema de los bloqueos, se encuentra íntimamente relacionado con la regionalización o diferenciación de promocionales durante procesos electorales concurrentes en estaciones propias, afiliadas, mixtas y locales. La única forma de asegurar el cumplimiento de las pautas ha sido creando un espacio virtual para insertar la publicidad electoral, de lo contrario resultaría técnicamente imposible de cumplir, por lo que el legislador debe de considerar dicha situación al momento de emitir nuevos ordenamientos.

### *Seguridad en estaciones*

La industria de la radio y la televisión mexicana solicitó en diversas ocasiones al IFE que fungiera como vínculo entre las autoridades federales o locales competentes, pidiendo su apoyo y coordinación para garantizar la seguridad del personal y de las instalaciones de diversas concesionarias, ante las tareas de carácter electoral que el propio Instituto les encomendó para que se garantizara a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, lo cual no sucedió.

En este sentido, los índices de violencia no han cedido, sobre todo en estados como Coahuila, Michoacán y Tamaulipas, y reciente-

mente han existido marchas y tomas de instalaciones en el Distrito Federal, donde diversos acontecimientos violentos han ocurrido en contra del personal y estaciones de nuestros afiliados, de los cuales se ha dado puntual aviso al IFE.

Así, reiterando que la intención de la industria de la radio y la televisión mexicana es seguir cumpliendo a cabalidad con sus obligaciones en materia electoral, se solicita nuevamente que el IFE coadyuve con las concesionarias —en coordinación con las autoridades competentes— para que se den las condiciones necesarias de seguridad para la operación de las estaciones, pues para la CIRT lo más importante es salvaguardar la seguridad del personal.

### *Cortinillas*

En 2009, algunas televisoras insertaron una cortinilla previa a la transmisión de los *spots* ordenados por el IFE, con el objetivo de notificar a la audiencia que dichos promocionales no habían sido adquiridos. El Consejo General resolvió que si bien la inserción de la “cortinilla” fue inusual, no actualizaba infracción alguna a la normativa electoral.

Posteriormente, el TEPJF resolvió sancionar a una televisora, pues consideró que la conducta (inserción de cortinillas) consistía en una manipulación de la propaganda con el fin de denigrar a la autoridad electoral, al darse la apariencia de que la transmisión derivó de una imposición por parte del IFE.

De acuerdo con el Libro Blanco de la CIRT, resultó claro que esta determinación se basó en una interpretación realizada por el propio TEPJF, pues la inserción de este tipo de advertencias no está prohibida en disposición alguna en el marco legal electoral vigente en México.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión señala que, para sancionar una conducta, ésta debe estar tipificada en la ley o bien debe existir un antecedente que señale que dicha conducta fue considerada ilegal. En el caso de la inserción de cortinillas no se actualizó ninguno de estos dos supuestos, por lo que no debió haber sido sancionada la televisora.

## ***Informes de labores (nacionales o televisión restringida)***

La CIRT presenta una interesante interpretación en torno a los informes de labores. De acuerdo con su Libro Blanco, los operadores jurídicos encargados de la aplicación de la reforma (IFE y TEPJF) han efectuado ejercicios de interpretación tendentes a precisar los efectos y alcances de las nuevas reglas electorales y, sobre todo, a moderar la justipreciación de los valores frecuentemente enfrentados, sin embargo, destaca el hecho de que a la fecha no existe claridad sobre cuáles son los límites razonables y justificables que se pueden imponer a la libertad de expresión e información de los medios de comunicación.

En materia de los informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos, la prohibición establecida en el artículo 134 de la Carta Magna, sobre la difusión de propaganda que contenga elementos de promoción personalizada, tiene como excepción lo que se estableció en el artículo 228 del COFIPE, que señala que los informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos estarán permitidos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, siempre que su difusión ocurra sólo una vez al año en canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

Para la CIRT, los informes de labores no deberían de limitarse exclusivamente al ámbito regional, por lo que se sugiere se permita su difusión a nivel nacional, lo anterior en virtud de que al no realizar una mayor difusión de dichos informes se está limitando el derecho que tienen todos y cada uno de los ciudadanos de alguna entidad federativa, a ser informados, así que si se accediera a la transmisión a nivel nacional de dicho informe, permitiría que aquéllos que utilicen los servicios de televisión restringida puedan recibir la información por parte del gobernante.

Por lo tanto, se concluye que una nueva ley debiera privilegiar el acceso a la información de los gobernados, independientemente de las coberturas o de los medios por los que se difunde.

## ***Participación ciudadana vs. spots***

De acuerdo con el análisis hecho por la CIRT, la sobreexposición a *spots* genera hartazgo en el público, lo que se traduce en una afectación de la participación electoral. A pesar del incremento exponencial de *spots*

para cada elección, el índice de participación ciudadana se mantiene relativamente constante. Con base en lo anterior, concluye que no existe una relación directa entre el incremento del número de *spots* y un aumento de participación ciudadana en las elecciones.

Por lo anterior, más *spots* electorales no representan una mayor concurrencia a las urnas por parte de votantes, ni una mayor participación ciudadana. En este sentido, se debe propiciar un mejor contenido en los promocionales, canalizándolos más a propuestas, respetando la libertad de expresión y de decisión de los partidos.

### ***Abuso en el número de spots***

De acuerdo con el análisis llevado a cabo por la CIRT, pautar *spots* sin discriminar audiencias, es decir, a quienes se dirige una campaña, lo que genera es únicamente la pérdida de las audiencias, dirigiéndolas a otros medios, como: televisión restringida, *Ipads*, Internet, *VideON-demand*, et-  
cétera.

Por lo tanto, el Libro Blanco plantea fundamentalmente tres propuestas centrales que versan específicamente sobre la flexibilización en la compra de *spots*, lo relacionado con los informes de labores de funcionarios públicos y los costos de las reformas.

Respecto a la flexibilización de compra de *spots*, la CIRT señala que la reforma electoral y su interpretación debieran atender exclusivamente aquellas restricciones que tienen los partidos y candidatos de comprar directamente tiempos en radio y televisión bajo cualquier modalidad. Sin embargo, el Libro Blanco da cuenta de diversos casos en que se sanciona la venta de publicidad que los concesionarios comercializan con entes permitidos. Tal es el caso de promocionales de revistas o supuesta publicidad encubierta, de la cual los concesionarios que actúan de buena fe son los últimos responsables, pero los primeros en ser sancionados.

Ante la falta de certidumbre de lo que puede o no puede comercializarse, los concesionarios han optado por restringir la libertad de comercio y dejar de vender publicidad que en apariencia es legal, pero que el IFE y el Tribunal, sin ningún rigor interpretativo, llegan a sancionar de manera discrecional y arbitraria.

Por lo tanto, se propone que la prohibición recaiga en vender publicidad directa a entes prohibidos y que, en todo caso, se castigue al adquirente y al beneficiario que no se desligue de la conducta.

Una de las distorsiones más evidentes del modelo de comunicación política reside en el tiempo exagerado (96 promocionales de 30 segundos diarios en cada estación y canal) que tiene el IFE para sus propios fines (y de otras autoridades) durante el periodo de intercampanas. Lo cual se compara con el escaso tiempo que tiene (siete minutos) en los momentos más críticos o importantes del proceso (en la etapa de campañas).

Esta situación podría fácilmente corregirse de la siguiente manera: que el IFE no agote la totalidad de tiempos cuando no los requiera, y que pueda adquirir promocionales cuando los necesite. Incluso, la legislación vigente permite que se tomen las acciones necesarias para cuando resulten insuficientes los tiempos de los que dispone el IFE.

La insuficiencia de tiempos para partidos políticos (como podría ser el caso de los partidos o candidatos ciudadanos menos favorecidos con el reparto del 30-70) podría también resolverse mediante una compra que realice el IFE en condiciones equitativas con cargo a las prerrogativas de partidos. Esta medida no es nueva, fue implementada con mucho éxito en algunas legislaciones locales, como fue el caso de Veracruz, en donde la autoridad electoral se convierte en un monopsonio para efectos de la compra de publicidad para partidos y candidatos. Una medida de esta naturaleza podría solucionar las distorsiones de la fórmula de reparto entre partidos políticos o, incluso, podría facilitar una estrategia de campaña mejor dirigida y enfocada a ciertos sectores de la población.

Respecto a los informes de labores nacionales, la CIRT plantea que dado que las señales de radio y televisión no siempre coinciden con las demarcaciones electorales o políticas en las que se divide el país, dicha situación ha dificultado la operación del modelo y ha desatado una serie de procedimientos administrativos sancionadores que no guardan relación con temas electorales.

Debe reconocerse que la transmisión de informes de labores es una actividad de naturaleza informativa y no propagandística que afecta la materia electoral, además el Tribunal Electoral ha fijado criterios muy claros respecto a su objetivo. Los informes de labores no debieran impactar en la arena electoral y el IFE no tendría por qué erigirse en autoridad para estos efectos.

La falta de una regulación del artículo 134 de la Constitución ha distorsionado el bien jurídico que en realidad se persigue: promoción personalizada con fines electorales. Hoy lo que se sanciona es la difusión de informes, aun cuando no tienen impacto en el ámbito electoral. Y esto sólo en medios electrónicos tradicionales, los medios escritos o el Internet están en plena libertad.

Una reforma a la ley debiera privilegiar el acceso a la información de los gobernados, independientemente de las coberturas o de los medios por los que se difunde.

Finalmente, respecto al costo de la reforma, la CIRT señala que siempre se argumentó que la reforma electoral tendría importantes ahorros para el erario público. Sin embargo, de acuerdo con el análisis que hace la CIRT, no fue así, por lo menos por lo que respecta al modelo de comunicación política. Y enfatiza que lo más grave es que los costos tenderán a incrementarse por los cambios tecnológicos. La tecnología empleada en este momento se volverá obsoleta en el mediano plazo y será necesario invertir grandes cantidades de dinero para evitar el rezago.

En este sentido, se dice que no se justifica una inversión tan grande para evitar el incumplimiento de las obligaciones en la materia. El IFE tendría que pensar en un modelo menos costoso que garantice la satisfacción de los actores.

La gran conclusión a la que arriba la CIRT, con la cual sin duda me parece que todos coincidiríamos, es que el modelo de comunicación política electoral ha funcionado cuando hay trabajo conjunto entre medios y autoridades. La gran cantidad de pendientes, luego del pasado proceso electoral, junto con el estudio o reforma que hay que hacer respecto a normar “candidaturas ciudadanas”, además de los avances en los nuevos sistemas de radio y televisión digital —que el IFE no podrá monitorear a partir de abril de 2013— obligan de manera responsable a repensar el modelo de comunicación electoral. En particular, aspectos técnicos que la reforma de 2007-2008 obvió y cinco años después tanto el IFE como el TEPJF siguen teniendo que improvisar resoluciones para el cumplimiento de la norma electoral. Ante ello, un diálogo constructivo es la mejor solución.

## **El Libro Blanco del IFE**

EL LIBRO BLANCO QUE EL IFE ha elaborado y que en la parte correspondiente a los temas derivados de la aplicación del modelo de comunicación política, durante el proceso electoral federal 2011-2012, constituye un importante referente, ya que al ser el Instituto la autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, atendió durante dicho proceso diversas problemáticas registradas en el presente libro, pero además arroja interesantes conclusiones y propuestas que sin duda debemos considerar.

A continuación se hará referencia al contenido del Libro Blanco del IFE, en el cual se da cuenta de las problemáticas que fueron resueltas por los vacíos en la normatividad electoral. En el documento se abordan temas tales como: la localización de emisoras cuyas señales cubren simultáneamente dos o más entidades federativas con proceso electoral coincidente; la utilización de criterios que garantizaron a los partidos políticos acceso al tiempo en radio y televisión, permitiendo que la ciudadanía contara con la mayor información posible sobre su oferta política, propuestas y plataformas electorales; la adopción de esquemas de conteos de tiempo en los medios de comunicación por tipo de campaña; el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales; las decisiones de colocar de manera transparente y pública los promocionales de los partidos políticos en el portal de Internet; el tratamiento otorgado a las radios comunitarias; la operación del SIATE, entre otros grandes temas.

Por lo anterior, y por la importancia de contar con la visión del Instituto, se adjunta la parte correspondiente a la Administración de los tiempos del Estado en Radio y televisión del Libro Blanco del IFE, identificado como el Capítulo 2. No se omite señalar que se trata de una versión preliminar a febrero de 2013.

### **Libro Blanco. PEF 2011-2012** **Capítulo II. Administración de los tiempos del Estado** **en radio y televisión**

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 representó un reto de gran dimensión para el Instituto Federal Electoral, pues constituyó el escenario para que se consolidaran las premisas constitucionales y legales que enmarcan el modelo de comunicación política derivado de la reforma elec-

total 2007-2008, en la renovación del Poder Ejecutivo Federal y de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, así como de 15 elecciones locales y 1 proceso electoral extraordinario (Morelia, Michoacán) que coincidió en la jornada electoral el 1 de julio de 2012, además del proceso extraordinario de Hidalgo que concurrió en la etapa de precampaña del PEF.

Dicho reto implicó, entre otras acciones, que el IFE, a través de sus órganos de decisión, instrumentara una serie de acuerdos, normas y criterios fundamentales para salvaguardar los principios constitucionales, haciendo viable el modelo de comunicación política.

De esta forma, el presente capítulo expone los temas que el Instituto Federal Electoral, en su carácter de autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, atendió durante el Proceso Electoral Federal, determinando la problemática y dilemas, así como las conclusiones y propuesta de mejora que se identifica en cada uno.

## ***II.1 Criterios relevantes para la administración de los tiempos en radio y televisión en elecciones locales coincidentes con las federales***

### **II.1.a Emisoras de la zona conurbada**

#### **Introducción**

Uno de los criterios más relevantes emitidos por el IFE durante el PEF 2011-2012 fue establecer una disposición que permitiera al Distrito Federal y al Estado de México compartir el acceso a los tiempos del Estado en un conjunto de emisoras cuya señal se ve y se escucha en ambas entidades, con el propósito de que ningún ciudadano se quedara sin ver o escuchar la oferta política de los procesos electivos en el Distrito Federal y en el Estado de México y, al mismo tiempo, garantizar que en esos estados también se difundieran los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales federales.

Dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) prevén casos como éste, el Consejo General fue el órgano que aprobó un criterio especial para pautar estas dos elecciones coincidentes con la federal.

Con ello, se resolvió un vacío en la normatividad electoral federal, pues el legislador no previó que dada la localización de emisoras cuyas señales cubren simultáneamente dos o más entidades federativas se hiciera necesario utilizarlas justamente para garantizar que cuando dos etapas electorales (precampaña o campaña) concurrieran entre estados, se utilizara una misma estación de radio o canal de televisión para cubrir las entidades federativas en cuestión.

Como se sabe, el domingo 1 de julio de 2012 tuvieron verificativo las jornadas electorales en el Distrito Federal y en el Estado de México, con motivo de sus propios procesos comiciales, además de la jornada electoral federal, por lo que diversas estaciones de radio y canales de televisión cuya señal alcanza los territorios del Distrito Federal y del Estado de México transmitieron dieciocho minutos diarios para difundir simultáneamente hasta tres precampañas, a saber: la Federal, la del Distrito Federal y la del Estado de México.

En virtud de que el PEF 2011-2012 coincidió en sus principales etapas parcialmente con los procesos comiciales locales del Distrito Federal y el Estado de México, el IFE tuvo la obligación de armonizar la distribución de los tiempos en las estaciones de radio y los canales de televisión entre los distintos procesos electivos para dar un trato equitativo a los habitantes de la Zona Conurbada de la Ciudad de México.

### **Marco normativo**

Artículos 41, Base III, Apartados A y B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 55, numeral 1; 57, numeral 1; 58, numeral 1; 59; 62, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); 23, 24 y 25 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RART).

### **Implementación del marco normativo**

Tratándose de los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal, el legislador no previó que los periodos de precampañas y campañas locales pudieran no coincidir exactamente con las precampañas y campañas federales, en cuyo caso la aplicación de las reglas contenidas en los artículos enunciados resultó insuficiente para garantizar adecuadamente la distribución de tiempos en radio y te-

levisión a los partidos políticos durante los periodos en que los procesos locales concurren con el federal.

¿Cuál fue la problemática? Definir de manera objetiva un criterio para que las emisoras del Distrito Federal que cubrieran los 59 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pudieran participar también en el proceso electivo del Estado de México.

