

ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL Y SU PERSPECTIVA ANTE EL PROCESO DE ELECCIÓN 2009

Juan Manuel Escudra Díaz*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: Introducción. I. Análisis de los Preceptos legales objeto de reforma: II. Nuevas reglas en las condiciones de la competencia; a). Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; b). Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña; III. Nueva integración y facultades para las autoridades electorales; IV). Otras disposiciones complementarias. V. Síntesis de aspectos relevantes de la Reforma.

Introducción

La emisión del voto es un acto que en la mayoría de los países significa el refrendo de la ciudadanía hacia un régimen o forma de gobierno democrático. En México el significado del voto ha cobrado una dimensión política fuertemente asociada con una reforma institucional que ha dotado en distintos momentos, de una fisonomía particular al proceso de cambio hacia la democracia.

Con la implementación de la Ley de Organizaciones, Partidos y Procesos Electorales (LOPPE), se inició una larga lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos frente a la actitud y los métodos utilizados por el Estado a través de sus gobernantes, que para entonces pertenecían a un solo partido.

La historia de las reformas electorales en el país, puede dividirse en cuatro grandes etapas. La primera, de 1964-1986, que tuvo como objetivo legitimar el sistema de partido hegemónico. La segunda, con las reformas de 1987, 1990 y 1993, abonó en la intención de garantizar la gobernabilidad y la construcción de nuevas instituciones electorales. La tercera, que abarca el periodo 1994-2006, generó las condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al dotar de autonomía al IFE, así como conducir a la alternancia en el poder tanto local como federal; y la cuarta, que ha iniciado con la denominada reforma electoral aprobada en el año 2007 y que impactará en nuevas reglas del proceso electoral a realizar el año 2009 y seguramente varios procesos electorales más.

En efecto, las reformas electorales que ha vivido México propiciaron un sistema electoral y de partidos más plural y competitivo. Los cambios que se produjeron no como concesión, sino como respuesta a una demanda ciudadana cada vez más reiterada, establecieron las bases para fomentar las condiciones para construir un nuevo modelo tendente a concretar una verdadera y paulatina transición a la democracia, pues claramente puede apreciarse que dichos cambios han influido de manera directa en los procesos electorales tanto federales como estatales y sus normas de operación.

Sin embargo, con el proceso electoral federal que se realizó en México el pasado 2 de julio del 2006, se evidenciaron las limitaciones de la legislación electoral que se encontraba vigente, lo que motivó que los actores políticos y sociales del país, pugnarán por una nueva reforma electoral que condujera a condiciones más justas y equitativas en la contienda electoral.

La experiencia en otros países muestra que en una democracia multipartidista y con gobierno dividido, son bajas las probabilidades de sacar adelante grandes reformas

en materia política, económica o social. Las llamadas “reformas estructurales” son mucho más factibles en gobiernos autoritarios o de partido hegemónico, en donde la falta de contrapesos y de oposiciones fuertes e institucionalizadas facilita los cambios amplios e integrales promovidos desde el gobierno.

No obstante lo anterior, en el mes de abril de 2007, el Congreso de la Unión aprobó la “Ley para la Reforma del Estado”, (impulsada entre otros legisladores por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera), que contenía cinco grandes rubros (a) Reforma del Estado y de Gobierno; b) Democracia y Sistema Electoral; c) Federalismo; d) Reforma del Poder Judicial; y e) Garantías Sociales); siendo esta ley, el origen de la denominada Reforma Electoral que fue aprobada en el mes de septiembre del mismo año.

Para comprender de mejor manera los alcances de la Reforma Electoral de 2007, este trabajo se desarrolla en cuatro apartados: el primero, destinado a revisar de manera genérica los temas contenidos en el COFIPE, que fueron objeto de reforma.

En el segundo apartado se abordan de manera particular las nuevas reglas a que deberán sujetarse los diversos actores de los procesos electorales, destacando la forma en que habrán de manejarse las campañas publicitarias en radio y televisión dado que como es sabido, ya no pueden los partidos políticos, sus candidatos, dirigentes, militantes, simpatizantes ni cualquier tercero contratar por sí o por intermediación de otros, tiempos para difundir plataformas electorales o promover la obtención del voto a favor de algún partido o candidato. Asimismo, se aborda la reducción de los tiempos de duración de las campañas electorales, y la regulación emitida por cuanto a las precampañas.