Sobre ese dilema, el Consejo General emitió el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG370/2011) por el que se Emiten los Criterios para la Asignación y Distribución de Tiempos en Radio y Televisión Aplicable a los Procesos Electorales Locales con Jornada Electoral coincidente con la Federal, en Acatamiento a lo Mandatado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mediante Sentencia que Recayó al Recurso de Apelación SUP-RAP-531/2011”, aprobado el 14 de noviembre de 2011, mediante el cual se ponderaron objetivamente la totalidad de las estaciones de radio y los canales de televisión domiciliados en el Distrito Federal y que cubren la Zona Conurbada de la Ciudad de México. A cada medio de comunicación se le identificó en su cobertura el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y Listado Nominal para determinar el porcentaje de cobertura que tienen para cada estado, y así poder fijar un criterio en la definición de los tiempos que se asignaron a partidos políticos en cada etapa del proceso electoral en que concurren el Distrito Federal y el Estado de México. Aplicando el criterio de proporcionalidad de cobertura efectiva se obtuvieron diversos resultados que permitieron determinar, con base en el porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM, el porcentaje de distribución de la pauta en el Estado de México y el Distrito Federal, como se muestra a continuación:

---

TELEVISIÓN

---

Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM			Porcentaje de distribución de la pauta	
Canal	Padrón Electoral	Lista Nominal	Estado de México	DF
28	98.39467695	98.39170279	49.19585139	50.80414861
40	97.68171165	97.68259663	48.84129831	51.15870169
22	96.04958343	96.04566504	48.02283252	51.97716748
13	99.26996026	99.27363878	49.63681939	50.36318061
11	98.7701841	98.77976898	49.38988449	50.61011551
9	71.56643403	71.54744452	35.77372226	64.22627774
5	84.46903331	84.47909372	42.23954686	57.76045314
4	64.19163439	64.1682712	32.0841356	67.9158644
2	83.11790935	83.1281868	41.5640934	58.4359066
7	75.13295624	75.17535562	37.58767781	62.41232219

---

RADIO

---

Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM			Porcentaje de distribución de la pauta	
Frecuencia	Padrón Electoral	Lista Nominal	Estado de México	DF
1220 KHz	100	100	50	50
660 KHz	100	100	50	50
1060 KHz	100	100	50	50
830 KHz	100	100	50	50
710 KHz	100	100	50	50
690 KHz	100	100	50	50
1000 KHz	100	100	50	50
590 KHz	100	100	50	50
940 KHz	100	100	50	50
1030 KHz	100	100	50	50
790 KHz	100	100	50	50
970 KHz	100	100	50	50
860 KHz	100	100	50	50
900 KHz	100	100	50	50

---

RADIO				
Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM			Porcentaje de distribución de la pauta	
Frecuencia	Padrón Electoral	Lista Nominal	Estado de México	DF
730 KHz	100	100	50	50
88.1 MHz	100	100	50	50
1500 KHz	99.45258759	99.45888482	49.72944241	50.27055759
90.5 MHz	99.18042709	99.1795867	49.58979335	50.41020665
98.5 MHz	98.82680757	98.82343839	49.41171919	50.58828081
107.3 MHz	98.28526491	98.28426407	49.14213204	50.85786796
91.3 MHz	95.98029435	95.97580728	47.98790364	52.01209636
100.9 MHz	98.98107751	98.98242961	49.4912148	50.5087852
97.7 MHz	95.19549642	95.1924166	47.5962083	52.4037917
1410 KHz	99.2656297	99.27139216	49.63569608	50.36430392
1470 KHz	99.085272	99.09288597	49.54644298	50.45355702
92.9 MHz	97.62043151	97.62254953	48.81127476	51.18872524
93.7 MHz	95.30493455	95.30511957	47.65255979	52.34744021
89.7 MHz	95.05873136	95.05446912	47.52723456	52.47276544
102.5 MHz	92.31129944	92.30551625	46.15275813	53.84724187
96.1 MHz	92.08783173	92.08217081	46.0410854	53.9589146
1530 KHz	98.98064706	98.98837184	49.49418592	50.50581408
1380 KHz	98.70183418	98.7097384	49.3548692	50.6451308
1440 KHz	98.20387111	98.21035176	49.10517588	50.89482412
104.9 MHz	92.3246042	92.3211495	46.16057475	53.83942525
101.7 MHz	97.1924358	97.19540021	48.5977001	51.4022999
96.9 MHz	97.15763474	97.16069067	48.58034534	51.41965466
94.5 MHz	93.89764365	93.89163977	46.94581989	53.05418011
105.7 MHz	93.36840136	93.36384476	46.68192238	53.31807762
560 KHz	98.09979401	98.10940032	49.05470016	50.94529984
1150 KHz	90.21973977	90.22467214	45.11233607	54.88766393
92.1 MHz	95.84517283	95.85456983	47.92728491	52.07271509
103.3 MHz	86.21412151	86.19993438	43.09996719	56.90003281
104.1 MHz	86.1691984	86.15282193	43.07641097	56.92358903
1290 KHz	95.00431231	95.02392047	47.51196023	52.48803977
88.9 MHz	82.17512397	82.15322234	41.07661117	58.92338883

RADIO				
Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM			Porcentaje de distribución de la pauta	
Frecuencia	Padrón Electoral	Lista Nominal	Estado de México	DF
95.3 MHz	83.68105267	83.65983696	41.82991848	58.17008152
99.3 MHz	82.65418646	82.63563307	41.31781653	58.68218347
1180 KHz.	94.35172711	94.36901224	47.18450612	52.81549388
106.5 MHz	82.3159848	82.29671324	41.14835662	58.85164338
107.9 MHz	91.06425258	91.06953234	45.53476617	54.46523383
1350 KHz	83.43136677	83.42473999	41.71237	58.28763
100.1 MHz	67.46794337	67.4594825	33.72974125	66.27025875
90.9 MHz	64.68629735	64.68154963	32.34077481	67.65922519

Derivado de este análisis se encontró que los canales de televisión y estaciones de radio se podían agrupar en tres bloques en razón de su cobertura efectiva, definiendo a ésta como la población incorporada a la Lista Nominal de Electores. En función de la cobertura efectiva, se estableció un criterio de proporcionalidad en tres bloques para asignar los minutos a la pauta de cada entidad federativa de acuerdo con los porcentajes del siguiente cuadro:

Bloque	Rango de distribución de la pauta	Porcentaje de tiempo a cada entidad
A)	45.01-55.00	50% Distrito Federal y 50% Estado de México
B)	35.01-45.00	60% Distrito Federal y 40% Estado de México
C)	25.01-35.00	70% Distrito Federal y 30% Estado de México

De esta manera, los pautados para las emisoras del Distrito Federal y del Estado de México que se encontraron obligados a transmitir hasta tres precampañas electorales, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del IFE, se ajustaron a los siguientes criterios de distribución, basados en el criterio de proporcionalidad de cobertura efectiva en la Zona Conurbada de la Ciudad de México descrito anteriormente:

- a. Cuando las emisoras obligadas a cubrir hasta tres procesos electorales, de conformidad con los catálogos que al efecto fueron aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cubrieron simultáneamente sólo dos precampañas locales, se destinaron doce minutos diarios para cubrir ambas precampañas de manera proporcional siguiendo los criterios ya explicados.
- b. Cuando las emisoras obligadas a participar en la cobertura de hasta tres procesos electorales, de conformidad con los catálogos que al efecto fueron aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del IFE, cubrieron simultáneamente las dos precampañas locales y la precampaña federal, se destinaron once minutos diarios para cubrir la precampaña federal de los partidos políticos y otros siete minutos diarios para atender a ambas precampañas locales de manera proporcional siguiendo los criterios ya explicados.

De igual forma, los pautados para las emisoras del Distrito Federal y del Estado de México que se encontraron obligadas a transmitir hasta tres campañas electorales, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del IFE, se ajustaron al siguiente criterio de distribución:

- a. Cuando las emisoras obligadas a participar en la cobertura de hasta tres procesos electorales, de conformidad con los catálogos que al efecto sean aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, deban cubrir simultáneamente las dos campañas locales y la campaña federal, se destinarán 26 minutos diarios para cubrir la campaña federal de los partidos políticos y otros 15 minutos diarios para atender a ambas campañas locales de manera proporcional.

## **Resultados**

Con base en los criterios mencionados, el IFE pudo administrar los tiempos del Estado de mejor manera y, para el caso del Estado de México y

Distrito Federal, se lograron aprobar pautas con base en criterios racionales y proporcionales frente a vacíos legales.

Los tiempos electorales entre el PEF 2011-2012 y los relativos a los procesos electivos entre el Distrito Federal y el Estado de México fueron los siguientes:

Entidad federativa	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Proceso electoral federal de 2012	<i>Precampaña federal</i> Del 18 de diciembre al 15 de febrero		<i>Intercampaña federal</i> Del 16 de febrero al 29 de marzo		<i>Campaña federal</i> Del 30 de marzo al 27 de junio		
Distrito Federal			<i>Precampaña local</i> Del 8 de febrero al 18 de marzo		<i>Intercampaña local</i>	<i>Campaña local</i> Del 29 de abril al 27 de junio	
Estado de México					<i>Precampaña local</i> Del 5 al 14 de abril	<i>Intercampaña local</i>	<i>Campaña local</i> Del 24 de mayo al 27 de junio

Sobre esa base, las 49 emisoras cubrieron 50% de la pauta del Distrito Federal y 50% de la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

Para el segundo criterio, 11 emisoras cubrieron 60% de la pauta del Distrito Federal y 40% de la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

Y, finalmente, 3 emisoras cubrieron 70% de la pauta del Distrito Federal y 30% de la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

### Problemáticas

Del análisis realizado, se puede afirmar que la problemática en este caso enfrentada fue definir de manera objetiva un criterio para que las emisoras del Distrito Federal que cubrieran los 59 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pudieran participar también en el proceso electivo del Estado de México.

## Conclusiones

Se resolvió un vacío en la normatividad electoral federal, pues el legislador no previó que dada la localización de emisoras cuyas señales cubren simultáneamente dos o más entidades federativas, se hiciera necesario utilizarlas justamente para garantizar que cuando dos etapas electorales (precampaña o campaña) concurrieran entre estados, se utilizara una misma estación de radio o canal de televisión para cubrir las entidades federativas en cuestión.

*II.1.b Distribución de tiempos en emisoras que atienden elecciones locales coincidentes con la federal: sin coincidencia en calendarios de sus respectivas etapas electorales pero sí en su fecha de jornada comicial*

## Introducción

Desde su diseño constitucional y legal, las reglas de acceso a radio y televisión en materia electoral para procesos federales y elecciones locales coincidentes tuvieron como premisa que los calendarios electorales locales se adecuarían a los tiempos federales. Sin embargo, ello no ocurrió, y el IFE, como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, tuvo un reto de gran dimensión y complejidad, debido al número de elecciones locales y extraordinaria (Hidalgo y Morelia) que coincidieron en la jornada electoral el 1 de julio de 2012 (excepto Hidalgo), y cuyas respectivas etapas de precampaña y campaña se desarrollaron completamente desfasadas de los tiempos federales.

En octubre de 2011, el Consejo General del IFE determinó que la etapa de precampaña federal sería del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, mientras que la campaña federal se llevaría a cabo del 30 de marzo al 27 de junio. Con este telón de fondo y dado el panorama de precampañas y campañas locales, este año electoral se presentaron los supuestos que se muestran gráficamente:

	Precampaña federal Del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012	Intercampaña federal Del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012	Campaña federal Del 30 de marzo al 27 de junio de 2012
Supuesto 1	Precampaña local		
Supuesto 2	Precampaña local		
Supuesto 3	Precampaña local		
Supuesto 4		Precampaña local	
Supuesto 5			Precampaña local
Supuesto 6			Precampaña local
Supuesto 7			Campaña local

### Marco normativo

Artículos 57, numeral 1; 58, numeral 1; 62, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

### Implementación del marco normativo

A falta de disposición expresa, el 14 de octubre de 2011 el Comité de Radio y Televisión decidió adoptar un conjunto de criterios para resolver las situaciones no previstas en la ley, y con ello, garantizar el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales en radio y televisión, tanto en los procesos electivos locales, como en el de carácter federal, que luego fue ratificado por el Consejo General mediante el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG370/2011) por el que se Emiten los Criterios para la Asignación y Distribución de Tiempos en Radio y Televisión Aplicable a los Procesos Electorales Locales con Jornada Electoral Coincidente con la Federal, en Acatamiento a lo Mandatado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mediante Sentencia que Recayó al Recurso de Apelación SUP-RAP-531/2011”, aprobado el 14 de noviembre de 2011.

## Resultados

Del Acuerdo adoptado por el Consejo General, fue posible administrar los tiempos del Estado en radio y televisión durante el PEF 2011-2012 y en 15 elecciones coincidentes además de dos procesos electorales extraordinarios. Lo anterior fue posible, en virtud de que ese órgano colegiado del IFE determinó que:

- a. Si la precampaña local se desarrolla de forma simultánea a la precampaña federal, del tiempo que corresponde a los partidos políticos, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local, se destinarán 11 minutos diarios a cubrir la precampaña federal y 7 minutos diarios para atender la precampaña local.
- b. Durante el tiempo en que la precampaña local no coincida plenamente con la precampaña federal, o bien, en el lapso en que siga desarrollándose con posterioridad al término de la precampaña federal y hasta antes del inicio de la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local, los partidos políticos gozarán de 12 minutos diarios, los cuales se destinarán en su totalidad a cubrir la precampaña local, tal como ocurre en precampañas locales no coincidentes con un proceso electoral federal.
- c. Cuando el periodo de precampaña local concorra con el periodo de campaña federal, los partidos políticos gozarán de 7 minutos para la precampaña local y los 34 minutos restantes se destinarán a la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local.
- d. En el lapso en que coincidan la campaña federal y la local, se destinarán 15 minutos a la campaña local de los partidos políticos y 26 minutos a su campaña federal, quedando los 7 minutos restantes a disposición del IFE para el cumplimiento de sus propios fines y de otras autoridades electorales.

Con base en estos criterios, se imprimió certeza al papel del IFE como autoridad única en radio y televisión en materia electoral.

## Problemáticas

A la luz de la experiencia en 2009 y del escenario de precampañas y campañas locales coincidentes en 2012, es evidente que esos tiempos no se empataron. No es difícil entender que ello ocurriera, pues el constituyente estableció que dentro del ámbito de facultades del legislador local se encuentra la libre determinación de los periodos en que se celebran a nivel estatal las precampañas locales, cuya duración máxima debe ser, cuando más, el equivalente a las dos terceras partes de las campañas locales. El resultado: un rompecabezas de elecciones locales cuya asignación de tiempo en radio y televisión resultó en un calendario asincrónico.

En suma, bajo estas reglas de acceso a radio y televisión por tipo de proceso electoral (local y federal) y etapa (precampaña y campaña), sólo se puede asignar tiempo a comicios locales cuando la precampaña empata con la precampaña federal o cuando la campaña local se circunscribe a los tiempos federales, es decir, sólo dos de los siete casos que se presentaron en el año electoral 2012. Varias preguntas surgen al respecto: ¿debe el IFE como administrador de los tiempos del Estado garantizar espacios en radio y televisión a partidos políticos frente a supuestos no previstos en la ley? Si es así, ¿cuánto tiempo asignar a una precampaña local si ésta se desarrolla antes o después de la precampaña federal?, ¿cuánto tiempo se debe destinar para cubrir una precampaña local cuando ya está en marcha la campaña federal?

## Conclusiones

Frente a un marco de asincronismo entre los calendarios electorales locales y los tiempos de precampaña y campaña federales, el IFE, a través de su Consejo General y el Comité de Radio y Televisión, estableció criterios que garantizaron a los partidos políticos acceso al tiempo en radio y televisión, y permitieron que la ciudadanía contara con la mayor información posible sobre su oferta política, propuestas y plataformas electorales. Indudablemente, estas definiciones constituyeron un gran paso en la construcción de certeza sobre las reglas de radio y televisión al inicio de la precampaña federal de 2012. Sin embargo, resultaría factible resolver este tipo de dilemas, mediante ajustes a la norma electoral.

## ***II.2 Mapas de cobertura, catálogo y bloqueos de transmisiones con cobertura nacional***

### **Introducción**

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 62, párrafo 5, del COFIPE, el Comité de Radio y Televisión elaboró el catálogo y se actualizaron los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión del país, determinando su alcance efectivo, incorporando información relativa a la población total comprendida por la emisora correspondiente en cada entidad, haciéndose de conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participaron en la transmisión de las elecciones federales y locales durante 2012.

De esta manera, el catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformó por el listado de concesionarios y permisionarios de todo el país que:

- c. Tuvieron la obligación de transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les fueron notificadas; y
- d. Estuvieron obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

En números agregados, el catálogo se integró por 2,335 emisoras (853 de radio AM, 741 de radio FM y 741 de televisión).

No obstante, las diversas modalidades de transmisión en la industria de la radio y la televisión obligaron al Consejo General a definir el alcance del Catálogo en el tema de los bloqueos, es decir, en la capacidad de un concesionario o permisionario para insertar contenidos diversos a la transmisión que originalmente reciben.

### **Marco normativo**

El artículo 62, numeral 5 del COFIPE.

## Implementación del marco normativo

El Consejo General del IFE aprobó el “Acuerdo del Consejo General (CG117/2012) del Instituto Federal Electoral por el que se Modifica el Catálogo de Estaciones de Radio y Canales de Televisión que Participan en la Cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial Coincidente con la Federal”, con la finalidad de resolver en definitiva el tema de bloqueos.

### Resultados

A lo largo de los procesos electorales, tanto federales como locales, transcurridos a partir de 2008, y para los cuales el IFE administró los tiempos de radio y televisión, la autoridad electoral ha buscado que la obligación de transmisión de los pautados se cumpla a cabalidad, sin embargo, también ha sido consciente de las dificultades que ello ha implicado para las emisoras, por lo que se consideró ampliar de manera paulatina el rango de emisoras que transmiten las pautas federales y locales, conforme a lo dispuesto por la norma electoral.

La funcionalidad del modelo y su cabal cumplimiento dependieron de maximizar la eficacia del mismo en todo momento, pero de manera especial en aquellas zonas y entidades donde se celebraron procesos electorales locales de manera concurrente con el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Independientemente que la prerrogativa de los partidos políticos nacionales que participaron en el ámbito local para diferenciar sus promocionales respecto de la pauta federal no es exclusiva para aquellas entidades o municipios en los que se llevan a cabo procesos electorales locales, fue prioritario salvaguardar y maximizar el principio de equidad en el acceso a los tiempos en radio y televisión en aquellas entidades donde se celebraran comicios estatales.

En este sentido, se adoptó el criterio de máxima eficiencia del modelo de comunicación política, que implicó realizar un análisis tomando en consideración las prerrogativas de los partidos políticos y la importancia de la transmisión de pautados diferenciados, por un lado, y las dificultades técnicas y materiales que representaba para las emisoras el cumplimiento de su obligación, por el otro.

Así, aplicando el criterio de racionalidad, se priorizó el cumplimiento de la obligación de bloquear en aquellas entidades donde se llevaron a cabo procesos electorales concurrentes con el federal, toda vez que durante la celebración de los procesos electorales locales, en los cuales los partidos políticos y las coaliciones buscaron darle a conocer a la ciudadanía sus plataformas políticas para una entidad y un cargo en particular, resultó indispensable que el electorado de dichas entidades conociera de manera específica la oferta política e ideológica existente respecto de los cargos de elección a nivel estatal, distrital y municipal.

En este contexto, para los casos de concesionarias del Grupo Televisa y de Televisión Azteca, se determinó que un conjunto de emisoras bloquearan su señal de origen para dar paso a la transmisión de promocionales locales en todas las entidades federativas del país.

Sobre la base de los criterios de máxima eficiencia y racionalidad adoptados y ratificados por el TEPJF, toda emisora incluida en el catálogo transmitió 48 minutos diarios a partir del 18 de diciembre de 2011; toda emisora transmitió los mensajes con mayor agilidad que en cualquier otra elección desde 2008; toda candidatura tuvo la posibilidad de ser vista o escuchada en su localidad; todas las elecciones locales coincidentes con la federal contaron con espacio en las señales nacionales; y, todas las capitales y ciudades con mayor población en el país, pudieron ser informadas con las señales de mayor audiencia y a la velocidad del nuevo modelo derivado de la reforma al Reglamento de Radio y Televisión. Es decir, el criterio adoptado por el Consejo General no implicó en forma alguna que el IFE dejara de disponer de los tiempos oficiales que indica la Constitución, pues desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, todos los concesionarios y permisionarios del país difundieron 96 promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, de acuerdo con las pautas que aprobaron, tanto el Comité de Radio y Televisión como la Junta General Ejecutiva.

### **Problemáticas**

Durante los procesos electorales, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a participar en la cobertura de las elecciones que transcurran en las entidades en las que operen, sin que las distintas modalidades de operación les eximan de este deber constitucional y legal.

No obstante, las diversas modalidades de transmisión en la industria de la radio y la televisión obligaron al Consejo General a definir el alcance del Catálogo en el tema de los “bloqueos”, es decir, a identificar con base en una verificación técnica y directa, la capacidad de un concesionario o permisionario para insertar contenidos diversos a la transmisión que originalmente reciben.

De un total de 157 emisoras bajo análisis, el Consejo General determinó que 28 de ellas transmitieran la pauta local y 129 conformaron un grupo de emisoras que transmitieron exclusivamente la pauta federal. Por primera vez se estableció un plazo perentorio (31 de diciembre de 2012) para que todas las emisoras estuvieran en posibilidad de realizar los bloqueos.

Vale destacar que, en este caso, el IFE realizó el primer ejercicio de análisis documental, verificación censal y en campo mediante el cual se evaluaron las condiciones materiales con las que trabajaban las emisoras para desarrollar su capacidad de bloqueo. Han existido excepciones, basadas en documentos y decisiones administrativas, pero nunca se había realizado un estudio general, emisora por emisora. A partir de 2012, se cuenta con nuevos elementos objetivos, mensurables y comprobables para las diferentes decisiones que deba emprender la autoridad electoral.

En este ejercicio censal y de campo se pudo corroborar la veracidad de lo declarado y documentado por las emisoras, y es obligado reconocer que se contó con todas las facilidades para acceder a sus instalaciones y corroborar la información por ellos proporcionada. Asimismo, la información proporcionada por Grupo Televisa y TV Azteca resultó probadamente fidedigna y concuerda con la verificación realizada por la estructura desconcentrada del IFE.

El IFE inició con los trabajos de validación que le permitieron determinar cuáles de las 129 señales que transmitieron exclusivamente la pauta federal, eran monitoreadas en ese momento por el Instituto, determinando las causales precisas de aquellas emisoras cuya captación no fuera posible, conforme a los siguientes 3 supuestos:

- a) La potencia con que transmiten estas emisoras es muy baja y no permite la captación de la señal a través de ninguno de los 143 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) que tiene operando el Instituto a nivel nacional.

- b) Las poblaciones en donde se encuentran domiciliadas estas emisoras están muy distanciadas de algún CEVEM instalado por el Instituto.
- c) La región en donde se encuentran ubicadas algunas de estas emisoras presentan una orografía irregular, lo que impide que el radio de cobertura de las señales sea mayor y con posibilidad de ser captadas.

Sin embargo, el IFE continúa implementando nuevos mecanismos técnicos que permitan alcanzar la captación total de las emisoras ubicadas en estos supuestos.

Asimismo, de acuerdo con la experiencia y previo análisis de la legislación, han surgido diversos dilemas que la autoridad debe observar: ¿los mapas de cobertura pueden ser ajustados por el IFE a partir de las verificaciones de campo o de consultas casuísticas, o deben conservarse tal y como los valide la COFETEL?, ¿en los catálogos de emisoras debe privilegiarse el domicilio legal, el territorio preponderantemente cubierto o la audiencia también?

### Conclusiones

Los artículos 62, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 48, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral indican que los catálogos de emisoras de radio y televisión para los procesos electorales deberán incluir a cada estación y canal obligado a transmitir la pauta correspondiente a una elección determinada. En este sentido, cada estación de radio y canal de televisión que se incluya en el catálogo con la finalidad de transmitir la pauta de un proceso electoral local, se encuentran obligadas a destinar, desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electiva, 48 minutos diarios a la difusión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales conforme a los pautados notificados por el Instituto Federal Electoral, lo cual se cumplió a cabalidad.

Al respecto, en las sentencias dictadas en los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-204/2010 y acumulados; y SUP-RAP-211/2010, y acumulados, el TEPJF estableció que la frase “cada estación de radio y televisión” es clara, en cuanto a que se refiere a todas las estaciones de radio y canales de televisión, sin

exclusión, lo cual se ve enfatizado con lo prescrito en el inciso d), apartado a, base III, del citado artículo 41 constitucional, en cuanto a que se establece categóricamente “las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión”, lo cual, no se puede interpretar en forma diversa a la totalidad de las estaciones de radio y televisión.

Adicionalmente, la Sala Superior del TEPJF en su tesis de jurisprudencia identificada con el número 21/2010, rubro *Radio y Televisión. Los Concesionarios y Permisionarios Deben Difundir los Mensajes de los Partidos Políticos y de las Autoridades Electorales, con Independencia del Tipo de Programación y la Forma en que la Transmitan*, estableció que cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo que administra el Instituto con independencia del tipo de programación y la forma en la que la transmitan.

Aunado a lo anterior, para la elaboración de los catálogos de emisoras para los procesos electorales, resultó aplicable la tesis identificada con el número XXIII/2009, rubro *Radio y Televisión. El Instituto Federal Electoral Carece de Atribuciones para Eximir a los Concesionarios y Permisionarios de su Obligación de Transmitir los Mensajes de las Autoridades Electorales y de los Partidos Políticos*, conforme a la cual el IFE bajo ninguna circunstancia puede establecer excepciones o condiciones a los mandatos constitucionales y legales relativos a la transmisión de los tiempos del Estado en materia electoral.

De acuerdo con los precedentes citados, durante los procesos electorales, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a participar en la cobertura de las elecciones que transcurran en las entidades en las que operen, sin que las distintas modalidades de operación les eximan de este deber constitucional y legal.

Ahora bien, respecto al dilema de si los mapas de cobertura pueden ser ajustados por el IFE a partir de las verificaciones de campo o de consultas casuísticas, o deben conservarse tal y como los valide la COFETEL, se puede concluir que si bien los mapas de cobertura se realizan en conjunto con la autoridad competente, sugerir que el Instituto se encargue de la elaboración o modificación de los mismos por medio de verificaciones de campo o consultas casuísticas resulta obsoleto, en virtud de que ya existe un órgano encargado para ello y, en segundo lugar, es sólo este órgano quien cuenta con toda la información necesaria para elaborar dichos mapas.

En relación a si debe privilegiarse el domicilio legal, el territorio preponderantemente cubierto o la audiencia, se considera privilegiar el criterio de cobertura en relación con la audiencia, ya que como el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral lo establece, los mapas de cobertura se elaboran en función de estos dos elementos.

Partiendo de lo anterior, encontramos que aplicar el criterio del domicilio no resulta práctico, en virtud de que varias emisoras se encuentran domiciliadas en estados ajenos a su cobertura, por lo que emplear primordialmente dicho criterio resultaría una imposibilidad para garantizar la cobertura de los procesos electorales locales, en consecuencia, de las disposiciones normativas establecidas en el reglamento referido se entiende que tomar en cuenta el criterio del territorio y la audiencia es fundamental para garantizar el derecho tanto de los partidos políticos de presentar su ideología, propuestas y plataforma, como de los ciudadanos de ser informados al respecto.

En otras palabras, en el Catálogo de emisoras que participarán en un proceso electoral local se deberá incluir invariablemente a las emisoras que transmitan en esa entidad (domiciliadas), y en segundo lugar, a las emisoras que a pesar de no transmitir desde ésta, llegue su señal. Ello, siempre y cuando se considere la población y la suficiencia de las transmisiones. Criterios señalados por la autoridad administrativa y judicial, que ya fueron incorporados dentro del marco normativo en la materia.

### ***II.3 El artículo 60 del COFIPE: porcentaje que deben destinar los partidos a cada tipo de elección federal***

#### **Introducción**

Por primera vez desde que el IFE administra los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral, se puso a prueba la aplicación del artículo 60 del COFIPE, tratándose de una elección presidencial.

La ley prevé que al existir dos tipos de campaña a nivel federal, para los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos destinen 30% (al menos) para un tipo de campaña. Sin embargo, la definición de a qué campaña corresponde cada promocional implicaría una valoración de carácter subjetivo, llevando a juzgar el contenido del promocional.

En este contexto, el IFE determinó dejar en libertad de decisión sobre la clasificación de los promocionales a los partidos políticos, a efecto de no intervenir en la valoración del contenido del promocional para catalogarlo como ejecutivo o legislativo.

### **Marco normativo**

El artículo 60 del COFIPE.

### **Implementación del marco normativo**

A lo largo del proceso electoral y de manera periódica, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consultó a los partidos políticos con el propósito de que indicaran el tipo de campaña federal a la que pertenecían cada uno de sus promocionales.

Al finalizar el PEF 2011-2012, el Comité de Radio y Televisión dio cuenta del número de versiones que cada partido político pautó a nivel federal, así como el número de impactos que cada versión ocupó en la pauta. Los datos están sustentados en la base de datos del Sistema de Pautas v 2.0 y abarcan consultas para las 2,335 emisoras de radio y televisión incluidas en el Catálogo de Emisoras que cubren el Proceso Electoral Federal 2011- 2012. El periodo reportado fue del 30 de marzo al 27 de junio del 2012.

Número de versiones de promocionales por partido político y número de impactos (del 30 marzo al 27 de junio de 2012):

Partido político	Número de versiones en radio	Número de versiones en TV	Total de versiones	Total de impactos
Partido Acción Nacional	94	105	199	4,068,605
Partido Revolucionario Institucional	125	118	243	5,078,742
Partido de la Revolución Democrática	21	21	42	1,693,507
Partido Verde Ecologista de México	16	20	36	1,737,059
Partido del Trabajo	23	29	52	708,940
Partido Nueva Alianza	24	34	58	1,290,175
Partido Movimiento Ciudadano	27	26	53	562,006
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>353</b>	<b>683</b>	<b>15,139,034</b>

Sobre esta base de versiones de *spots*, cada partido contestó formalmente respecto a su clasificación. Los resultados se ven en el siguiente apartado.

## Resultados

Resultados del conteo por tipo de campaña según información proporcionada por cada partido político en respuesta a los oficios DEPPP/5784/2012, DEPPP/5922/2012 y DEPPP/6162/2012 (dirigidos al PMC); DEPPP/5785/2012, DEPPP/5923/2012 y DEPPP/6163/2012 (dirigidos al PAN); DEPPP/5786/2012, DEPPP/5927/2012 y DEPPP/6167/2012 (dirigidos al PNA); DEPPP/5787/2012, DEPPP/5924/2012 y DEPPP/6164/2012 (dirigidos al PRD); DEPPP/5789/2012, DEPPP/5925/2012 y DEPPP/6165/2012 (dirigidos al PT); DEPPP/5790/2012, DEPPP/5926/2012 y DEPPP/6166/2012 (dirigidos al PVEM); de fecha 14 de mayo de 2012, 13 de junio de 2012 y 5 de julio de 2012, respectivamente:

Partido político	Total de impactos	Ejecutivo	%	Legislativo	%
Partido Acción Nacional	4,068,605	2,675,349	66	1,393,256	34
Partido Revolucionario Institucional	5,078,742	3,360,783	66	1,717,959	34
Partido de la Revolución Democrática	1,693,507	941,507	56	752,000	44
Partido Verde Ecologista de México	1,737,059	895,632	52	841,427	48
Partido del Trabajo	708,940	335,453	47	373,487	53
Partido Nueva Alianza	1,290,175	774,243	60	515,932	40
Partido Movimiento Ciudadano	562,006	268,163	48	293,843	52

Como se advierte, todos los partidos políticos cumplieron con la norma bajo el criterio adoptado por el IFE.

### **Problemáticas**

Para definir cómo dar cabal cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 60, el IFE enfrentó un dilema: calificar el contenido de un promocional o dejar en libertad a los partidos políticos para el mismo propósito. A la luz de la experiencia, la primera postura lleva implícito el carácter subjetivo del contenido de un mensaje. Por ejemplo, ¿cómo calificar un promocional cuando aparecen juntos el candidato al poder ejecutivo y al mismo tiempo un grupo de legisladores?, ¿cómo definir a qué campaña pertenece un mensaje si legisladores de un partido señalan al candidato al ejecutivo?, ¿cómo clasificar un mensaje alusivo a algún tema de coyuntura sin que se mencione o aparezcan aspirantes al ejecutivo o al legislativo? En esta circunstancia, el IFE determinó dejar en libertad de decisión sobre la clasificación de los promocionales a los partidos políticos y fueron exclusivamente ellos quienes señalaron el tipo de campaña al que perteneció un promocional.

## Conclusiones

El dispositivo 60 del código comicial federal relativo a los conteos por tipo de campaña resulta muy complejo de cumplir si se deja en manos de la autoridad el juicio sobre la clasificación de un promocional. Debe dejarse en manos de los partidos políticos, bajo su libre decisión en la asignación del tipo de mensajes que quieran ofrecer al electorado, el tipo de campaña al que quieran darle más peso.

### *II.4 Tiempos que corresponden a partidos políticos nacionales, individualmente y cuando integran coalición total o parcial*

#### Introducción

El conjunto de elecciones federales, locales y extraordinarias en las que el IFE administró los tiempos en radio y televisión entre 2008 y 2011, destaca por el registro de 36 coaliciones totales, que obligó a la modificación de la pauta en el segmento correspondiente a 30% igualitario, de conformidad con el artículo 98, párrafo 3, del código de la materia.

Cuando los registros o las disoluciones de coaliciones totales obligan a modificar pautas, en cumplimiento al artículo 98, párrafo 5, del COFIPE, en algunos casos, el plazo ha impedido que los pautados inicien su vigencia en correspondencia con una etapa electiva. El caso más emblemático se recoge en el “Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el ‘Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante la precampaña y la campaña del proceso electoral ordinario dos mil once en el estado de Nayarit’ identificado con el número ACRT/006/2011, con motivo del registro de coaliciones totales ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit”, identificado con la clave ACRT/007/2011, con motivo del retiro del Partido Acción Nacional de la coalición denominada “Nayarit, Paz y Trabajo”, identificado con la clave ACRT/013/2011.

## **Marco normativo**

Artículo 98, numeral 3, del COFIPE.

## **Implementación del marco normativo**

Durante el PEF 2011-2012 no existió ninguna problemática asociada a la modificación de pautas con motivo del registro de coaliciones, pero con el precedente del caso Sonora en 2009 es importante advertir que para una mejor y más eficiente administración de los tiempos del Estado es más conveniente que se dé el mismo trato a coaliciones totales y parciales, es decir, con independencia del tipo de coalición, todos los partidos políticos deberían contar con espacios en la pauta de 30% individualmente.

## **Conclusiones**

Tal como se presentó en el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, se sugiere eliminar el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales, pues su efecto es el de introducir condiciones aún más complejas a la administración de los tiempos del Estado al obligar modificaciones a la pauta.

***II.5 Plazos para subir los promocionales pautados a la página de Internet del IFE, en los que se indica la fecha en que comenzará su transmisión.***

## **Introducción**

Con el propósito de que los medios de comunicación cuenten de manera permanente con los promocionales de radio y televisión a transmitir, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, el IFE diseñó un portal de Internet en el que coloca todos los materiales que durante una etapa electoral son difundidos.

La página de Internet es pública, así es que cualquier ciudadano puede consultar los promocionales antes de que salgan al aire y, dado que el reglamento en la materia exige que sean entregados o puestos a

disposición de concesionarios y permisionarios días previos a su transmisión, ha resultado de gran utilidad publicar los *spots* en Internet, para el cumplimiento de las obligaciones de los medios de comunicación.

Sin embargo, al tiempo que se colocan en la página de Internet, también han sido objeto de análisis mediático en noticieros, programas de opinión, portales de Internet de periódicos e, incluso, en medios de difusión como Youtube, lo que ha generado que la estrategia de comunicación de los partidos políticos se conozca por medios electrónicos antes que en radio y televisión.

### **Marco normativo**

El artículo 40, párrafos 3 y 4, del RART.

### **Implementación del marco normativo**

Durante el PEF 2011-2012, el proceso de operación para colocar los promocionales de partidos políticos fue el siguiente:

1. El partido político o autoridad electoral ingresó a control de calidad el material, a más tardar a las 15 horas y seis días naturales antes de la entrada al aire.
2. La Dirección de Pautado, Producción y Distribución (DPPyD) del IFE revisó las especificaciones técnicas del material y emitió un dictamen técnico el mismo día de su ingreso.
3. Cuando el material resultó óptimo, el actor político ingresó el oficio de transmisión con la estrategia de asignación, a más tardar a las 18 horas y seis días naturales antes de la entrada al aire.
4. La DPPyD asignó el material en la orden de transmisión respectiva, seis días naturales antes de la entrada al aire.
5. Se generó la versión con la vigencia específica para notificación a los medios, cinco días naturales antes de la entrada al aire.
6. Posterior a la generación de la versión se publicaron los materiales nuevos en el portal de pautas, cinco días naturales antes de la entrada al aire.

Sobre la base de estas reglas, debe decirse que en todo momento se respetaron los plazos reglamentarios, y todos los partidos políticos tuvieron conocimiento de la misma información al mismo tiempo, sin distinción. Ello resultó fundamental, pues cada partido o autoridad electoral pudo constatar el trabajo operativo del IFE, y verificar que todos y cada uno de sus promocionales se ordenaran en transmisiones a los medios de comunicación. El dato relevante es que la estructura ejecutiva del IFE que notifica las órdenes de transmisión y los promocionales, pudo contar con este instrumento para estar en posibilidades de fungir como redistribuidores de materiales en todo el país y llegar así en tiempo a los 2,335 medios de comunicación que dos veces por semana recibían dichos materiales.

## **Resultados**

Los promocionales colocados en la página de pautas permiten a cualquier persona ingresar y ver todos los promocionales que un partido político o autoridad electoral ha presentado para su transmisión durante una etapa de un proceso comicial. Derivado de ello, dichos promocionales se han difundido en noticieros que dan cobertura y seguimiento a campañas electorales, candidatos y partidos políticos, incluso, previo al inicio de su vigencia.

Sin embargo, en números duros (generados por Google Analytics), la página de pautas, en el periodo del 22 de marzo al 12 de junio de 2012, reflejó 51,272 visitas, contando con 20,765 usuarios del sitio, número que se replica al número de visitantes exclusivos. Es decir, se trata de visitantes muy especializados, que son pocos y recurrentes, además de que mantienen escaso tiempo de visita al portal, por lo que se presume que únicamente revisan materiales para verificar nuevos contenidos o promocionales.

Al mismo tiempo que se generó certeza sobre lo que iba a transmitirse al colocar en Internet los promocionales de todos los partidos políticos y autoridades electorales, también se generó un debate sobre la estrategia de comunicación de los mismos actores de la contienda, que evidentemente merece una reflexión sobre la mejor forma de distribuir promocionales a los 2,335 medios de comunicación que hay en el país.

## **Problemáticas**

Ninguna, pues la mecánica operativa para entregar promocionales a los medios de comunicación funcionó sin mayor complicación e, incluso, todos los partidos políticos y autoridades electorales del país pudieron constatar que cada promocional publicado en el portal de Internet salió al aire en los tiempos establecidos a concesionarios y permisionarios.

## **Conclusiones**

Colocar de manera transparente y pública los promocionales de los partidos políticos en el portal de Internet, garantizó que el IFE actuó sin sesgo y apegado a sus principios rectores, sin embargo, si los mecanismos de entrega de materiales a concesionarios y permisionarios fueran electrónicos y directos a cada medio de comunicación se evitaría tener que colocarlos en un portal público de manera anticipada.

No obstante, el portal de pautas ha mostrado importantes ventajas para la industria de la radio y la televisión, pues garantiza que los materiales estén siempre disponibles para 2,335 medios de comunicación y en buena medida fortalece el cumplimiento con la pauta con las versiones que efectivamente deben transmitirse.