El tercer apartado de este estudio aborda las disposiciones que determinan una nueva integración del Instituto Federal Electoral, así como las atribuciones conferidas a las autoridades electorales incluido el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la cuarta parte o apartado del documento, se abordan otros aspectos contenidos en la reforma y que para efectos de este análisis se denominan como: Otras disposiciones complementarias. En este rubro se refieren las nuevas reglas a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de donde destaca limitación para difundir durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta la jornada electoral, logros y obras de gobierno, sean federales, estatales o municipales, con lo cual se busca evitar ,injerencia en los procesos electorales con la consecuente inequidad que ello implica.

También en este apartado se analizan las disposiciones incorporadas a la legislación electoral aplicable a los partidos políticos en materia de:

- Constitución de partidos políticos;
- Pérdida del registro;
- Derechos y Obligaciones;
- Obligaciones en materia de transparencia;
- Asuntos internos;
- Franquicias postales y telegráficas;

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

- Coaliciones
- Publicación de encuestas o sondeos

lo cual permitirá identificar nuevas reglas que habrán de tenerse en cuenta tanto para la constitución y organización de los partidos políticos, como para la forma de integrar los órganos electorales y para identificar las nuevas reglas que habrán de tenerse en cuenta a partir del proceso electoral a realizarse en el año 2009.

PRIMERA PARTE

I. Análisis de los Preceptos legales objeto de reforma.

Como se ha manifestado, la más reciente Reforma Electoral quedó enmarcada en el proceso de Reforma del Estado que vive nuestro país por disposición legal (Ley para la Reforma del Estado), lo cual condujo a las diferentes fuerzas políticas a participar en amplias discusiones y aportación de ideas, para alcanzar condiciones de mayor equidad en los procesos electorales entre otros aspectos.

Al hablar de una reforma electoral que implicó la abrogación de un ordenamiento legal (COFIPE) y la aprobación de otro, haría pensar que en pos de tal reforma electoral, se habrían modificado todas las disposiciones legales existentes para regular la actividad electoral del país, así como las disposiciones que rigen a los partidos políticos; sin embargo, es necesario revisar cuántos preceptos fueron objeto de reforma, adición o derogación, para establecer si se trató de una reforma parcial o total a nuestro sistema electoral y consecuentemente al COFIPE, o bien, si únicamente se adecuaron algunas disposiciones conforme a las necesidades del entorno político rector en nuestro tiempo.

En una primera revisión comparativa del COFIPE (vigente y abrogado), es de señalar que se integraba de 300 artículos, conservándose sin mayor cambio un total de 175, se modificaron 125 preceptos y se adicionaron 93, quedando en consecuencia conformado el COFIPE con un total de 393 artículos.

En términos generales, puede señalarse que la reforma en cuestión giró en torno a tres ejes principales, relativos a:

- Disminución en forma significativa del gasto en las campañas electorales;
- Fortalecimiento de las atribuciones y facultadas conferidas a las autoridades electorales federales; y
- Diseño de un nuevo modelo de comunicación entre Partidos y Sociedad.

Conforme a esta reforma para lograr costos menos onerosos en las campañas electorales, se estableció una nueva fórmula para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, en razón de la eliminación del mecanismo hasta 2006 utilizado, relativo a la compra de tiempos de transmisión en radio y televisión, por lo que al no poder ya los partidos políticos, sus dirigentes, candidatos, militantes, simpatizantes o cualquier persona adquirir tiempos de

transmisión en dichos medios de comunicación, evidentemente los recursos que se requerirán para desarrollar una campaña electoral, serán significativamente inferiores a las cantidades que se empleaban en años anteriores.

Consecuentemente, si los partidos políticos gastarán menos en la difusión de sus plataformas electorales y de sus actividades ordinarias, la reforma prevé la reducción del financiamiento público, así como de los parámetros que se encontraban vigentes para determinar el monto del financiamiento privado que podrán recibir dichos institutos políticos.

De igual forma, la reforma que nos ocupa, dispuso menor duración de las campañas electorales y reguló por primera vez, los actos preliminares para la elección de candidatos al interior de los partidos, los cuales son denominados como actos de precampaña, con lo cual se pretende evitar interpretaciones a la ley respecto de tal tema como venía ocurriendo, pues basta recordar los últimos dos procesos electorales presidenciales, en que basados en la no regulación del proselitismo político en tiempos no electorales, algunos candidatos (Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador), desarrollaron actos de campaña con excesiva antelación a la fecha de la elección, lo cual rompía con el principio de equidad previsto en la ley electoral.