Incluso, más allá de si los promocionales deben o no subirse a la página de Internet con antelación a su transmisión, o si la página debe contar con mayores elementos que restrinjan su publicidad, debe discutirse si el conocer por anticipado los promocionales favorece o no un debate público sobre los contenidos, los mensajes y las estrategias de los partidos políticos.

## ***II.6 Emisoras comunitarias***

### **Introducción**

De conformidad con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), “una organización no gubernamental internacional al servicio del movimiento de la radio comunitaria, que agrupa cerca de 3,000 miembros y asociados en 110 países”, la radio comunitaria es definida a partir de tres aspectos que la caracterizan:

1. Se trata de una actividad con fines no lucrativos.
2. La comunidad tiene el control sobre la propiedad.
3. Está caracterizada por la participación de la comunidad.

En la AMARC se encuentran registradas 15 radios comunitarias mexicanas, de las cuales 9 ya cuentan con permiso para transmitir por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y, por lo tanto, ya cuentan con pauta para transmisión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales emitida por el Instituto Federal Electoral. Estas emisoras se localizan en Jalisco (1), Estado de México (1), Michoacán (3), Oaxaca (3) y Sonora (1). Las 6 radios comunitarias restantes, aún no cuentan con registro oficial ante la COFETEL pues está pendiente su aviso de instalación final. Éstas son:

1. Teponaztle Cultura y Comunicación, A. C., XHRTFZ-FM, 92.3 MHz, Tepoztlán, Morelos.
2. Por la Igualdad Social, A. C., XHTYL-FM, 98.5 MHz, Monterrey, Nuevo León.
3. Cultura y Comunicación de Zaachila, A. C., XHZAA-FM, 96.3 MHz, Villa de Zaachila, Oaxaca.
4. Radio Aro, A. C., XHARO-FM, 104.5 MHz, Nezahualcóyotl, Estado de México.
5. Comunicadores Filo de Tierra Colorada, A. C., XHPXA-FM, 97.9 MHz, San Miguel Xaltepec, Puebla.
6. Voz Flor y Canto, A. C., XHVFC-FM, 102.1 MHz, Otumba, Estado de México.

### **Marco normativo**

El artículo 51 del RART.

### **Implementación del marco normativo**

A partir del reconocimiento particular de las radios comunitarias (precedente del Consejo General del IFE/abril de 2010/Radio Calenda), fue importante establecer el tratamiento reglamentario específico aplicable a estas emisoras.

Como cualquier medio de comunicación permissionado, las radios comunitarias deben cumplir con todas las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, destacadamente:

1. Transmitir la pauta ordenada por el IFE (número de promocionales, orden, secuencia y en franjas horarias específicas).
2. Reprogramar y reponer promocionales, en caso de incumplimientos.
3. Suspensión de propaganda electoral en periodos específicos.

Sin embargo, es fundamental reconocer que la radio comunitaria no tiene fines de lucro y su función es sobre todo cultural y social; que este tipo de emisoras se esfuerzan por promover un intercambio interactivo con las comunidades (sobre todo indígenas) con objeto de lograr que los oyentes intercambien sus historias, sus tradiciones, costumbres y su música; que tienen como fin (primordial) preservar y enriquecer las lenguas indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y que sus programas se suelen difundir en español y en otros idiomas indígenas.

Tomando en consideración los elementos antes descritos y que la Constitución federal establece que para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, las autoridades establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; y que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación; es necesario un marco normativo que permita a las radiodifusoras comunitarias tener una existencia acorde a sus particularidades.

El RART ya contempla consideraciones particulares para emisoras comunitarias, sin embargo, es deseable que dichos ajustes reglamentarios puedan ser revisados en una reforma legal.

## Resultados

Durante el PEF 2011-2012, no hubo un solo caso de medios comunitarios sancionados por incumplimiento a la pauta, por lo que es posible afirmar que bajo las condiciones reglamentarias el modelo de comunicación política es viable también para estos permisionarios. Por supuesto, es deseable que la ley contemple los ajustes reglamentarios al igual que otros casos (si los hubiera) con respecto a condiciones que favorezcan la aplicabilidad del modelo y el cumplimiento de la pauta.

## Problemáticas

Si bien durante el PEF 2011-2012 no se presentó ningún problema respecto de la administración de los tiempos de radio y televisión en emisoras comunitarias, el dilema a resolver en este apartado consiste en ¿cómo garantizar el cumplimiento de la pauta para este tipo de emisoras? y ¿cómo abordar un trato igualitario a estos permisionarios en los esquemas de pautado?

## Conclusiones

Con las posibilidades expuestas, para dar un tratamiento especial a la radio comunitaria, es prioritario que en el marco de la reforma legal estas emisoras queden ceñidas a un régimen que:

1. Permita una pauta ajustada para cada emisora, esto es, que cumplan con la transmisión de promocionales únicamente en los horarios de transmisión efectivos (e. g. si una emisora transmite 8 horas diarias, sólo se le impondrá una obligación a transmitir los promocionales que se definan para esas franjas horarias).
2. Limite el número de versiones que solicitan transmitir los partidos políticos y las autoridades electorales. En el caso concreto, se sugiere que se transmita únicamente 1 promocional por actor, ya sea partido político o autoridad electoral.
3. Contemple que las reposiciones se realicen en un periodo de dos semanas (no como a los concesionarios y permisionarios que lo hacen una semana después de la omisión) y, sobre todo, que si se trata de fallas técnicas se omita la reprogra-

mación correspondiente, habida cuenta de que no poseen ni tecnología de punta, ni recursos materiales y financiamiento para sustentar su operación.

## ***II.7 Plazos para la sustitución de materiales***

### **Introducción**

En toda campaña política, la velocidad de cambio o sustitución de promocionales resulta de la mayor relevancia. Durante más de 4 años, el modelo de comunicación política se administró con sustitución de materiales en plazos de 10 días hábiles. La reforma al RART tuvo como uno de sus ejes principales que la sustitución de un material al aire pudiera darse en la misma semana. Por ello, la reforma reglamentaria dispuso que el IFE entregaría órdenes de transmisión a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión dos veces por semana.

Con base en estas reglas, todos los partidos políticos y autoridades electorales del país pudieron sustituir sus promocionales dos veces por semana, llegando a estar en posibilidad de realizar hasta 52 cambios en 197 días que duró el PEF 2011-2012 en lo relativo a radio y televisión, es decir, entre el 18 de diciembre de 2011 y el 1 de julio de 2012.

### **Marco normativo**

El artículo 40 del RART.

### **Implementación del marco normativo**

Sobre este dispositivo legal, el Comité de Radio y Televisión aprobó el “Acuerdo del comité de radio y televisión del Instituto Federal Electoral por el que se establecen términos y condiciones para la entrega de materiales por parte de los partidos políticos y autoridades electorales”, así como requisitos de las órdenes de transmisión y definió que la sustitución de materiales podía hacerse dos veces por semana. Por lo anterior, durante todo el PEF 2011-2012 las órdenes de transmisión se elaboraron los domingos y martes, y se notificaron a cada concesionario y permisionario de radio y televisión los días lunes y miércoles de cada semana.

Con ello, los partidos políticos y autoridades electorales pudieron sustituir sus promocionales al aire hasta dos veces cada semana, lo que propició un tipo de campaña más dinámica que las que el IFE había administrado hasta antes de la reforma reglamentaria.

## **Resultados**

Durante el PEF 2011-2012, hubo 18 cortes de transmisión en precampaña, 12 en intercampana, 26 en campaña y 1 en periodo de veda. Cada corte implicó la elaboración de 2,335 órdenes de transmisión que fueron debidamente notificadas a cada concesionario y permisionario de radio y televisión incluido en el Catálogo de Emisoras que cubrieron el PEF 2011-2012, dando un gran total de 133,095 órdenes de transmisión elaboradas y entregadas a medios de comunicación.

Atendiendo a los datos arrojados por etapa de rotación (precampaña, intercampana, campaña y veda), resulta que 76% de los promocionales de todas las etapas estuvieron al aire más de 10 días y sólo 24% tuvieron vigencias menores a 10 días.

## **Problemáticas**

Uno de los debates más relevantes del PEF 2011-2012 fue el relativo a la reforma al Reglamento de Radio y Televisión. Sin duda, los concesionarios y permisionarios jugaron un papel fundamental en la definición de la velocidad de cambio de materiales. Tal como, a través de un dictamen de factibilidad, el IFE afirmó que, entre 2008 y 2011:

1. Se identifica con regularidad una tendencia muy importante: típicamente, el mayor volumen de materiales, asociados a una orden de transmisión, se entregan al inicio de cada etapa electoral (precampaña y campaña). Lo anterior permite al IFE planear correctamente el flujo de comunicación con los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión y, a estos últimos, anticipar adecuada y oportunamente los mecanismos necesarios para la transmisión oportuna de los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales.
2. El conjunto de elecciones bajo análisis entre 2008 y 2011 indica que la duración promedio de estos comicios fue de 136 días.

3. En esos 136 días, el promedio máximo de promocionales entregados por orden de transmisión fue 28. El mínimo de materiales entregados en una orden de transmisión fue 0, en virtud de que no toda orden de transmisión implica la sustitución de materiales, es decir, se pueden seguir transmitiendo los de una orden de transmisión anterior. El máximo de materiales entregados fue 101 (Baja California, 2010).
4. El promedio de materiales entregados (versiones diferentes de partidos políticos y autoridades electorales) por elección fue 137, con un máximo de 339 (Baja California, 2010) y un mínimo de 43 (México, 2011).
5. De la cantidad de datos asociados a cada orden de transmisión analizada, es decir, de las 447 analizadas (132 de precampaña, 48 de intercampaña, 248 de campaña y 19 de veda), es claro que durante la precampaña el volumen de promocionales es significativamente menor que durante la etapa de campaña, y que durante los periodos de intercampaña y veda, prácticamente no hay sustitución de materiales.
6. Sobre la etapa de campaña, de las 248 órdenes de transmisión analizadas en estas 19 elecciones locales, se revela que el promedio de sustituciones por orden de transmisión es equivalente a 8 promocionales durante las campañas electorales.
7. En resumen, se puede concluir que:
  - El 12.5% de las órdenes de transmisión no implica sustitución de materiales.
  - El 62.9% de las órdenes de transmisión implica sustituir entre 1 y 10 materiales.
  - El 17.3% de las órdenes de transmisión implica sustituir entre 11 y 20 materiales.
  - El 3.6% de las órdenes de transmisión implica sustituir entre 21 y 30 materiales.
  - El 3.6% de las órdenes de transmisión implica sustituir más de 30 materiales.

Si al menos 75% de las órdenes de transmisión reflejan sustituciones entre 0 y 10 promocionales y sólo casos extraordinarios y aislados implican sustituciones mayores a 20 materiales por orden de transmisión (7.2%), no se advierte ninguna restricción para que los concesionarios

y permisionarios de la radio y la televisión mexicanas se encontraran impedidos para realizar los cambios de materiales en los plazos previstos en la propuesta de reforma reglamentaria.

Si se tiene en cuenta que los concesionarios y permisionarios que respondieron el cuestionario que sirvió de base para la consulta ordenada por el TEPJF informaron que el volumen máximo de promocionales distintos que las emisoras transmiten en un día típico (incluyendo los de carácter privado y los oficiales notificados por las autoridades competentes) es en promedio 219, aun en los casos extraordinarios en los que las sustituciones de materiales pautados por el IFE ascienda a 20 promocionales, esto apenas significaría 9.13% del total de *spots* que transmiten en promedio en un día ordinario.

Ahora bien, por lo que respecta al “tiempo en que se llevó a cabo la sustitución de materiales”, dato previsto en la resolución del TEPJF a que se ha hecho referencia, el periodo ha sido de 5 días hábiles en estricto cumplimiento al artículo 46 del reglamento de la materia, a los acuerdos ACRT/066/2009 y ACRT/040/2010 (por los que se establecieron los términos y condiciones para la entrega de materiales durante los procesos electorales de 2010 y 2011, respectivamente), y a los calendarios que para cada proceso electoral aprobó el Comité de Radio y Televisión. Por lo que este lapso no es indicativo de la capacidad técnica de la industria para operar las sustituciones de los materiales electorales.

De la misma manera, la información, relativa a los tiempos máximos y mínimos en que los concesionarios y permisionarios sustituyeron los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, no resulta indicativa de las posibilidades técnicas de las emisoras para llevar a cabo tal sustitución, pues, de conformidad con el propio reglamento y los acuerdos del Comité de Radio y Televisión, la entrada al aire de los materiales debe ser en una fecha única para garantizar un tratamiento equitativo entre los distintos partidos políticos, y para asegurar la certeza en el inicio de transmisiones a todos los actores involucrados.

En síntesis, aquel dictamen concluyó que la reducción de plazos para realizar la sustitución de materiales (de 5 a 3 tres días) era posible y, de acuerdo con la consulta pública a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, puede afirmarse también que estos plazos mantienen una relación favorable con las respuestas de dichos medios de comunicación.

Existen casos concretos en donde la acumulación de materiales notificados, producto de entregas en domicilio distinto al de la localización de las estaciones de concesionarios o permisionarios que efectivamente transmiten, implica la administración de una cantidad significativamente mayor de materiales que los de una concesionaria o permisionaria en particular. Es decir, que mientras el promedio del que se hizo referencia en estas conclusiones fue de 137 sustituciones, existen casos en los que, por ejemplo, durante el primer semestre de 2010 se recibieron casi 2,000 materiales. De lo anterior, debe preverse un plazo mayor a la regla general con al menos 1 día adicional.

Tal y como se ha hecho desde el inicio de 2010, el Comité de Radio y Televisión y la Junta General Ejecutiva aprobaron calendarios en los que se precisaron los días en que los concesionarios y permisionarios recibirían los materiales y las instrucciones para su difusión por parte del Instituto. Estos documentos fueron notificados al menos 20 días hábiles previos al inicio del proceso electivo de que se trate, garantizando la certeza y permitiendo una adecuada planeación a la industria. De hecho, el proyecto de reforma previó como obligación de la autoridad la elaboración y notificación a las emisoras de estos calendarios, junto con las pautas y los acuerdos por los que se formalice su aprobación.

### **Conclusiones**

El modelo de comunicación política es viable con una velocidad de sustitución de promocionales dos veces por semana justo en los plazos que en el Reglamento de Radio y Televisión se prevén, pues se advierte que 76% de los promocionales de todas las etapas estuvieron al aire más de 10 días y sólo 24% tuvieron vigencias menores a 10 días. Por ello, puede afirmarse que la velocidad de sustitución de promocionales instaurada con la reforma reglamentaria fue exitosa y resulta idónea para futuros procesos comiciales. De requerirse mayor velocidad en la sustitución deben diseñarse mecanismos tecnológicos de entrega de materiales y órdenes de transmisión más expeditos, pues hasta ahora su entrega se realiza de manera personal y el recorrido de 2,335 medios de comunicación en todo el país no puede realizarse más de dos veces por semana.

## ***II.8 Plazos para el retiro de promocionales al aplicar medidas cautelares***

### **Introducción**

Las Medidas Cautelares en materia electoral son los actos procedimentales que determina el Consejo General o la Comisión de Quejas y Denuncias (CQyD), a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar:

- La producción de daños irreparables en las contiendas electorales.
- La afectación de los principios que rigen los procesos electorales.
- La vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la Resolución definitiva.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las define como resoluciones provisionales cuyas características esenciales consisten en ser sumarias y accesorias. Sumarias porque se tramitan en plazos de tiempo breve, y accesorias porque no constituyen un fin en sí mismas, ya que su objetivo es evitar que por la ausencia de una resolución definitiva se vulnere algún derecho ocasionando daños de difícil o imposible reparación.

### **Marco normativo**

Artículo 3, numeral I, inciso c), punto v; artículo 5, numeral I, inciso b); artículo 17, numeral I, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

### **Implementación del marco normativo**

Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador, por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá al Secretario Ejecutivo del Instituto su solicitud.

En caso de que la queja o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto local, éste la remitirá de inmediato al órgano electoral local (al Vocal Ejecutivo) correspondiente para los

efectos del párrafo anterior. Una vez recibida la solicitud, el Secretario abrirá un cuaderno auxiliar y, una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, lo remitirá de inmediato a la Comisión, con un Proyecto de Acuerdo, para que ésta, en un plazo de veinticuatro horas, se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

Al ordenarse la adopción de una medida cautelar en materia de radio y televisión, se instruye a los órganos del IFE para realizar las diligencias de notificación, conforme a los siguientes plazos:

Día	Acción
Día 1	Se ordena la adopción de medidas cautelares.
Día 2	Se notifica a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que suspendan la transmisión de los promocionales objeto de la medida. Se deja citatorio para la práctica de la diligencia al día siguiente, en el caso de no encontrarse al representante legal o persona autorizada para tal efecto.
Día 3	Se atiende el citatorio, e independientemente de que se encuentre el representante legal o no, se efectúa la notificación bajo el apercibimiento contenido en el citatorio.
Día 4	Se cumple el plazo máximo (24 horas) otorgado a los concesionarios y permisionarios para suspender la transmisión del promocional objeto de la medida.

Posteriormente, cuando el Secretario tenga conocimiento del incumplimiento, por parte de los sujetos de responsabilidad, de alguna medida cautelar ordenada por la CQyD, puede dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación. Asimismo, de considerarlo necesario, puede dictar algún medio de apremio para lograr el cumplimiento de la medida ordenada, por lo que los órganos del IFE deben dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas e informar sobre cualquier incumplimiento al Secretario y al Presidente de la CQyD.

## Resultados

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se recibieron 247 solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 208 correspondieron a quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 35 a quejas que se radicaron como procedimientos ordinarios y 4 se integraron como cuadernos auxiliares. De estas 247 solicitudes de medidas cautelares, 206 fueron del conocimiento de la CQyD y en 41 asuntos la Secretaría Ejecutiva dictó diversos acuerdos por los cuales no fue procedente remitir las solicitudes a la CQyD.

De las 206 solicitudes de medidas cautelares que analizó, la Comisión de Quejas y Denuncias dictó 186 acuerdos (por la acumulación de quejas).

## Problemáticas

La vigencia de una orden de transmisión para distribuir los materiales de los partidos políticos a los concesionarios y permisionarios es la siguiente:

Periodo ordinario	Miércoles	7 días
Periodo electoral	Domingo	2 días
	Martes	5 días

Debido al corto tiempo de atención que requiere la notificación de la adopción de una medida cautelar, en el caso de aquellos materiales contenidos en una orden de transmisión cuya vigencia es de 2 días, la medida cautelar se quedaría sin materia, pues antes de ordenarse la suspensión, el material ya se encontraría fuera del aire. Y, en aquellos casos en que la vigencia del material es de 5 días o más, el daño es causado en la mayor parte del tiempo en que se transmitió dicho material.

Como se observa, la problemática consistió en que la imposición de una medida cautelar no ha logrado una real cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral que evite la producción de daños irreparables en las contiendas electorales. Lo anterior en gran medida se debe al hecho de que la determinación de días y horas hábiles, dentro de un proceso electoral, no

aplican para los concesionarios y permisionarios, a quienes se les notifican todos los actos únicamente de lunes a viernes, lo cual extiende la permanencia del promocional respecto del cual se ordenó la suspensión de su difusión en los medios de comunicación.

## **Conclusiones**

Se considera una posible reforma legal a efecto de determinar que durante un proceso electoral, los concesionarios y permisionarios estén obligados a recibir y acatar medidas cautelares, conforme al calendario electoral, en el que todos los días son hábiles, además de que se considere la factibilidad de implementar un mecanismo de notificación electrónico que acorte los plazos.

### ***II.9 La verificación de promocionales transmitidos y los instrumentos garantes para resarcir incumplimientos: vistas, requerimientos y reprogramación de los materiales***

#### **Introducción**

La reforma electoral 2007-2008 modificó de manera sustancial el modelo de comunicación política electoral, y estableció que, tanto partidos políticos como autoridades electorales, sólo podrían acceder a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales del Estado, que serían administrados por el Instituto Federal Electoral.

Ante ello, en 2009 el IFE implementó una solución tecnológica sin precedentes, conocida como el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), a partir de la cual se ha dado cumplimiento a las nuevas atribuciones en materia de radio y televisión, y que a su vez ha permitido la generación y distribución de las pautas de transmisión a los permisionarios y concesionarios, así como la verificación de la transmisión de los promocionales pautados. El trabajo de verificación resulta relevante, pues sirve para validar el grado de cumplimiento por parte de la industria y, en su caso, identificar omisiones, con el objeto de aplicar las sanciones de ley, tanto en los procesos electorales federales y locales, como durante el periodo ordinario.

## **Marco normativo**

Artículos 41, apartado A, de la CPEUM; 49, numeral 6; 74, numerales 1, 2 y 3; 76 numeral 7; y 350, numeral 1, inciso c), del COFIPE.

## **Implementación del marco normativo**

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se monitorearon las señales de 1,551 estaciones de radio y televisión, que representan 70% de la totalidad de las emisoras que son pautadas y notificadas. El número de señales que se monitorearon, se determinó en razón de la cobertura que tienen las emisoras de radio y televisión, así como por la ubicación geográfica de los Centros de Verificación y Monitoreo que administra el Instituto.

Para poder verificar y monitorear estas emisoras, el Instituto operó 143 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), y un Centro Nacional de Control y Monitoreo en el Distrito Federal (CENACOM), a través de los cuales se ejecutaron los procesos operativos necesarios para la emisión y generación de los reportes de monitoreo, que por obligación se presentaron semanalmente al Comité de Radio y Televisión. Se trató de un trabajo fundamental para atender las atribuciones de ley que el Instituto desempeña para verificar el cumplimiento de la transmisión de las pautas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Adicional a estas funciones, el Sistema de Verificación y Monitoreo se emplea para atender los requerimientos de información, producto de las quejas que presentan los partidos políticos en materia de radio y televisión, atendiendo, en particular, solicitudes de información para dictar medidas cautelares, que requieren atención inmediata.

## **Resultados**

Para cada periodo que integró el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se identificaron diferentes grados de cumplimiento por parte de las emisoras de radio y televisión monitoreadas que superaron 90%, conforme a los siguientes resultados:

### *Precampaña*

Durante el periodo de precampaña, del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue de 96.61% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.

Pautados	Cumplimiento	%
8,792,331	8,494,595	96.61

### Grado de cumplimiento por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	5,469,575	5,270,853	96.37
Partidos	3,135,640	3,044,461	97.09
Coaliciones	187,116	179,281	95.81
<b>Total</b>	<b>8,792,331</b>	<b>8,494,595</b>	<b>96.61</b>

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de precampaña se documentó el porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	901,409	876,393	97.22
PRI	1,110,408	1,078,622	97.14
PRD	305,004	296,345	97.16
PT	94,832	91,530	96.52
MC	65,857	63,575	96.53
PVEM	364,796	354,945	97.30
PNA	278,588	270,357	97.05
<b>Partidos locales</b>	<b>14,746</b>	<b>12,694</b>	<b>86.08</b>
<b>Total general</b>	<b>3,135,640</b>	<b>3,044,461</b>	<b>97.09</b>

### *Intercampaña*

Durante este periodo, del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue de 96.57% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.

Pautados	Cumplimiento	%
6,306,696	6,090,081	96.57

Grado de cumplimiento por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	6,049,703	5,840,920	96.55
Partidos	254,383	246,665	96.97
Coaliciones	2,610	2,496	95.63
<b>Total general</b>	<b>6,306,696</b>	<b>6,090,081</b>	<b>96.57</b>

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de intercampaña se documentó el porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	68,007	66,622	97.96
PRI	69,270	67,725	97.77
PRD	38,002	37,381	98.37
PT	18,870	18,541	98.26
MC	12,629	12,381	98.04
PVEM	21,348	20,970	98.23
PNA	18,640	18,299	98.17
<b>Total general</b>	<b>246,766</b>	<b>241,919</b>	<b>98.04</b>

Es importante mencionar que durante la etapa de intercampaña del proceso electoral federal, se pautaron promocionales de partidos políticos, debido a que algunas de las entidades con proceso electoral coincidente se encontraban en precampaña o campaña local.

### *Campaña*

Durante el periodo de campaña, del 30 de marzo al 27 de junio de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue de 97.62% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.

Pautados	Cumplimiento	%
13,257,822	12,942,178	97.62

Grado de cumplimiento por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	1,944,346	1,900,529	97.75
Partidos	10,701,386	10,446,416	97.62
Coaliciones	612,090	595,233	97.25
<b>Total general</b>	<b>13,257,822</b>	<b>12,942,178</b>	<b>97.62</b>

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de campaña se documentó el siguiente porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	3,082,483	3,010,340	97.66
PRI	3,748,399	3,663,595	97.74
PRD	1,078,355	1,052,701	97.62
PT	353,575	344,353	97.39
MC	253,384	246,429	97.26
PVEM	1,216,781	1,188,128	97.65
PNA	947,479	924,850	97.61
<i>Partidos locales</i>	<i>20,930</i>	<i>16,020</i>	<i>76.54</i>
<i>Total general</i>	<i>10,701,386</i>	<i>10,446,416</i>	<i>97.62</i>

#### *Periodo de veda y jornada electoral*

Durante el periodo de veda y jornada electoral, del 28 de junio al 1° de julio de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de las transmisiones de los promocionales ordenados por el IFE fue de 97.35% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas, sin que se identificara la transmisión de promocionales para partidos políticos federales o locales.

Pautados	Cumplimiento	%
590,474	574,809	97.35

#### *Resumen general del Proceso Electoral Federal 2011-2012*

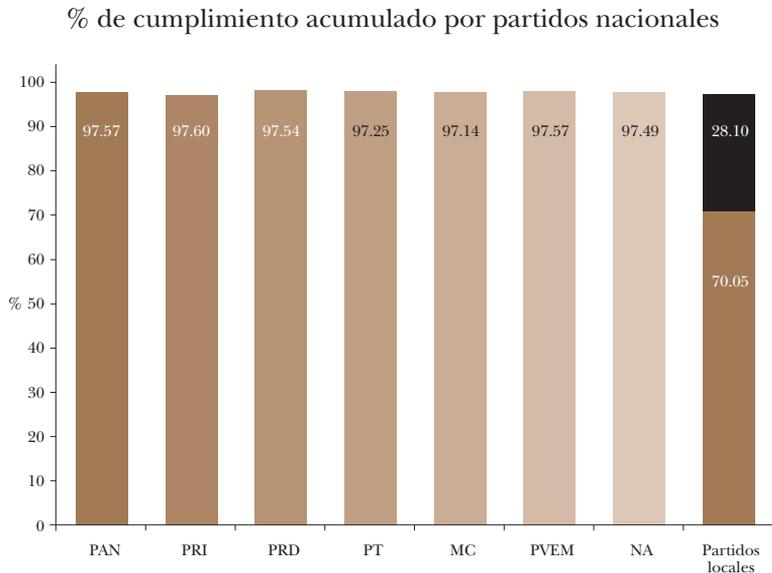
A lo largo de todo el proceso electoral federal, se generaron y presentaron ante el Comité de Radio y Televisión 31 Informes Nacionales (10 en precampaña, 7 en intercampaña, 13 de campaña y 1 de veda), los cuales reflejaron un grado de cumplimiento promedio acumulado de 97.08%.

Pautados	Cumplimiento	%
28,947,323	28,101,663	97.08

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante las etapas que comprendieron el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se documentó el siguiente porcentaje acumulado de cumplimiento de transmisión de promocionales correspondientes a los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	4,051,899	3,953,355	97.57
PRI	4,928,077	4,809,942	97.60
PRD	1,421,361	1,386,427	97.54
PT	467,277	454,424	97.25
MC	333,369	323,824	97.14
PVEM	1,602,925	1,564,043	97.57
PNA	1,244,707	1,213,506	97.49
<b>Partidos locales</b>	<b>30,142</b>	<b>21,114</b>	<b>70.05</b>
<b>Total general</b>	<b>14,079,757</b>	<b>13,726,635</b>	<b>97.49</b>

La siguiente gráfica muestra el nivel de cumplimiento de la transmisión de los promocionales que cada emisora dio a los diferentes partidos políticos.



Es importante advertir que con respecto al cumplimiento de los partidos políticos locales, se transmitieron 70.05% de sus promocionales, pues 28.10% restante de su tiempo, se destinó a promocionales de autoridades electorales, debido a que el IFE no recibió ningún material del partido político local; lo anterior con base en el artículo 42, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

El porcentaje de cumplimiento de 97.08% presentado al inicio de este apartado, integra las omisiones de las 65 estaciones de televisión que acreditaron la imposibilidad de bloquear y, en consecuencia, la incapacidad de transmitir a cabalidad los promocionales pautados en dichas emisoras. De no considerarse dichas omisiones en el porcentaje de cumplimiento de la pauta ordenada por el IFE, el nivel nacional acumulado de cumplimiento durante todo el Proceso Electoral Federal sería de 98.08%.

Cabe mencionar que derivado de los incumplimientos detectados en el sistema de verificación y el monitoreo respectivo, durante el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2011 al 1 de julio de 2012, se dio atención a 230 requerimientos de información: 156 ordinarios y 74 para medidas cautelares:

Periodo	Requerimientos atendidos	Requerimientos ordinarios	Medidas cautelares
18 de dic. 2011-1 de julio 2012	230	156	74

Una vez recibida la respuesta, se analizaron los argumentos presentados, para estar en posibilidad de determinar si la reprogramación cumplía o no con los requisitos establecidos en el reglamento en la materia. En caso contrario, se analizó el impacto del incumplimiento para contar con los elementos necesarios con los cuales dar vista al órgano competente del Instituto Federal Electoral e iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

### **Problemáticas**

Si bien la operación del Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) ha sido fundamental para el cumplimiento de las obligaciones del IFE en materia de radio y televisión, las activida-

des de generación y distribución de pautas y todas aquéllas que corresponden a la verificación y monitoreo son ejecutadas de manera diaria y atienden las necesidades propias de cualquier proceso electoral, ya sea local o federal, los resultados y la experiencia indican que las problemáticas que se pueden identificar con relación a la operación del sistema de verificación y monitoreo (SIVEM) obedecen fundamentalmente a la calidad de transmisión de las emisoras de radio y televisión, a factores climáticos u orográficos, o bien a fallas que se presentan en las estaciones de transmisión, y que afectan la recepción de la totalidad de las señales, lo cual constituye un aspecto de carácter meramente técnico, que no depende directamente del Instituto.

### **Conclusiones**

El trabajo de verificación de los promocionales ordenados por el IFE, operado a través del SIATE, resultó perfectamente viable y exitoso. Como quedó documentado, la industria de la radio y la televisión mexicana cumplió casi al cien por ciento con su obligación de transmitir las pautas aprobadas para el Proceso Electoral Federal 2011-2012; se trató del más alto nivel de cumplimiento registrado desde la implementación de la reforma electoral 2007-2008. Los datos demuestran que el IFE garantizó el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a sus prerrogativas en tiempos de radio y televisión.

#### ***II.10 Horarios fijos en los pautados***

##### **Introducción**

A partir de la reforma electoral 2007-2008, en periodos electorales el IFE administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la elección de que se trate. Esos 48 minutos se distribuyen de la siguiente manera:

- 3 minutos por cada hora de 6:00 a 12:00 horas
- 2 minutos por cada hora de 12:00 a 18:00 horas
- 3 minutos por cada hora de 18:00 a 24:00 horas

Los promocionales pueden ser de 30 segundos, 1 o 2 minutos según lo defina el Comité de Radio y Televisión. Cada pauta debe reunir los requisitos señalados en el artículo 34 del Reglamento de Radio y Televisión. Por ello, es importante analizar las posibilidades y conveniencia de un tipo de pauta distinta.

### **Marco normativo**

El artículo 34 del RART.

En este marco y bajo las reglas constitucionales y legales de asignación de tiempos, los horarios de la pauta cuentan con definiciones precisas y por disposición legal, no es posible acumular tiempos (artículo 74 del COFIPE).

### **Implementación del marco normativo**

Durante el PEF 2011-2012, las pautas fueron construidas atendiendo los criterios constitucionales y legales, por lo cual se puede afirmar que la equidad en la distribución y en la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada, lo cual demuestra la viabilidad práctica del modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

Ahora bien, el RART prevé la notificación de las pautas con 20 días de anticipación a su entrada en vigor, y en caso de modificaciones, con 4 días previos. En un esfuerzo de planeación y de comunicación permanente con cada órgano electoral estatal, durante el proceso electoral se aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias para 4,810 pautas específicas, mismas que fueron notificadas con oportunidad, de tal forma que cada concesionario y permisionario de radio o televisión contó con el tiempo suficiente para programar los 48 minutos del tiempo diario que corresponde al Estado.

Se aprobaron 4,810 pautas (3,486 de radio y 1,324 de televisión), de acuerdo con el tipo de elección (Proceso Electoral Federal sin coalición, Proceso Electoral Federal con coalición, Proceso Electoral Local coincidente, Proceso Electoral Local coincidente con coalición local, Proceso Electoral Extraordinario, Proceso Electoral Local coincidente con coalición federal, Proceso Electoral Extraordinario modificado por el

TEPJF, Proceso Electoral Extraordinario con coalición local, Precampaña Electoral Local coincidente, Campaña Electoral Local coincidente).

En todos los casos se aprobaron pautas de 48 minutos, distribuidos en 3 minutos por cada hora (de 6:00 a 12:00 horas y de 18:00 a 24:00 horas) y 2 minutos por cada hora (de las 12:00 a 18:00 horas), con promocionales de 30 segundos.

Los horarios de la pauta fueron los siguientes:

- a. Durante el periodo en que la precampaña local se desarrolló de forma simultánea a la precampaña federal, del tiempo que correspondió a los partidos políticos, en las estaciones de radio y canales de televisión que cubrieron el proceso local conforme al catálogo aprobado por el Comité de Radio y Televisión, se destinaron once minutos diarios a cubrir la precampaña federal y siete minutos diarios para atender la precampaña local.
- b. Durante el periodo en que la campaña local se desarrolló de forma simultánea a la campaña federal, del tiempo que corresponde a los partidos políticos, en las estaciones de radio y canales de televisión que cubrieron el proceso local conforme al catálogo aprobado por el Comité de Radio y Televisión, se destinaron veintiséis minutos diarios a cubrir la campaña federal y quince minutos diarios para atender la campaña local.

## Resultados

Con las reglas constitucionales, legales y reglamentarias, el IFE diseñó pautas para transmitir promocionales de partidos y autoridades electorales, de modo que por cada día de transmisión se colocó un listado ordenado de promocionales, uno por uno hasta llegar a 96, entre 06:00 y 24:00 horas. La secuencia en que aparecen se definió por sorteo y la distribución fue tan equitativa que todos los partidos políticos contaron con espacios en todos los horarios de transmisión. Como instrumento jurídico, las pautas de transmisión se convirtieron en el vehículo de comunicación permanente entre la autoridad electoral y cada medio de comunicación en el país, y permitieron un entendimiento cabal de la industria de la radio y la televisión mexicana respecto de las instrucciones de transmisión del IFE. En los hechos, concesionarios y permisionarios cumplieron por arriba de 98% con lo ordenado por la autoridad electoral.

## **Problemáticas**

Debido a que en el artículo 74, numeral 1, del COFIPE se señala que “el tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto”, la pauta mantiene un modelo rígido, aunque se haya probado su viabilidad en esas circunstancias.

## **Conclusiones**

Tal como se presentó en el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, es deseable que se permita la acumulación de los tiempos oficiales para poder elegir mejores horarios y audiencias y consentir con mayor flexibilidad las formas de comunicación política. Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

Debe quedar claro: cualquier modificación a la ley para disminuir el número de *spots* se verá reflejada en una pauta más ágil, clara y fácil de cumplir, pues no serían 96 promocionales diarios.

### ***II.11 El formato de los promocionales***

#### **Introducción**

A partir de la reforma electoral 2007-2008, en periodos electorales el IFE administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la elección de que se trate. Los promocionales pueden ser de 30 segundos, 1 o 2 minutos según lo defina el Comité de Radio y Televisión. Desde el inicio de la implementación de la reforma, el Comité de Radio y Televisión y, destacadamente, los partidos políticos han preferido utilizar sus estrategias de comunicación mediante promocionales de 30 segundos. Como resultado de esta decisión, durante el

pasado PEF 2011-2012 se pautaron 43 millones 756 mil 493 promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país.

Éste ha sido, sin duda, el efecto no deseado de la reforma electoral 2007-2008 que ha cobrado más relevancia. Vale recordar que uno de los propósitos de la citada reforma fue precisamente reducir el uso de *spots*, por considerar que se trata de una práctica que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

### Marco normativo

Los artículos 55 y 56, numeral 4, del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

La Junta General Ejecutiva y el Comité de Radio y Televisión aprobaron modelos de distribución de tiempos, conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias, de 4,810 pautas específicas del proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia. En total, se pautaron 43 millones 756 mil 493 promocionales de 30 segundos entre partidos políticos (22'473,033 promocionales) y autoridades electorales (21'283,460 promocionales) de todo el país.

Promocionales pautados totales durante el PEF 2011-2012			
Periodo	Partidos	Autoridades	Total
Precampaña	5,029,791	8,315,056	13,344,847
Intercampaña*	387,419	9,156,274	9,543,693
Campaña	17,055,823	2,924,912	19,980,735
Veda	0	887,218	887,218
<b>Total</b>	<b>22,473,033</b>	<b>21,283,460</b>	<b>43,756,493</b>

\* Incluye materiales de partidos políticos que participaron en una precampaña local durante la intercampaña federal.