En cuanto al fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales de la Federación, la reforma dispuso diversos aspectos, de los cuales destacaron las disposiciones tendentes a la renovación escalonada de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como modificación del tiempo de duración del encargo (6 años el Consejero Presidente y 9 años el resto de los Consejeros) en lugar de 7 años que preveía el COFIPE, de igual forma se incorporó la posibilidad de reelección en el cargo por una sola ocasión para el Presidente del Consejo General, lo cual no estaba permitido.

Asimismo, se adicionaron algunos requisitos para ser Consejero Electoral, consistentes en:

- Se precisó la antigüedad de cinco años como mínimo con título profesional a nivel licenciatura y la necesidad de experiencia en la materia para el desempeño del cargo. El Código anterior si bien señalaba como requisito la existencia de título profesional, no se determinaba nivel mínimo de estudios y mucho menos antigüedad de expedición.
- Se estableció como requisito no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- Se eliminaron dos requisitos previstos en el COFIPE anterior, que impedía ser Consejero Electoral a quien se desempeñe o haya desempeñado con el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; así como también respecto de quienes hayan sido registrados como candidatos a algún cargo de elección popular dentro de los cinco años anteriores a la fecha de designación como Consejero.
- Se amplió el plazo de separación de cargo público de alto nivel (Secretario de

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

Estado, Procurador General de la República o del distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno), fijándose el plazo de 4 años, en lugar de 1 que se encontraba previsto.

En cuanto a este mismo rubro relativo al fortalecimiento de las atribuciones y facultadas conferidas a las autoridades electorales federales, se emitieron diversas disposiciones encaminadas a delimitar con mayor puntualidad las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tales como la referente a que las Salas Superior y regionales del Tribunal, sólo podrán declarar la nulidad de la elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, con lo cual se elimina la facultad jurisdiccional para crear mediante interpretación judicial, causales de nulidad no previstas por la ley como fue el caso de la denominada “*causal de nulidad abstracta*” que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver las impugnaciones formuladas contra la elección para Gobernador del Estado de Tabasco.

Como se apuntó líneas arriba, otro aspecto importante de la reforma fue la prohibición impuesta tanto a los partidos políticos, sus candidatos, dirigentes, y en general a cualquier persona, para contratar tiempos de transmisión en radio o televisión para destinarlos a difundir mensajes de tipo electoral o para difundir en cualquier forma sus plataformas electorales; sustituyéndose dicho mecanismo utilizado hasta 2006, para que en lo subsecuente tales mensajes únicamente sean transmitidos utilizando los tiempos de estado que les sean asignados a los partidos políticos por parte del IFE.

Asimismo, en la reforma al Código electoral que nos ocupa, se incorporó disposición expresa encaminada a evitar la inducción del voto por parte de las instancias gubernamentales, al establecerse que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de los poderes federales, estatales, municipales, así como las correspondientes del Distrito Federal; quedando exceptuada de esta restricción la información que emitan las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y las de protección civil en casos de emergencia.

Dada la amplitud de los preceptos modificados con la reforma de más reciente cuño, lo cual indudablemente generará condiciones totalmente distintas a las hasta ahora vividas, es conveniente identificar los diferentes temas que analizó el legislador y que consideró necesario modificar para garantizar nuevas condiciones electorales y por tanto nuevas reglas encaminadas a profundizar en la democracia del país.

Así encontramos que con la reforma electoral aprobada en septiembre de 2007, se fijaron nuevas reglas a que se deberán sujetar tanto los partidos políticos como sus candidatos, las autoridades electorales y los particulares en general. Dichas reglas pueden catalogarse en:

II. Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.

En este aspecto se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos políticos, lo cual apunta a una racionalización del gasto público que se destina a tales institutos políticos; asimismo, para reducir notoriamente los gastos electorales. Otro aspecto importante es la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Al respecto debe recordarse que hasta la elección de 2006, para determinar el monto del financiamiento público a que tenía derecho cada partido político, se utilizaba una fórmula compleja en que se tenían en consideración diversos factores según la elección de que se tratara (diputados, senadores o Presidente de la República), pero en donde invariablemente se partía de dos rubros que por su naturaleza impedían disminuir los costos de las campañas (costo mínimo aprobado en el año inmediato anterior, adicionado con el índice nacional de precios al consumidor), ello generaba de manera inercial que cada año el financiamiento público para los partidos políticos fuera a la alza y sólo sujeto a los resultados electorales que cada uno obtuviera.