*a. Promocionales pautados durante la precampaña federal (del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012)*

Distribución general de la pauta en precampaña					
Actor	Ámbito	Promocionales	%	Promocionales	%
Partido	Federal	4,779,157	36	5,029,791	38
	Local	250,634	2		
Autoridad	Federal	6,568,141	49	8,315,056	62
	Local	1,746,915	13		
<b>Total</b>		<b>13,344,847</b>	<b>100</b>	<b>13,344,847</b>	<b>100</b>

*b. Promocionales pautados durante la intercampana federal (del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012)*

Distribución general de la pauta en intercampana					
Actor	Ámbito	Promocionales	%	Promocionales	%
Partido	Federal	0	0	387,419	4
	Local	387,419	4		
Autoridad	Federal	7,175,327	75	9,156,274	96
	Local	1,980,947	21		
<b>Total</b>		<b>9,543,693</b>	<b>100</b>	<b>9,543,693</b>	<b>100</b>

*c. Promocionales pautados durante la campaña federal (del 30 de marzo al 27 de junio de 2012)*

Distribución general de la pauta en campaña					
Actor	Ámbito	Promocionales	%	Promocionales	%
Partido	Federal	15,061,774	75	17,055,823	85
	Local	1,994,049	10		
Autoridad	Federal	2,353,406	12	2,924,912	15
	Local	571,506	3		
<b>Total</b>		<b>19,980,735</b>	<b>100</b>	<b>19,980,735</b>	<b>100</b>

*d. Promocionales pautados durante la veda electoral (del 28 de junio al 1 de julio de 2012)*

Distribución general de la pauta en la veda electoral			
Actor	Ámbito	Promocionales	Porcentaje
Autoridad	Federal	686,165	77
	Local	201,053	23
<b>Total</b>		<b>887,218</b>	<b>100</b>

## Resultados

La administración del tiempo oficial del Estado y su distribución, así como la verificación de la transmisión correspondiente, permitió que durante el PEF 2011-2012, el acceso a radio y televisión por parte de partidos políticos y autoridades electorales, se desarrollara en total equidad, comprobando con ello la viabilidad de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia de radio y televisión.

Los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión mexicana cumplieron con sus obligaciones. Como se desprende de los informes de monitoreo y requerimientos realizados durante el PEF

2011-2012, que fueron presentados al Comité de Radio y Televisión, la transmisión de los promocionales, conforme a la pauta aprobada y el acatamiento de la normatividad, fueron las conductas habituales en todo el país, existiendo un cumplimiento de un poco más de 97% en las transmisiones, aún con la rigidez del modelo de pauta vigente y la administración de más de 43 millones de promocionales de treinta segundos. De esta manera, el IFE se consolidó como autoridad plena para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral.

### **Problemáticas**

Dado que las pautas fueron construidas con base en los criterios constitucionales, la equidad en la distribución y la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada. Todo lo cual demuestra la viabilidad práctica del nuevo modelo constitucional de comunicación política y electoral en México. No hay duda de que la administración de más de 43 millones de promocionales resultó un reto de alta complejidad, aunque no hubo queja alguna de partidos políticos o autoridades electorales con motivo de promocionales mal distribuidos y *spots* no transmitidos a causa de la operación del IFE.

No obstante el logro, salta a la vista la necesidad de cuestionar si es correcto que durante todo el PEF 2011-2012 prácticamente la mitad del tiempo se destinó a autoridades electorales y la otra mitad a los partidos políticos. Igualmente, es importante revisar si es funcional que durante una campaña coincidente los partidos políticos nacionales tengan casi 90% del tiempo y los partidos que compiten en elecciones locales sólo 10% (producto de lo asincrónico de los calendarios electorales). De igual forma, es necesario valorar si casi 10 millones de promocionales de autoridades electorales durante la intercampaña tienen sentido. Toda reflexión apunta a que se trató de una cantidad extraordinaria de promocionales y que el modelo de comunicación política podría ser más eficiente con menos número de promocionales (quizá de mayor duración), pero sin perder la utilización de los 48 minutos de tiempo de Estado.

### **Conclusiones**

A pesar de lo elocuente de los resultados, no deja de ser motivo de reflexión si tal cantidad de promocionales es adecuada o si se requiere

que los dispositivos constitucionales y legales tengan ajustes sobre la cantidad de tiempo disponible, su uso y el número de promocionales que derivan de su cumplimiento. Como se indicó desde el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, los campos de ajuste necesarios deben incluir usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales (mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para contraste de las plataformas programáticas, entre otros). Además, como ya se indicó en otro apartado, también es deseable que se permita la acumulación de los tiempos oficiales para, a su vez, consentir con mayor flexibilidad las formas de comunicación política. Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

## ***II.12 Tiempos para autoridades electorales durante el periodo de intercampaña***

### **Introducción**

Durante el periodo de intercampaña, los partidos políticos tienen como restricción acceder a los medios de comunicación social enunciados en la CPEUM, es decir, a radio y televisión. Sin embargo, en el artículo 55 del COFIPE se establece que dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, y tendrán acceso los partidos políticos y autoridades electorales, en cada etapa del proceso electoral, conforme a la siguiente tabla:

	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Reflexión	Jornada electoral
Partidos políticos	✓	✗	✓	✗	✗
IFE y autoridades electorales	✓	✓	✓	✓	✓

De lo anterior se desprende que, durante el tiempo que va del fin de la precampaña y hasta un día antes de iniciar la campaña, los tiempos del Estado quedan a disposición de las autoridades electorales. En consecuencia, tomando en consideración el periodo de intercampana, la cantidad de promocionales que quedan a disposición de autoridades es significativamente alto. Para el caso de la intercampana del PEF 2011-2012, la cantidad de promocionales pautados fue de poco más de 9 millones, es decir, 20% de los tiempos disponibles para todo el proceso electoral.

### **Marco normativo**

Artículo 41, numeral III, apartado A, incisos b) y c) de la CPEUM.

### **Implementación del marco normativo**

La Junta General Ejecutiva y el Comité de Radio y Televisión aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias para 4,810 pautas específicas para el PEF 2011-2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia.

### **Resultados**

Durante todo el PEF 2011-2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia, para la intercampana se pautaron 9 millones 156 mil 274 promocionales de 30 segundos, exclusivamente para autoridades electorales de todo el país.

El primer dato interesante consiste en que 2 autoridades federales (IFE y FEPADE) pautaron 7'175,327, es decir, entre ambos organismos ocuparon 75% de la pauta. Por lo que una primera reflexión debe preguntarse si el modelo de distribución de tiempos para autoridades fue el más adecuado.

De un ejercicio realizado para identificar los *spots* más pautados durante 43 días de intercampana, se obtuvo como resultados 2 conclusiones: 1) los 20 *spots* más pautados fueron exclusivamente del IFE y FEPADE (en obvia concordancia con la magnitud de espacios que dispusieron) y, 2) el nivel de rotación de los materiales fue muy bajo. Dicho en otras palabras, la mayor parte de los promocionales se mantuvieron al aire

durante periodos muy largos, lo que pone de manifiesto una posible saturación de audiencias.

El cumplimiento de la industria de la radio y la televisión fue superior a 96% durante la intercampaña, por lo que puede decirse que la *espotización* durante esta etapa no afectó la viabilidad del modelo de comunicación política, aunque debe señalarse que esa cantidad de promocionales podría saturar al electorado dado el bajo índice de su rotación. No obstante, dado que el tiempo que va del fin de la precampaña y hasta un día antes de iniciar la campaña queda en manos de las autoridades electorales del país, debe apuntarse que no existió otra posibilidad para utilizar de mejor forma dichos tiempos.

### **Problemáticas**

El dilema obligado en este apartado es si deben o no utilizarse los 48 minutos del tiempo del Estado para autoridades electorales durante la intercampaña. Como se ha documentado, es deseable legislar sobre usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales y que se permita la acumulación de los tiempos oficiales, para, a su vez, consentir con mayor flexibilidad las formas de comunicación política.

### **Conclusiones**

Nuevamente, a pesar de lo frío y duro de los resultados, no deja de ser motivo de reflexión si tal cantidad de promocionales es adecuada o se requiere que los dispositivos constitucionales y legales tengan ajustes sobre la cantidad de tiempo disponible durante la intercampaña, su uso y el número de promocionales que derivan de su cumplimiento. Como se demostró en el documento, es deseable legislar sobre usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales, y que se permita la acumulación de los tiempos oficiales. Es posible que en un escenario de menor uso de tiempos del Estado, también se pueda utilizar el tiempo restante para que lo co-administre la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, pues contarían con capacidad para hacerlo hasta antes de que inicie la campaña electoral y se suspenda el uso de propaganda gubernamental. Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

## ***II.13 Competencia en radio y televisión de las autoridades locales***

### **Introducción**

Por mandato constitucional, el IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión y, por lo tanto, se encarga de destinar, a partidos políticos, autoridades electorales y para sus propios fines, los tiempos que la ley otorga a cada cual.

Sin embargo, cada entidad cuenta con la facultad soberana de regular a nivel local el procedimiento mediante el cual los partidos políticos acceden a sus prerrogativas en radio y televisión, y de este modo garantizar la asignación del tiempo que les corresponda conforme a la ley, en razón de lo cual cada autoridad electoral local propone al Instituto un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales, que cumpla con las especificaciones de la legislación aplicable.

Y es competencia del Comité de Radio y Televisión, conocer y, en su caso, modificar el modelo de distribución de las pautas proporcionadas por los Institutos Electorales Locales, en aquellos casos en los que se determine que dicho modelo no es acorde con los criterios de asignación o distribución que mandatan las disposiciones constitucionales y legales.

### **Marco normativo**

Artículos 41, base III, Apartados A y B, de la CPEUM; 49, numeral 5, 51, numeral 1, del COFIPE, y 4, numeral 1, del RART.

### **Implementación del marco normativo**

Considerando que todas las entidades federativas cuentan con la facultad soberana de regular a nivel local el procedimiento mediante el cual los partidos políticos acceden a sus prerrogativas en radio y televisión, y de este modo garantizar la asignación del tiempo que les corresponda conforme a la ley, cada autoridad electoral local propone al Instituto un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales, que cumpla con las especificaciones de la legislación aplicable.

Así, durante el PEF 2011-2012, los institutos locales de los 15 estados con procesos electorales locales ordinarios (Campeche, Chiapas,

Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y en el Distrito Federal) y de las dos entidades con elecciones extraordinarias (Michoacán e Hidalgo) proporcionaron al IFE la propuesta para la distribución de la pauta en las elecciones respectivas.

En razón de lo cual, el Comité de Radio y Televisión, aprobó las pautas para la transmisión de los promocionales en radio y televisión, conforme a la propuesta de distribución. Y, en algunos casos, se modificaron las mismas, para ajustar los calendarios de entrega y de órdenes de transmisión, o bien cuando la autoridad electoral local informó del registro de coaliciones.

### **Resultados**

El resultado de la aplicación de la legislación en la materia de radio y televisión es favorable, toda vez que el IFE en su calidad de autoridad única facultada para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, ha logrado establecer mecanismos de comunicación con el resto de las autoridades electorales locales, para la adecuada implementación de esta atribución, sin vulnerar la facultad soberana de cada entidad de regular a nivel local su proceso electoral.

### **Problemáticas**

Si bien la problemática fue superada, existió una dificultad para lograr la aplicación y viabilidad armónica entre la normatividad federal y local, con relación al desarrollo de las precampañas y campañas locales, conforme a los casos específicos de cada entidad federativa.

### **Conclusiones**

Se puede afirmar que, en este aspecto, los canales de comunicación entre el Instituto y el resto de las autoridades electorales locales han sido un factor determinante en la viabilidad de la aplicación armónica de la normatividad, pues se ha logrado respetar la facultad soberana de los estados de elaborar un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales, conforme a las necesidades propias de la realidad de su proceso electoral y su legislación, sin vulnerar la facultad del Instituto

en su calidad de autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, para su aprobación y, en su caso, modificación en los casos donde se requieran ajustes, por ingreso de nuevos partidos políticos locales, creación, modificación o desintegración de coaliciones, o cualquier otro motivo que la autoridad electoral local informe y requiera de un ajuste de pautas para salvaguardar la equidad en la contienda.

## ***II.14 Determinaciones de autoridades judiciales distintas a las electorales***

### **Introducción**

Tras la reforma constitucional y legal de 2007-2008, en la que se implementó un nuevo sistema de comunicación político-social, existieron diversas impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pretendieron combatir las limitantes que el nuevo sistema de comunicación impuso tanto a los partidos políticos, como a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a los ciudadanos.

### **Problemáticas**

Una vez emitida la normatividad secundaria que debería servir de base para reglamentar el acceso a la radio y la televisión, se interpusieron medios de impugnación constitucionales no electorales por parte de diversas concesionarias, quienes inconformes con lo que consideraban una “imposición legal” promovieron juicios de amparo, impugnando las reformas a la Constitución y las leyes electorales que de ésta emanan. Por otra parte, los partidos políticos también promovieron instrumentos de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de constitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 (promoventes: partidos políticos nacionales: Convergencia, Del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México), en donde se consideraba inconstitucional y violatoria de diversas normas la reforma mencionada.

La Suprema Corte, al emitir el fallo de la acción de inconstitucionalidad propuesta, analizó que si bien es cierto que la norma señalada establece una prohibición expresa para contratar propaganda en radio

y televisión, dicha prohibición va dirigida de manera específica a los sujetos normativos y destinatarios de la norma, por lo que no entra en conflicto con la libertad de expresión, de prensa o la manifestación de las ideas, ya que cualquier persona puede contratar propaganda en radio y televisión, con la única restricción de que tal propaganda, no esté destinada a influir en las preferencias electorales. La Corte estableció una relación entre su análisis y lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Magna, relativo a que se trata de una restricción establecida directamente por el Constituyente Permanente, ya que “las garantías no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establezca...”. Es así que se determinó que la norma contenida en el artículo 41 no entraba en conflicto directo con derechos fundamentales contenidos en los artículos 5°, 6° y 7° constitucionales.

Por otro lado, no obstante el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la reforma en materia de radio y televisión, tanto sindicatos patronales, como concesionarias de televisión y radio, presentaron sendos juicios de amparo indirecto, haciendo valer diversos conceptos de violación, como el relativo a que la reforma constitucional no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 135 de nuestra Constitución. Amparos que, por materia de competencia, tocó conocer a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

En el artículo 114 de la Ley de Amparo se señala la posibilidad de que se pueda impugnar, por esa vía, la constitucionalidad de una norma, lo que colocó al Instituto en la disyuntiva de aplicar una norma novedosa, sin precedente alguno en la legislación y que se encontraba en medio de una impugnación no electoral.

Fue así que el constituyente permanente estableció la prohibición de suspender los procedimientos en la materia electoral, ya que el hecho de generar la suspensión de los actos o resoluciones dictados por las autoridades electorales, acarrearía una afectación a bienes jurídicos superiores de interés público a favor de la democracia, por lo que señaló concretamente: “En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución del acto impugnado”.

Ante tal situación, la disyuntiva radicó precisamente en el hecho de que, por una parte, existe un legítimo derecho de las personas morales que interpusieron los juicios de amparo, en los que cabe la posibilidad de hacer valer la suspensión de los actos reclamados y, en otra parte,

dichas personas, en su momento tenían la opción de presentar el medio de impugnación establecido en la base VI del artículo 41 constitucional, con la salvedad de que dichos medios de impugnación no pueden tener efectos suspensivos sobre la resolución o acto reclamado.

Así las cosas, es importante señalar que los amparos en materia de radio y televisión que tuvieron injerencia en la autoridad electoral, no sólo fueron los que se presentaron en su momento en cuanto a la reforma constitucional y legal, sino sobre la aplicación directa de dicha normatividad, es decir, sobre la aplicación que daban las distintas autoridades electorales a esas normas en materia de radio y televisión.

Es importante señalar que de acuerdo con la doctrina “*el juicio de amparo procede conforme a un criterio clásico de los derechos subjetivos públicos, éstos se otorgan a los gobernados para exigir de los órganos del poder una abstención con el objeto de obtener el respeto a su esfera de libertad y, consecuentemente con esta idea, matizada hasta cierto punto con la consagración de los derechos o garantías sociales establecidas en nuestra carta fundamental de 1917, nuestro juicio de amparo procede únicamente contra actos y resoluciones de autoridad en sentido estricto*”;<sup>20</sup> por lo anterior, desde el punto de vista más estricto, no podía negarse a las personas morales que intentaron el juicio de garantías su derecho de interponerlo, de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales, no obstante que dichos juicios se pueden considerar improcedentes conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor, en particular, por tratarse de resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

A manera de ejemplo de dicha problemática, cabe recordar el caso de una televisora concesionaria que interpuso un amparo indirecto en contra de diversos oficios, en donde la autoridad electoral le notificó las pautas que estaba obligada a transmitir; el amparo solicitó la suspensión del acto reclamado, es decir, la no transmisión de dichas pautas.

En ese caso, el Juez de Distrito (expediente 1826/2009, radicado ante el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Administrativa) colocó a la autoridad electoral en el dilema legal de ajustarse a la suspensión dictada o, en su caso, no acatarla.

<sup>20</sup> Héctor Fix Zamudio, *Ensayos sobre derecho de amparo México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la facultad de atracción 161/2010, determinó esencialmente no entrar al estudio de las controversias planteadas por la vía del amparo, por existir una causal de improcedencia expresa en la ley de la materia y, como consecuencia de la determinación antes señalada, los asuntos que aún en 2012 estaban pendientes por resolverse, han sido resueltos en el mismo sentido y se emitió incluso jurisprudencia que ya claramente señala la improcedencia de la vía de amparo para impugnar normas o actos de carácter electoral que tienen que ver con los tiempos de radio y televisión.<sup>21</sup>

### Conclusiones

Conforme a lo antes narrado, existe una evidente invasión de la esfera jurídica de competencia por parte de los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, en las actividades de las autoridades electorales. Dicha invasión de la competencia, en la actualidad y en un futuro cercano, pudiera tener consecuencias no sólo jurídicas, sino de trascendencia política, pues el hecho de otorgar la suspensión del acto reclamado respecto de decisiones o actos de autoridad electoral, violenta de manera esencial los derechos político-electorales de terceros, aunado a que de conformidad con el artículo 99 de la Constitución federal, el órgano competente y máxima autoridad en la materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante quien se deben interponer los medios de impugnación que la ley de la materia ha establecido previamente.

Por ello, hasta en tanto no exista una reforma en materia de amparo que regule de manera concreta las causales de improcedencia que la Suprema Corte ha establecido a través de un criterio jurisprudencial, y por la complejidad del tema, la falta de precedentes constitucionales y legales, y lo novedoso desde el punto de vista jurídico, no puede consi-

<sup>21</sup> Jurisprudencia P./J.100/2008 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES".

Jurisprudencia PLX/2008 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS".

derarse un tema zanjado, ya que si bien resulta obligatorio el acatamiento de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deja de ser un criterio de interpretación que no ha trascendido al sistema normativo, para establecerse de manera precisa los posibles casos de improcedencia de las resoluciones y actuaciones de las autoridades electorales; en este sentido, también se debe ampliar el marco procesal de la ley de medios de impugnación electorales con la finalidad de dar a los particulares (personas físicas y morales) normas más claras y precisas para la impugnación de determinaciones en materia electoral.

## Conclusiones

---

EN PLENO SIGLO XXI, no se puede comprender al ejercicio de la política ignorando la influencia que ejercen los medios de comunicación en todos los aspectos de la vida social. Para algunos, los medios de comunicación masiva son los nuevos espacios de cooperación y conflicto en aquellas naciones que pretenden contar con gobiernos democráticos.

En nuestros días, uno de los elementos que le da sustento a las sociedades abiertas son, sin lugar a dudas, los medios de comunicación, ya que éstos se han convertido en el canal indispensable de interacción entre gobernantes y gobernados. Sin los medios prácticamente sería imposible un diálogo político genuino, y sería muy complejo que los ciudadanos tuvieran conocimiento de las acciones de sus gobernantes.

Lo anterior ha generado la creación y aplicación de modelos de comunicación política en todos los gobiernos democráticos, obligando con ello a elaborar el marco constitucional y legal que dote a los sistemas de gobierno de mayor credibilidad, equidad y confianza.

El marco legal en muchos países establece las reglas bajo las cuales opera la relación entre candidatos, partidos políticos y medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión. Dichos modelos establecen las bases para que el vínculo entre candidatos y votantes sea de manera ágil y permita a los primeros dar a conocer sus propuestas, su ideología y el modelo de gobierno con el que aspiran gobernar.

A nivel internacional, los modelos de comunicación política son diversos, desde aquéllos donde no existe impedimento para la adquisición de tiempos en radio y televisión —ni tampoco topes a los gastos en campañas—, hasta aquéllos cuyo control depende de la instancia de gobierno que limita y controla el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos y partidos.

En el caso de México, derivado de los resultados de la elección presidencial de 2006, partidos políticos, legisladores y diferentes actores de la vida nacional, promovieron una reforma electoral, que le diera el marco adecuado a las subsecuentes elecciones, teniendo a la equidad en las contiendas como objetivo principal. Todos los involucrados participaron en intensos debates que culminaron en la aprobación de las reformas a la Constitución Política y al Código Electoral de 2007-2008.

En esencia, la reforma electoral impuso a la radio y la televisión la obligación de garantizar el acceso a los partidos políticos y autoridades electorales, estableciendo que dichos partidos tienen derecho al uso permanente de los medios, además de tener la exclusividad en la difusión de la propaganda político electoral.

Así, el Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en la autoridad única para la asignación de dichos tiempos oficiales, además de tener la capacidad legal y técnica para distribuir los tiempos que corresponden a autoridades electorales federales y estatales en periodos ordinarios y de campaña.

Otro elemento de la reforma consistió en la prohibición a los poderes públicos federales, municipales y al Distrito Federal, de la transmisión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, igualmente se prohibió a los partidos políticos, personas físicas o morales la adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales. Además de establecer que la propaganda no debería utilizar expresiones que en su momento pudieran denigrar a las instituciones, partidos políticos o que calumnien a las personas.

Lo anterior, implicó para la autoridad electoral poner en marcha un nuevo modelo de comunicación política que requirió interpretaciones, acuerdos, reglamentos y un gran debate en torno a la aplicación de las nuevas disposiciones en la materia.

Los primeros retos fueron la aprobación del primer Reglamento de Radio y Televisión, la creación del Comité de Radio y Televisión, la creación de un sistema de administración de los tiempos de Estado, y un riguroso esquema de control, monitoreo y sanciones relacionados con los incumplimientos en la legislación.

La primera prueba para el modelo en cuestión fue la elección de 2009, en donde se pudo aplicar por primera vez la legislación y todo el instrumental legal, técnico y operativo en una elección federal. Lo anterior permitió definir algunas áreas de oportunidad para mejorar dicho

modelo, lo cual ocasionó que posterior a dicha elección se replantearan los retos y desafíos en la materia.

Desde ese momento, a pesar de los desencuentros iniciales, la colaboración de los concesionarios y permisionarios fue fundamental para que la aplicación del modelo tuviera sus primeros resultados positivos. Desde la elección de 2009, los niveles de cumplimiento de la radio y la televisión fueron elevados; se pudo hacer frente a problemáticas muy precisas en torno a la distribución de materiales, pautas y órdenes de transmisión, pero fundamentalmente en materia de construcción de catálogos de estaciones de radio y televisión que cubrirían elecciones locales coincidentes con la federal.

La elección del Estado de México en 2011 constituyó uno de los principales retos que tenía que enfrentar el modelo posterior a la elección federal de 2009. Debido a la falta de disposiciones concretas y precisas en torno a la posibilidad de utilizar o no señales de otras entidades federativas, y sobre todo tratándose de una zona conurbada tan relevante como era la del Valle de México, fue indispensable la creación de mecanismos y criterios que permitieran que los ciudadanos mexiquenses pudieran ser informados de las propuestas de sus candidatos, sin afectar a otras entidades con propaganda política de dicha elección.

La reforma al Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral fue uno de los puntos críticos previos a la elección presidencial de 2012, dicha reforma se debió a la necesidad de regular temas nodales como la disminución de plazos tanto de notificación de pautas como de la entrega de órdenes de transmisión y materiales, la mejora en la administración de los tiempos del Estado, la definición más precisa de atribuciones a los órganos internos del IFE y la dispersión normativa en la materia, distintos criterios del TEPJF, entre otros temas de gran relevancia.

Como en toda democracia, hubo posiciones encontradas —acuerdos y desacuerdos—, sobre todo en los temas referidos en el párrafo previo. Ello dificultó un consenso que pudiera reflejarse en la normatividad en materia de radio y televisión. En esas condiciones, como se expuso en uno de los capítulos de este libro, decidí presentar mi renuncia al nombramiento de Presidente del Comité de Radio y Televisión.

Lo anterior convencido de que este acto permitiría, en el mediano plazo, lograr el mayor consenso y acuerdo posible para sentar las bases en la conformación de las reglas que operarían en la elección presidencial de 2012.

Como lo demuestra la experiencia, la valiosa intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció mecanismos eficientes para que el Consejo General del IFE concretara un nuevo reglamento, que a la postre dio las bases normativas para que el modelo de comunicación política fuera eficaz y entregara buenos resultados a la sociedad.

Una vez concluido el proceso electoral federal de 2012, podemos reiterar que la administración de los tiempos del Estado por el Instituto configuró un enorme desafío en cuanto a su instrumentación. Por lo que se hicieron enormes esfuerzos para desarrollar todo lo necesario con la finalidad de que el modelo funcionara de manera correcta. Algunos de los logros fueron:

1. La coordinación y relación con 2,335 estaciones de radio y canales de televisión a lo largo y ancho de toda la República.
2. La aprobación de reglamentos, normas, acuerdos y criterios coherentes, para que los canales de televisión y estaciones de radio dieran cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales que les correspondían, garantizando así las prerrogativas de los partidos políticos, así como el acceso a tiempos por parte de las autoridades electorales del país.
3. La consolidación de la operación de un vasto equipo tecnológico para verificar con certeza que los concesionarios y permisionarios estuvieran transmitiendo los promocionales electorales durante los 197 días que duró el PEF 2011-2012.
4. El establecimiento de procedimientos internos, que permitieron a las áreas del Instituto contar con los elementos necesarios para sustanciar los diversos procedimientos administrativos sancionadores, que se derivaron de la presentación de quejas o el inicio oficioso de los mismos.
5. La administración de los 48 minutos diarios del tiempo del Estado implicó la transmisión de cerca de 44 millones de promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país, los cuales fueron transmitidos con mayor agilidad que en cualquier otra elección desde 2008, lo cual fue posible gracias a la colaboración conjunta de la autoridad electoral, los partidos políticos y los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión de todo el país.

En este sentido, se puede concluir que todos los involucrados cumplieron con sus obligaciones, como se desprende de los informes de monitoreo y requerimientos. La transmisión de los promocionales conforme a la pauta aprobada y el acatamiento de la normatividad fueron las conductas habituales en todo el país, por parte de las emisoras, existiendo un cumplimiento generalizado superior a 97% en las transmisiones.

Hoy en día ya es posible hacer un balance de la instrumentación de la reforma electoral, sobre todo a partir de que dicha reforma ya se ha puesto a prueba a plenitud.

Un primer aspecto a destacar es que la instrumentación de la reforma resolvió problemas de equidad relacionados con el acceso a medios, sin embargo, evidenció las complejidades de su implementación en la operación.

Respecto a la propaganda gubernamental, se tendría que evaluar la efectividad de las excepciones a la prohibición de ésta en periodo electoral y considerar si es necesario definir con mayor claridad cuáles serían las excepciones permitidas por ley, ya que actualmente se señala a la educación, salud y situaciones de emergencia, lo cual impide tener con mayor certeza cuál es la propaganda exenta a la prohibición.

Otro aspecto que debe ser considerado es que el sistema de monitoreo actualmente no permite detectar de manera automática las transmisiones de la propaganda gubernamental, ya que el monitoreo sólo abarca los promocionales que el IFE pauta y no incluye la propaganda gubernamental de los gobiernos federal, estatal o municipal.

Es importante mencionar que el sistema del IFE no monitorea 100% de las señales del país, por lo que sin duda es un aspecto que deberá ser atendido, de tal manera que se regulen las excepciones a la propaganda y el sistema logre verificar todos los promocionales que la autoridad pauta. Lo anterior implica una reflexión en torno a las nuevas inversiones en el Sistema para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) para mantenerlo actualizado, ya que a lo largo de varios años se ha asignado un presupuesto importante a este tema.

Es pertinente hacer una evaluación al diseño, actualización y conformación de los mapas de cobertura y por consiguiente a los catálogos de estaciones de radio y televisión, en coordinación con la autoridad en materia de radiodifusión. Lo anterior, debido a que, de acuerdo con el marco legal, la única autoridad en materia de comunicaciones es la

COFETEL y, por lo tanto, se debe reconocer en la legislación que los asuntos netamente técnicos son atribución de la COFETEL y no del IFE.

Otro debate existente es el referente a la necesidad de analizar los tiempos, los criterios de asignación y la duración de los *spots*. Sin duda, la expectativa es llegar a un planteamiento que logre equidad entre los partidos políticos y efectividad en la transmisión de los mensajes, lo cual está relacionado con la distribución de los tiempos, los criterios para su asignación y, sobre todo, con el diseño de la pauta.

Al día de hoy, los mensajes son de 30 segundos y un programa mensual de 5 minutos, por lo que se requiere hacer un análisis sobre este particular, con la finalidad de evitar que la ciudadanía pierda el interés. La posibilidad de que los mensajes tengan una duración mayor a la mencionada podría generar que la audiencia se erosione, llevando con ello a que dicha audiencia prefiera Internet o televisión de paga, o cualquier otro medio, por el hecho de que en la televisión y radio mexicanas se enfrente a una multiplicidad de promocionales de corte político durante varios meses en un año de elecciones.

Esta situación de saturación de *spots* no sólo es exclusiva en procesos electorales federales, sino también a nivel local. Tan sólo en 2013, catorce entidades federativas tuvieron elecciones, por lo que prácticamente la mitad del país a lo largo de varios meses se enfrentó a 96 promocionales diarios desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral. Por lo tanto es pertinente que los tiempos destinados a las precampañas y campañas se reduzcan y aún más en los periodos denominados de intercampañas, donde a pesar de que los partidos no pueden hacer difusión, el 100% del tiempo se asigna al IFE y otras autoridades para sus campañas de promoción del voto, lo cual genera una saturación de *spots* exclusivamente de la autoridad electoral.

Un elemento adicional a considerar es la homologación de la terminología para definir varios conceptos, tales como emisoras; estaciones de radio y televisión (bloqueadoras y no bloqueadoras); mensaje, promocional o *spot*, y armonizarla con la legislación en esta materia.

Otro tópico que amerita una reflexión es el relativo a la posibilidad de poder o no insertar mensajes locales en emisoras que están en zonas de conflicto o tienen impedimentos técnicos, operativos y de gestión para transmitir dichos mensajes.

El tema de la operación a través de redes nacionales, el cual se reconoció tanto en la exposición de motivos como en el dictamen corres-

pendiente de la reforma electoral, debe evaluarse para ser incorporado a la norma jurídica, sobre todo por el hecho de que la reforma electoral no buscó en ningún momento imponer obligaciones adicionales a los concesionarios.

Es significativo reconocer que existen condiciones técnicas y legales que, para efectos de aplicación del modelo, podrían justificar un trato diferenciado entre distintas emisoras.

Sin embargo, es importante precisar que para efectos de la ley no debe haber distinción, por lo que las pautas ajustadas, la emisión de requerimientos, las disposiciones contenidas en el reglamento respecto a las permisionarias sin fines de lucro, entre otros temas, deben ser atendidas mediante la emisión de una legislación que distinga con precisión, y justifique la aplicación de normas diferenciadas o suprima los espacios legales que generen dichas diferencias en el trato por parte de la autoridad.

No podemos ser omisos en reconocer que se requiere hacer más flexible el modelo en cuestión, sobre todo en lo relativo a las pautas y a las transmisiones. Es así como se impedirá continuar con una interminable cantidad de requerimientos a los concesionarios y permisionarios, además de que permitiría establecer mecanismos mucho más ágiles en torno a la posibilidad de poder solventar algún error en las transmisiones, evitando con ello una multitud de procedimientos que no ayudan al buen funcionamiento del modelo.

En materia de monitoreo y verificación, es necesario consolidar el mecanismo utilizado actualmente, y transparentar los procesos utilizados, así como los recursos asignados, ya que esto permitiría que, ante una eventual actualización, lo que implicaría una inversión en los sistemas, todos los actores tengan la información necesaria para poder apoyar las iniciativas que en esta materia se presenten. Mientras no se tenga información puntual, veraz y precisa en la forma en la que opera el sistema de monitoreo, la actualización o nuevas inversiones estarán sujetas a una gran discusión en la opinión pública.

Los temas de bloqueos, mapas de cobertura y criterios específicos para zonas conurbadas y pautado por entidad federativa son, sin duda, los grandes dilemas de la aplicación del modelo de comunicación política.

El cumplimiento de las pautas a nivel local implicó a los concesionarios realizar importantes inversiones, esfuerzos técnicos y humanos, a pesar de que algunos de ellos contaban con esquemas de redes naciona-

les, por lo que, si se busca que los partidos políticos tengan asegurada su prerrogativa en esta materia, debemos de llevar a cabo un profundo análisis de la conveniencia de que exista la transmisión bajo este esquema.

En los periodos ordinarios, como se desprende de los informes del IFE, los partidos locales no acceden a sus tiempos o son relativamente escasos los que solicitan acceder a dichos espacios. Por lo tanto, con la finalidad de poder mantener el equilibrio y el buen funcionamiento, sería oportuno que se analizara la pertinencia de autorizar el uso de las redes nacionales para dichos periodos.

En cuanto al pautado, ha sido necesario replantear el esquema con el que se realiza la transmisión de mensajes de los partidos políticos, así como de autoridades electorales en periodo electoral, con el objeto de flexibilizar dicho esquema, con la finalidad de diseñar un formato mixto de acceso a los medios, logrando con ello el cumplimiento de los objetivos que se buscan en las estrategias de campaña.

Es imperante actualizar el marco legal a fin de incorporar las nuevas disposiciones constitucionales en materia de candidaturas independientes o ciudadanas. El modelo actual no tiene considerado el acceso a los medios de estas candidaturas, por lo que se requiere la actualización en esta materia, evitando con ello que la legislación local regule el acceso a los candidatos independientes a través de distintos mecanismos. Siendo necesario homologar y regular a nivel nacional la forma mediante la cual los candidatos independientes podrán acceder a los tiempos en radio y televisión del Estado.

La difusión de los debates en la elección presidencial por momentos estuvo en riesgo. Por ello, es importante precisar los alcances que en esta materia se tienen en la legislación actual. Si bien, de acuerdo con la Tesis del Tribunal Electoral XXXV/2012, del 19 de diciembre de 2012, “Debates presidenciales. El Instituto Federal Electoral carece de facultades para ordenar su transmisión en Cadena Nacional”, el IFE no tiene atribuciones para ordenar cadena nacional para la transmisión de los debates que organiza el Instituto, por lo cual se requiere dejar perfectamente establecida la forma de difusión de estos eventos, evitando con ello que se lleven a cabo interpretaciones erróneas respecto a la obligación o no de transmitirlos por parte de los concesionarios.

No omito comentar que se requiere reformar algunos preceptos en leyes secundarias, para dar concreción a las disposiciones constitucionales. Es el caso, por ejemplo, del derecho de réplica, de la promulga-

ción de una eventual Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional o, en su caso, de una Ley de Partidos.

No podemos dejar de señalar el hecho de que desde 2009, los partidos políticos empezaron a usar para sus campañas, de manera frecuente, herramientas electrónicas como páginas web en Internet y las redes sociales. Sin embargo, fue hasta los comicios de 2012 que se utilizaron con mayor intensidad dichos medios, por lo que, de no flexibilizarse el modelo de comunicación política actual, se dará lugar a la utilización de otros medios de comunicación para llegar al electorado.

Existe un convencimiento generalizado de que la calidad de la democracia transita por los niveles de información, interés y participación de los ciudadanos en torno a los partidos, los candidatos, los temas de la elección y, en general, de los asuntos públicos.

Por lo tanto, es posible afirmar que los medios de comunicación cumplen una función primordial en los parámetros de calidad democrática y construcción de ciudadanía, por tal motivo, se deben llevar a cabo de manera coordinada las transformaciones que el modelo requiere, considerando a la industria de la radio y la televisión para la realización de estos cambios.

En lo anterior radica la relevancia de que el modelo de comunicación política tenga una base de equidad, que descansa en las reglas que garanticen el pleno ejercicio de la libertad de expresión de todos los actores, y el derecho a la información de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, vale la pena señalar que, a pesar de las dificultades y conflictos, tanto los Consejeros del IFE y sus áreas ejecutivas, los partidos políticos, como los propios concesionarios de radio y televisión tuvimos la capacidad de hacer posible un nuevo modelo de comunicación política que demostró, con niveles de cumplimiento históricos, que es posible que los ciudadanos conozcan la oferta política de los distintos candidatos en un esquema de mayor equidad electoral.