Sobre el particular el artículo 49, numeral 7, del COFIPE, disponía:

“Artículo 49

...

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

– El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

– El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

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

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

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

En razón de ello, con la reforma se fijó una nueva fórmula para definir el monto de recursos de que podrán disponer los institutos políticos por concepto de financiamiento público tanto para sufragar sus gastos ordinarios como los necesarios para participar en los procesos electorales; por lo cual, para determinar el financiamiento público para gastos ordinarios de los partidos políticos, dicha fórmula resulta práctica por su simpleza pues para determinar el total de recursos distribuible entre los partidos políticos que se encuentren representados en las Cámaras del Congreso de la Unión, bastará multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el sesenta y cinco por ciento del monto del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

Una vez determinado el monto total a distribuir, se aplicará el principio 30 – 70, mismo que consiste en repartir en forma igualitaria entre los partidos políticos con derecho a ello el treinta por ciento de las cantidades resultantes, mientras que el setenta por ciento se ha de repartir considerando el porcentaje de la votación nacional que haya obtenido cada instituto político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección inmediata anterior para diputados por el principio de mayoría relativa.

Consecuentemente, a partir de la reforma electoral que nos ocupa, el costo previo de una campaña pierde importancia para determinar el monto de los recursos que cada partido político habrá de recibir para el sostenimiento de su operación ordinaria.

Otro aspecto que paralelamente fue modificado en cuanto a los recursos que reciben los partidos políticos, es el relativo al financiamiento para gastos de campaña, donde también se cambió el criterio para determinar su monto, ya que las disposiciones vigentes hasta 2007 establecían que se entregaría una cantidad igual al monto que a cada partido le correspondiera por concepto de financiamiento para gastos ordinarios, mientras que la nueva norma prevé dos nuevos criterios para determinar dicho financiamiento:

- En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político representado se le otorgará el equivalente al 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le correspondan ese año;
- En el año de la elección en que se renueve únicamente la Cámara de Diputados, a cada partido político representado tendrá derecho a recibir el equivalente al 30% del financiamiento público para actividades ordinarias a que tenga derecho precisamente en el año de la elección.

Así pues, el rubro del financiamiento público para los partidos políticos, tendrá una disminución sustancial a partir de que los partidos políticos no erogarán cantidad alguna (como se analiza más adelante), por concepto de acceso a la radio y televisión para promocionar el voto en su favor, lo cual explica la baja en el monto de los recursos que habrán de requerir para solventar sus gastos tanto ordinarios de operación,

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

como los necesarios para solventar las campañas electorales en que participen.

Se regulan de manera precisa los debates entre candidatos a la Presidencia de la República, estableciendo que corresponderá al Instituto Federal Electoral, coordinar la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo.

Los debates en cuestión serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida, precisándose que el Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de 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.

Se dispone que las estaciones y canales que decidan transmitir, en vivo, los debates a que se refiere el presente artículo, quedan autorizados a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

a) Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.

El Título Tercero del COFIPE, denominado: *Del acceso a la radio y la televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos*, fue objeto de las modificaciones que bien podrían considerarse como las más trascendentes dentro de la reforma que nos ocupa, ya que entre otros aspectos prohíbe a los partidos políticos y sus candidatos, acceder a los medios electrónicos de comunicación mediante la compra de tiempos publicitarios en radio y televisión tanto en campañas federales como locales, de tal forma que únicamente pueden en lo subsecuente, utilizar los tiempos que al efecto les asigne el IFE y que invariablemente serán de los denominados tiempos de Estado.

Es oportuno recordar que como resultado de la reforma electoral de 1993, y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la ley consagró y reglamentó como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limitaba exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualizaba que los candidatos sólo podían hacer uso de aquellos tiempos que le asignara el partido político o la coalición a la que pertenecieran.

Asimismo, y en atención a las diversas propuestas planteadas por las corrientes políticas entonces reconocidas, en el sentido de adoptar medidas que permitieran mejorar el manejo informativo en los noticiarios de los medios electrónicos a propósito de las campañas electorales, se facultó al Instituto Federal Electoral para que sugiriera ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, lineamientos generales aplicables en los noticiarios respecto de la información o

difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Con la reforma electoral de 1996, se introdujeron en el COFIPE disposiciones específicas para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales (mismas que prevalecieron hasta 2007), precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuía de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podían ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presentaran los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideraran que la misma habría deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Con dicha reforma se formalizó en la ley la prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión por parte de los partidos políticos nacionales, teniendo como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. El ejercicio de esta prerrogativa comprendía tanto un tiempo regular mensual, como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

Para ejercer el tiempo regular mensual, cada partido político tenía derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones del tiempo total que le correspondiera al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión en cada uno de esos medios. Para el efecto, los partidos políticos debían hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales -cuyo orden de presentación se determinaba mediante sorteos semestrales-, que debían ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia.

Asimismo, los partidos políticos tenían derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debía transmitir por radio y televisión dos veces al mes, sin demérito de poder solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional.

Por lo que correspondía a las transmisiones adicionales durante las campañas electorales, los partidos políticos tenían derecho a transmisiones adicionales que comprendieran tanto programas, como promocionales en radio y televisión con el fin de difundir sus candidaturas, independientemente de su tiempo regular mensual. Al respecto el COFIPE (hoy abrogado), disponía que en el proceso electoral federal en que se eligiera Presidente de la República, los partidos políticos tendrían a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. En los procesos electorales federales en que sólo se eligiera a integrantes del Congreso de la Unión (elecciones legislativas), el tiempo total adicional de transmisión era de 125 horas en radio y 100 en televisión; es decir, el 50% de los disponibles en el proceso donde también se eligiera al Presidente de la República. Con el tiempo adicional que les correspondiera por este concepto, cada partido podía transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 ó 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

En cuanto a los denominados promocionales en radio y televisión, durante

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

el periodo de las campañas electorales también se podían adquirir por parte del IFE, hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. La ley establecía que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debía exceder del 20% del financiamiento público que correspondiera a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elijan integrantes del Congreso de la Unión.

Una vez determinado el número de promocionales que le correspondía a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realizaba mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionaban los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, los cuales se distribuían a partir de dos criterios específicos:

- A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignaba el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales.
- El resto de los tiempos se distribuía entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Con independencia del ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión mediante el aprovechamiento de tiempos oficiales y de los adquiridos por el IFE para distribuirlos entre los partidos políticos, como es sabido, la ley electoral les reconocía también el derecho a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. Para tal efecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE estaba facultada para solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, le proporcionaran catálogos de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, así como las tarifas correspondientes (que no debían ser superiores a las de publicidad comercial) para su contratación por los partidos políticos, considerando dos periodos sucesivos:

- El primer catálogo de horarios y tarifas debía corresponder al periodo comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de marzo del año de la elección. Este catálogo se proporcionaba a los partidos políticos en la sesión que realizaba el Consejo General del IFE en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección.

En este caso, los partidos políticos debían comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, las estaciones, canales y horarios en los que tenían interés de contratar tiempos, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, tratándose de la campaña presidencial, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección para las campañas de senadores y diputados.

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político correspondientes a dicho catálogo, finalizaba a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña presidencial y el 28 de febrero para las campañas de senadores y diputados.

- El segundo catálogo de horarios y tarifas correspondía al periodo comprendido del 1 de abril y hasta tres días antes de la fecha programada para la jornada electoral, que invariablemente es el primer domingo de julio. Este segundo catálogo se proporcionaba en la sesión que celebrara el Consejo General del IFE durante el mes de enero del año de la elección.

En este caso, los partidos políticos también debían comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva las estaciones, canales y horarios en los que tendrían interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección cuando se tratara de la campaña de Presidente de la República, y a más tardar el 15 de marzo respecto de las campañas de senadores y diputados. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político debía finalizar el 15 de abril del año electoral.

Cabe apuntar que en el supuesto de que dos o más partidos políticos manifestaran interés en contratar tiempos en los mismos horarios de un determinado canal o estación, la ley disponía que el tiempo total disponible debía ser dividido en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo, con lo cual se aseguraba un principio de igualdad de condiciones para los partidos políticos o coaliciones.

Una vez concluidos los procedimientos de reparto y asignación, el Instituto Federal Electoral debía dar a conocer los tiempos, canales y estaciones correspondientes a cada partido político a efecto de que llevaran a cabo directamente la contratación respectiva. Para el mismo efecto, debía comunicar a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos habría sido autorizado a contratar.

La difusión de los mensajes alusivos a los candidatos de cada partido político en los tiempos contratados, sólo podían transmitirse durante los periodos de campaña y que en los años en que sólo se eligiera a miembros de la Cámara de Diputados, únicamente se solicitaba y autorizaba el segundo catálogo de horarios y tarifas; es decir, el correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de abril y hasta los tres días previos a la jornada electoral.

En ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros y los candidatos sólo podían hacer uso de los tiempos que les asignara el partido político o la coalición a la que pertenecieran, por lo que no podían contratar tiempos en forma directa.

Ahora bien, a partir de la reforma en materia electoral de 2007, la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la radio y televisión se mantiene, pero se cambian sustancialmente las reglas que venían rigiendo ya que se restringe de

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

manera absoluta la posibilidad para comprar tiempos de transmisión tanto para las autoridades electorales, los partidos políticos, los candidatos o precandidatos y en general cualquier persona a título propio o en nombre de un tercero, pues solamente podrán utilizarse los tiempos oficiales que a cada partido le sean asignados.

Por ello, puede señalarse que en el rubro de acceso a la radio y televisión el nuevo COFIPE precisa lo siguiente:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, pero se establece prohibición expresa para los partidos políticos, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular o cualquier persona física o moral, para contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para difundir mensajes o promocionales tendentes a tratar de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en favor o en contra de algún partido político, coalición o candidato a cargo de elección popular.
- Se establece prohibición para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para transmitir en territorio nacional cualquier tipo de mensaje o propaganda tendentes a tratar de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en favor o en contra de algún partido político, coalición o candidato a cargos de elección popular, aun cuando dicha contratación fuera realizada en el extranjero.
- Los Partidos Políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga.
- 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 cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Las transmisiones de los mensajes se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En el caso en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.
- Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al criterio de treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.
- En el caso de las precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.
- Cada partido Político decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo

lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueve el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

- Cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.
- Con motivo de las campañas electorales locales en las entidades federativas, el Instituto asignará como prerrogativa para los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades electorales competentes, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate.
- Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, tienen derecho a un programa mensual, con duración de cinco minutos, en cada estación de radio y canal de televisión ; y el tiempo restante será utilizado para la transmisión de mensajes con duración de 20 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión.

b) Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña.

Otro aspecto relevante dentro de la reforma que nos ocupa, es el relativo a que por primera vez se establecen reglas a las cuales deberán apegarse los partidos políticos en sus procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cual se traduce en que se regulan los procesos denominados como de precampaña.

Al conjunto de actos que lleven a cabo los partidos políticos y sus aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, se les identificará como procesos internos de selección de candidatos, siempre que se realicen de conformidad con lo establecido por el COFIPE, los estatutos y los acuerdos que al respecto adopten los órganos de dirección del partido respectivo. (art. 211).

Cabe señalar que las disposiciones que regulan los procesos de precampaña no invaden la libertad de que disponen los partidos políticos para definir la forma en que habrán de seleccionar a sus candidatos, pues lo único que establece son los tiempos en que podrán llevarse a cabo dichos actos, ya que como ha sido evidente, al no existir normatividad que restringiera a los partidos y aspirantes a ocupar cargos de elección popular, se llegaron a presentar procesos de promoción de más de un año, sin que la autoridad electoral pudiera intervenir en su regulación y control, burlándose abiertamente el espíritu de la ley.

Así pues, con la reforma que se analiza, se impone a los partidos políticos la obligación de definir con al menos treinta días de anticipación al inicio de sus procesos de selección de candidatos, el procedimiento que conforme a sus estatutos habrá de utilizarse incluida la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos a emplear; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral en su caso, de realización de la jornada comicial interna, lo cual deberá comunicarse al Consejo General del IFE dentro de las setenta y dos horas.

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

En cuanto a la duración de dichos procesos internos de elección (duración de las precampañas), se establecen dos supuestos:

- Tratándose de los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días.
- Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

Cabe mencionar que de manera expresa se prohíbe a los precandidatos la realización de actos de proselitismo o difusión de propaganda antes del inicio del proceso de selección de candidatos que determine el partido político por el cual pretenda contender, so pena de que de realizar actos de dicha naturaleza en forma anticipada, se le negará el registro como precandidato.

Otro aspecto importante a que tienen derecho los partidos políticos durante sus procesos de selección de candidatos, es el referente a hacer uso del tiempo en radio y televisión que le corresponda en dichos medios conforme a las reglas y pautas que determine el IFE, existiendo limitación para los precandidatos al respecto pues sólo podrán acceder a dichos medios de difusión siempre que utilicen los tiempos asignados al partido político, sin que puedan contratar por sí o a través de terceros, propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.

Se fijan reglas para determinar el monto máximo de recursos que podrán ser utilizados durante las precampañas al establecerse que corresponderá al Consejo General del IFE determinar a más tardar en el mes de noviembre del año previo a la elección, los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. Debiendo ser dicho tope equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Como consecuencia de ello, cada precandidato deberá presentar dentro de los siete días siguientes a la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, un informe en el que se relacionen los ingresos y gastos realizados durante la precampaña. Dicho informe deberá presentarse ante el órgano interno de control del partido, a efecto de que esa instancia verifique que no se hayan rebasado los topes fijados por el Consejo General del IFE.

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.

Cabe señalar que cada partido político deberá entregar ante el IFE (Unidad de Fiscalización), dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, según el tipo de elección de que se trate, y en su caso, comunicará los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido con la entrega de su respectivo informe, a efecto de que la instancia competente del IFE previa revisión de los informes, emita un dictamen consolidado por cada partido político, en el que en su caso, se precisen las irregularidades detectadas y se propongan las sanciones que correspondan.

Por otra parte, en cuanto a la duración que tendrán en lo sucesivo las campañas electorales, es de mencionar que al modificarse las fechas de registro, consecuentemente habrán de tener una duración más reducida en términos generales.

En efecto, el COFIPE (hoy abrogado), señalaba en su artículo 177, las fechas en que debían llevarse a cabo los registros de candidatos a cargos de elección popular, debiendo recordarse que para Presidente de la República los partidos políticos debían tramitar el registro de su candidato entre el 1 y el 15 de enero del año de la elección.

Para los candidatos a ocupar cargos de legislador federal, la ley electoral señalaba periodos específicos para su registro dependiendo el cargo y principio bajo los cuales habrían de contender; es decir, para diputado por mayoría relativa o diputado de representación popular o bien, senador de mayoría relativa o senador por representación popular, siendo los periodos los siguientes:

- Para Diputado por el principio de Mayoría Relativa del 1 al 15 de abril.
- Para Diputado por el principio de Representación Proporcional del 15 al 30 de abril.
- Para Senador por el principio de Mayoría Relativa del 15 al 30 de marzo.
- Para Senador por el principio de Representación Proporcional del 1 al 15 de abril.

Si se tiene en consideración que las campañas electorales se iniciaban a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas y dicha sesión se realizaba de manera inmediata a la conclusión del plazo señalado para el registro, puede entenderse que la duración de las campañas electorales para Presidente de la República podían durar aproximadamente cinco meses (150 días), mientras que las campañas para senador noventa días y para diputados entre 60 y 75 días.

Con base en las nuevas disposiciones incorporadas al artículo 223 del COFIPE, se unifican los periodos de registro lo cual implicará en términos generales, que las campañas electorales tengan una duración más corta (90 o 60 días), dependiendo del proceso electoral de que se trate.

- En el año de elección del Titular del Poder Ejecutivo Federal y la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el registro de todos los candidatos sin importar el cargo al que aspiren, ni el principio por el cual sean registrados, deberá llevarse a cabo entre el 15 y el 22 de marzo.
- En el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, el registro deberá llevarse a cabo entre el 22 y el 29 de abril.
- Invariablemente la jornada electoral tendrá verificativo el primer domingo del mes de julio del año de la elección, pero en términos de lo dispuesto en el numeral tres del artículo 237 del COFIPE, las campañas electorales concluirán tres días previos al de la jornada electoral.

De lo anterior, se desprende que para llevar a cabo el registro de candidatos, conforme al COFIPE recién reformado, se contaba con 15 días para cada uno de los tipos de candidatos en fechas escalonadas, en el Código nuevo se cuenta con 8 días para todos los candidatos.

Cabe señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 224 del nuevo COFIPE, se elimina de la documentación que debe acompañar la solicitud del registro de candidaturas la constancia de residencia de los candidatos (propietarios y suplentes).

En materia de igualdad de oportunidades y de equidad de género se sustituyó la expresión *equidad entre mujeres y hombres*, y se incorporó la disposición para los partidos políticos para que procuren la paridad de género, lo cual pareciera un

retroceso en dicho rubro.

El Código abrogado señalaba que en ningún caso se podrían registrar más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género; mientras que el nuevo texto hace referencia al porcentaje mínimo que se deberá cumplir al establecer que deberá integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género.

Por cuanto al registro de candidatos por el principio de representación proporcional, se disponía que las listas se debían integrar por segmentos de 3 candidaturas, lo cual cambiará a partir del próximo proceso electoral, donde dichas listas deberán integrarse por segmentos de 5 candidaturas.

En materia de propaganda electoral, se precisa que los informes anuales de labores o gestión de servidores públicos y los mensajes para darlos a conocer que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional de influencia del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además de que la difusión de tales informes en ningún caso podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (art. 228).

Sobre gastos de los partidos políticos en propaganda electoral el nuevo Código a diferencia del Código abrogado, hace distinción entre los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y los gastos relacionados con la producción de mensajes para radio y televisión, ya que estos últimos comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción.

Otro aspecto relevante objeto de modificación, fue el relativo a los topes de gastos de campaña y su forma para determinarlos, ya que en el COFIPE abrogado, se disponía que tratándose de la elección de Presidente de la República, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente, mientras que la nueva fórmula para determinar el monto a que ascenderá dicho tope, será el equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.

En la elección para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos se determinaba multiplicando por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputados que se hubiese fijado para efectos del financiamiento público, actualizada al mes inmediato anterior, mientras que la nueva fórmula incorporada en la reforma dispone que el tope será la cantidad que resulte de dividir el tope de gastos de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Cuando la elección sea en año de renovación de la Cámara de Diputados exclusivamente, se actualizará la cantidad resultante de la operación antes señalada, aplicando el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.

Para fijar el tope máximo de gastos tratándose de senadores por el principio de mayoría relativa se obtendrá (conforme a las nuevas reglas), multiplicando la suma del tope de gastos de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, sin exceder del número de veinte. El monto resultante aplicará para cada fórmula de senadores.

En el nuevo Código se prohíbe de manera expresa, todo tipo de propaganda política o electoral en que se utilicen expresiones tendentes a denigrar a las instituciones o los partidos políticos, así como también las que calumnien a las personas, por lo cual se facultó al Consejo General para ordenar (una vez satisfechos los procedimientos aplicables), la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión o retirar cualquier otro tipo de propaganda política o electoral en que se manejen tales expresiones. Cabe apuntar que se reconoce el derecho de réplica para los partidos políticos, así como para sus precandidatos y candidatos.

En el nuevo Código se añade la sujeción de partidos políticos, coaliciones y candidatos que realicen en la vía pública propaganda, a las disposiciones legales y administrativas expedidas en materia de protección al medio ambiente. En ambos códigos se prohíbe fijar y distribuir propaganda electoral de cualquier tipo en: oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos; sin embargo, en el Código anterior esta prohibición se refiere a la colocación de propaganda al interior de los inmuebles, mientras que en el nuevo Código se prohíbe la colocación de la propaganda en cualquier lugar del edificio, salvo cuando las autoridades hayan autorizado el uso de locales cerrados de propiedad pública, exclusivamente por el tiempo de duración del acto de campaña.

Respecto a la colocación de propaganda electoral se establecen nuevas reglas: El Código abrogado permitía colgar la propaganda en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas con la condición de no dañarlo, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o la circulación de peatones, el nuevo código lo prohíbe; el código anterior permitía la colocación de propaganda en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, el nuevo Código autoriza la colocación de propaganda en los bastidores y mamparas de uso común preestablecidos.

Se incorporó en el texto legal disposición que obligará a los partidos políticos y sus candidatos para utilizar en la propaganda impresa y elementos promocionales, materiales que no dañen el medio ambiente, reciclables y de fácil degradación natural, lo cual