# Índice de tablas, esquemas, mapas y gráficas

## ***Tablas***

Tabla 1	Características del sistema	16
Tabla 2	Regulación de medios de comunicación	16
Tabla 3	Equidad en el acceso a los medios de comunicación	17
Tabla 4	Contratación de publicidad	18
Tabla 5	Campaña presidencial 2006. Gastos	28
Tabla 6	Campaña presidencial 2006. <i>Spots</i>	29
Tabla 7	<i>Spots</i> en términos de segundos	30
Tabla 8	Precampaña federal. Tiempos de radio y televisión	45
Tabla 9	Campaña federal. Tiempos de radio y televisión	46
Tabla 10	Reglamentación en materia de radio y televisión	49
Tabla 11	Precampaña. Criterios para distribuir los tiempos	56
Tabla 12	Intercampaña. Criterios para distribuir los tiempos	57
Tabla 13	Campaña. Criterios para distribuir los tiempos	57
Tabla 14	Elecciones no coincidentes con la federal	61
Tabla 15	Elecciones coincidentes con la federal	63
Tabla 16	Catálogo de las emisoras de radio y televisión del estado de Campeche	76
Tabla 17	Sistemas de televisión restringida que operan en la entidad	77
Tabla 18	Parámetros de implementación	83
Tabla 19	Entrada en operación de subsistemas	84
Tabla 20	Número de canales y estaciones de televisión y radio monitoreados	85
Tabla 21	Calendario electoral de entidades con proceso electoral local coincidente con el federal	88
Tabla 22	Notificación de pautas y entrega de materiales	93
Tabla 23	Versiones de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales durante precampaña	94

Tabla 24	Versiones de promocionales por partido político durante precampaña	95
Tabla 25	Versiones de promocionales por partido político durante precampaña federal y local	95
Tabla 26	Pautas notificadas por entidad federativa	98
Tabla 27	Cálculo de distribución de los mensajes de la campaña de 2009 en las 21 entidades sin elección local	99
Tabla 28	Órdenes de transmisión por medio	101
Tabla 29	Distribución de pautas y materiales por partido político	103
Tabla 30	Distribución de promocionales a los partidos políticos y autoridades electorales	104
Tabla 31	Promocionales de los partidos políticos	105
Tabla 32	Notificación de pautas	108
Tabla 33	Pautas replicadas durante el proceso electoral federal 2008-2009	109
Tabla 34	Promocionales pautados por hora, 31 de enero de 2009	111
Tabla 35	Promocionales pautados por hora, 1 de enero de 2009	112
Tabla 36	Distribución de promocionales para partidos políticos y autoridades electorales durante la precampaña federal	130
Tabla 37	Señales verificadas por entidad	131
Tabla 38	Verificación de transmisiones en el Distrito Federal. Porcentaje de promocionales transmitidos y no transmitidos	133
Tabla 39	Verificación de transmisiones en el Distrito Federal. Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta	134
Tabla 40	Pautas, órdenes de transmisión y materiales. Elección federal de 2009	136
Tabla 41	Cambios en preceptos reglamentarios	142
Tabla 42	Cambios en diversos criterios	144
Tabla 43	Cronograma de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión	148
Tabla 44	Temas de discusión para la reforma al Reglamento de Radio y Televisión	149
Tabla 45	Cobertura de las emisoras en el Estado de México	168
Tabla 46	Población en zona conurbada por municipio	171
Tabla 47	Población por tipo de municipio	173
Tabla 48	Análisis de las 24 emisoras de radio y televisión cuya señal alcanza los 59 municipios mexiquenses de la zona conurbada	177
Tabla 49	Notificación de pautas de coaliciones	181

Tabla 50	Plazo en el que los materiales deben salir al aire a partir de su entrega por parte de los partidos políticos	183
Tabla 51	Plazo en el que los materiales deben transmitirse a partir de su notificación	183
Tabla 52	Plazo para la notificación de requerimientos a partir de la detección del incumplimiento	184
Tabla 53	Atribuciones de los vocales	185
Tabla 54	Mapas de cobertura	187
Tabla 55	Catálogos	188
Tabla 56	Fechas de notificaciones de pautas, órdenes de transmisión y materiales	192
Tabla 57	Reducción de plazos	194
Tabla 58	Observaciones y propuestas	197
Tabla 59	Lineamientos que se emitieron a partir de la reforma al Reglamento	209
Tabla 60	Cronograma de actividades para la reforma al RART	233
Tabla 61	Modificaciones más importantes	239
Tabla 62	Número de versión de materiales en radio y televisión por tipo de actor	243
Tabla 63	Número de versión de materiales por etapa electoral	244
Tabla 64	Fechas de acceso a radio y televisión en los procesos electorales locales coincidentes con la federal de 2012	246
Tabla 65	Fechas de acceso a radio y televisión en los procesos electorales locales coincidentes con la federal de 2012	247
Tabla 66	Catálogo de emisoras que cubrieron el proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales coincidentes y las elecciones extraordinarias en Morelia e Hidalgo	249
Tabla 67	Clasificación de las emisoras de acuerdo con modalidad de operación	263
Tabla 68	Condiciones técnicas y operativas	286
Tabla 69	Concentrado general. Televisión Azteca	288
Tabla 70	Concentrado general. Grupo Televisa	289
Tabla 71	Número de emisoras consideradas	294
Tabla 72	Cumplimiento general	297
Tabla 73	Cumplimiento de pauta invertida por grupo televisivo en campañas	298
Tabla 74	Cumplimiento de pauta por actor político: Televisión Azteca	299
Tabla 75	Cumplimiento de pauta por actor político: Televisa	299

Tabla 76	Datos generales acumulados, proceso electoral federal de 2012 y coincidentes	301
Tabla 77	Cumplimiento, incumplimiento y no verificados acumulados. Proceso electoral federal de 2012 y coincidentes	302
Tabla 78	Promedio de cumplimiento por entidad federativa. Precampañas	304
Tabla 79	Cumplimiento por tipo de actor. Precampañas y coincidentes	305
Tabla 80	Cumplimiento por tipo de actor. Intercampaña	307
Tabla 81	Cumplimiento por tipo de actor. Campañas	308
Tabla 82	Porcentaje de no transmitidos por tipo de actor	309
Tabla 83	Cumplimiento general. Veda	310
Tabla 84	Catálogo de noticieros para precampañas	317
Tabla 85	Criterios metodológicos	320
Tabla 86	Variables del monitoreo	321
Tabla 87	Recursos técnicos utilizados para presentar la información	322
Tabla 88	Importancia de las noticias	323
Tabla 89	Registro de encuestas o sondeos de opinión	323
Tabla 90	Tiempo de transmisión	325
Tabla 91	Tiempo dedicado a precandidatos y partidos	326
Tabla 92	Piezas informativas por partido político	327
Tabla 93	Piezas informativas por partido	327
Tabla 94	Ubicación o jerarquización de la información	329
Tabla 95	Tiempo destinado a partidos políticos en noticieros de radio y televisión	335
Tabla 96	Tiempo otorgado a los candidatos para la contienda presidencial (términos porcentuales)	339
Tabla 97	Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticieros de ambos medios	340
Tabla 98	Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticieros de radio	340
Tabla 99	Partidos a los que se dedicó más tiempo en los noticieros de televisión	341
Tabla 100	Piezas informativas por partido político	341
Tabla 101	Cantidad de piezas informativas con valoración en radio y televisión, así como el número de valoraciones positivas y negativas	342
Tabla 102	Número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en radio	343

Tabla 103	Número de piezas de monitoreo por recurso técnico y candidato en televisión	343
Tabla 104	Comité Técnico que sugerirá los formatos para la celebración de los debates	358
Tabla 105	Total de casillas en las que se realizó el recuento según elección	373
Tabla 106	Resultados de la elección para Presidente de México (por partido político y coalición)	373
Tabla 107	Resultados del cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	374
Tabla 108	Cómputo final en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	379

### ***Esquemas***

Esquema 1	Creación del primer Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral 2008	53
Esquema 2	Distribución de tiempos	54
Esquema 3	Criterios de distribución de los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos	58
Esquema 4	El ciclo de acceso a radio y televisión	81

### ***Mapas***

Mapa 1	Mapa de cobertura de señales de radio FM en el Estado de México	71
Mapa 2	Mapa de cobertura de señales de radio AM en el Estado de México	71
Mapa 3	Mapa de cobertura de señales de televisión en el Estado de México	72
Mapa 4	Mapa de cobertura de señales de radio FM, AM y canales de televisión en el Distrito Federal	72
Mapa 5	Mapa de coberturas de los medios locales del Estado de México	163
Mapa 6	Calendario electoral 2012	245

### ***Gráficas***

Gráfica 1	Medios pautados y monitoreados por el IFE	86
Gráfica 2	Comportamiento de las principales emisoras de radio	137
Gráfica 3	Comportamiento de los principales canales de televisión	138
Gráfica 4	La equidad: transmisión por partido político	138
Gráfica 5	Pregunta cuatro a concesionarios y permisionarios	235

Gráfica 6	Pregunta ocho a concesionarios y permisionarios	236
Gráfica 7	Catálogo de emisoras que cubrieron el proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales coincidentes y las elecciones extraordinarias en Morelia e Hidalgo, por tipo de medio	251
Gráfica 8	Repetidoras de Televisión Azteca	297
Gráfica 9	Repetidoras de Televisa	298
Gráfica 10	Porcentaje de cumplimiento acumulado por partidos políticos durante las tres etapas del proceso electoral federal de 2012 y coincidentes	303
Gráfica 11	Cumplimiento por partido político. Precampañas y coincidentes	306
Gráfica 12	Cumplimiento por partido político. Intercampaña y coincidentes	307
Gráfica 13	Cumplimiento por partido político. Campañas	309
Gráfica 14	Cumplimiento por entidad federativa. Veda electoral	311
Gráfica 15	Piezas informativas dedicadas a precandidatos	325
Gráfica 16	Cobertura en los noticieros por candidato a la Presidencia	331
Gráfica 17	Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (acumulado total)	332
Gráfica 18	Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (por grupo de emisoras)	333
Gráfica 19	Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República (por entidad federativa)	334
Gráfica 20	Tiempo destinado a partidos políticos en noticieros de radio y televisión (acumulado en horas)	335
Gráfica 21	Tiempo destinado a Senadores y Diputados federales por partido político o coalición en noticieros de radio y televisión	336
Gráfica 22	Piezas informativas valoradas en radio	337
Gráfica 23	Piezas informativas valoradas en televisión	337
Gráfica 24	Piezas informativas valoradas sobre partidos políticos y coaliciones	338

## Fuentes de consulta

- Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente.
- Acuerdo CG117/2012, del Consejo General del Instituto Federal Electoral “Por el que se modifica el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal”.
- Acuerdo CG120/2012, “Por el que se crea el Comité Técnico que sugerirá los formatos para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, aprobado el 7 de marzo de 2012 por el Consejo General del IFE.
- Acuerdo CG377/2011, “Por el que se ordenó la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2011-2012 en los programas de radio y televisión que difundan noticias”, aprobado por el Consejo General el 11 de octubre de 2011.
- Astudillo, César (2008). “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ávila Ortiz, Raúl (2008). “México: principio de equidad y las nuevas reglas de la contienda electoral”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bobbio, Norberto (1997). *De senectute*. Madrid: Taurus.
- Borja, Rodrigo (1998). *Enciclopedia de la política*, México: FCE.
- Bouza, Fermín (1998). “La influencia política de los medios de comunicación: mitos y certezas del nuevo mundo”. En *El debate de la Comuni-*

- cación*, edición preparada por Juan Benavides Delgado, Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid.
- Centro de Desarrollo Democrático (2008). *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*. México: IFE.
- Centro de Formación y Desarrollo (2003). *Las nuevas modalidades de interlocución política en México* [documento de circulación interna]. México: IFE.
- Consejo General del IFE (2012). “Informe Final de la Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los Lineamientos, criterios o bases para la realización de los debates entre los candidatos de los partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral 2011-2012”, presentado en el Consejo General del IFE en la sesión ordinaria del 28 de junio de 2012.
- Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 11 de diciembre de 2007.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (2010, 30 de abril). *Diagnóstico del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*. México: IFE.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (s/f). “Informe sobre los trabajos para la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”. Recuperado de [www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Docconsulta/06/pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Docconsulta/06/pdf)
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE (2011, octubre). “Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión”, México: IFE.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión (2012). “Informe general sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012”. México: IFE, julio.
- Esteinou Madrid, Javier (2011). “Elecciones, comunicación política y límites de la democracia en México”. En *Comunicación política y democracia* (Col. Sinergia). México: IEDF.
- Gutiérrez, Martha Rebeca (2011). *Equidad en el uso de tiempos del Estado en radio y televisión para partidos políticos*. México: ITAM.
- [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5230204&fecha=13/01/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230204&fecha=13/01/2012)
- <http://dof.gob.mx/nota-to-doc.php?codnota=5217269>

<http://es.scribd.com/doc/77239094/Informe-de-tiempos-de-precampanas-FCPYS-IFE>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/4/52.htm?s=>

<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Mexico/radiotelevision.doc>

<http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?odigo=5247383&fecha=15/05/2012>[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5241814&fecha=02/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5241814&fecha=02/04/2012)<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo67421.doc>

<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP-ComiteRadioTelevision/DEPPP-ActasACuerdos/DEPPP-acuerd>

[http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/CG-actas/2009/Febrero/13febrero/CGe130209\\_2](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/CG-actas/2009/Febrero/13febrero/CGe130209_2)

<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/noviembre/CGex201111-14/CG>

[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Direccion\\_Ejecutiva\\_de\\_Prerrogativas\\_y\\_Partidos\\_Politicos/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Direccion_Ejecutiva_de_Prerrogativas_y_Partidos_Politicos/)

<http://www.linkedin.com/pub/emmanuel-quintero/33/963/406>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo62997.doc>

[http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Reforma\\_electoral/reforma2pl.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Reforma_electoral/reforma2pl.pdf)

“Informe Final sobre las actividades realizadas por la Comisión de Capacitación y Organización Electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012”, dado a conocer en sesión del Consejo General del IFE el 3 de octubre de 2012.

“Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos”, presentado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General, celebrada el 15 de febrero de 2012.

Instituto Federal Electoral (2006a). *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*. México: IFE.

Instituto Federal Electoral (2006b). *Estadística de las elecciones federales de 2006*. Recuperado de <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>

Instituto Federal Electoral (2009). “Informe general sobre la implementación de la reforma electoral durante el proceso 2008-2009”. México: documento IFE.

- Instituto Federal Electoral (2011). “Informe general de precampañas”, presentado ante el Consejo General el 28 de marzo de 2012.
- Instituto Federal Electoral (2012). “Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral con el propósito de atender el principio de definitividad que rige los procesos electorales y, por lo tanto, difundir la realización y conclusión de los actos y actividades trascendentes de este órgano electoral, en cumplimiento al Acuerdo CG331/2011”.
- Instituto Federal Electoral, diversos Acuerdos del Consejo General.
- Instituto Federal Electoral, diversos votos particulares de Consejeros Electorales.
- Kats, Elihu y Lazarsfeld, Paul (1979). *La influencia personal. El individuo en el proceso de comunicación de masas*. Barcelona: Hispano Europea.
- Ley General de Asentamientos Humanos (1993) [última actualización en abril de 2012]. México: *Diario Oficial de la Federación*.
- López Noriega, Saúl (2011). *El IFE frente a los medios de comunicación* (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 34). México: TEPJF.
- Recurso de Apelación SUP-RAP-52/2010, del 24 de diciembre de 2010.
- Santaella López, Manuel (1990). *Opinión pública e imagen de Maquiavelo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1998a). *Homo videns, la sociedad teledirigida*. Madrid, España: Taurus.
- Sartori, Giovanni (1998b). *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: Sedesol, Conapo e INEGI.
- Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión del IFE. “Informe respecto de la verificación de pautas de transmisión con motivo del inicio de las precampañas del Proceso Federal 2008-2009”.
- Senado de la República, LX Legislatura, versión estenográfica del miércoles 12 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&fecha=2007-9-12>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia formulada por la Comisión encargada de elaborar el proyecto de cali-

ficación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el juicio de inconformidad identificado con el número de expediente SUP-JIN-359/2012.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, diversas resoluciones.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, diversas tesis.

Universidad Nacional Autónoma de México (2012). *Informe de precampañas del Monitoreo de Espacios Noticiosos en Radio y Televisión Precampañas Electorales para Presidente de la República 2011-2012. Periodo del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012* [presentado en el Consejo General del IFE el 28 de marzo]. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Valdés Zurita, Leonardo (2010). “Ponencia sobre el funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral: el porqué de la reforma y sus logros”. Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales “Promoviendo el Acceso a los Procesos Electorales”.

Verón, Eliseo (2004). *Fragmentos de un tejido*. Barcelona: Gedisa.

Woldenberg, José (2007). *Estudios sobre La Reforma Electoral 2007, hacia un nuevo modelo. Estampas de la Reforma*. México: TEPJF.

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)



## Glosario

AMIC	Asociación Mexicana de Investigación en Comunicación
CCM	Coalición Compromiso por México
CENACOM	Centro Nacional de Control y Monitoreo
CEVEM	Centros de Verificación y Monitoreo
CG	Consejo General del Instituto Federal Electoral
CIRT	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión
CMP	Coalición Movimiento Progresista
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRT	Comité de Radio y Televisión
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales
IBOPE	Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística
IEEM	Instituto Electoral del Estado de México
IFE	Instituto Federal Electoral
IMER	Instituto Mexicano de la Radio
INRA	Investigación de Mercados INRA
JGE	Junta General Ejecutiva
MC	Movimiento Ciudadano
MP	Movimiento Progresista
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Proceso electoral federal
PNA	Partido Nueva Alianza

PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RART	Reglamento de Acceso a Radio y Televisión
RTC	Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
SIATE	Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado
SIVEM	Sistema de Verificación y Monitoreo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

# INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

## JUNTA GENERAL

M. en D. Jesús Castillo Sandoval  
CONSEJERO PRESIDENTE

M. en A. P. Francisco Javier López Corral  
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

Lic. Jesús George Zamora	DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN
Lic. Rafael Plutarco Garduño García	DIRECTOR DE CAPACITACIÓN
Dr. Sergio Anguiano Meléndez	DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS
Lic. José Mondragón Pedrero	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN
Lic. Humberto Infante Ojeda	DIRECTOR DEL SERVICIO ELECTORAL PROFESIONAL
Lic. Alma Patricia Sam Carbajal	DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

---

Lic. Hernán Mejía López  
TITULAR DEL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN

Mtro. Ruperto Retana Ramírez  
CONTRALOR GENERAL

Ing. Pablo Carmona Villena  
JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA

Dr. Ángel Gustavo López Montiel  
TITULAR DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

Mtro. Juan Carlos Muciño González  
JEFE DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL



# INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

## COMITÉ EDITORIAL

### PRESIDENTE

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

### INTEGRANTES

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Dr. Gabino E. Castrejón García

Dra. Iliana Rodríguez Santibáñez

Mtro. Jesús Raúl Campos Martínez

Mtro. Juan Carlos Silva Adaya

Dr. Roberto Mellado Hernández

Dra. Rosa María Mirón Lince

### SECRETARIO TÉCNICO

Dr. Ángel Gustavo López Montiel

---

### ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

*Diseño gráfico y editorial*

Ana Llely Reyes Pérez

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

*Editorial*



SERIE  
investigaciones jurídicas  
y político-electorales

**El papel de la radio y la televisión en el nuevo modelo de comunicación política: lecciones para México**, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2013 en los talleres gráficos de Jano S. A. de C. V., ubicados en Ernesto Monroy Cárdenas núm. 109, manzana 2, lote 7, colonia Parque Industrial Exportec II, C. P. 50200, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes ITC New Baskerville, diseñada por John Baskerville y Bookman Old Style diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita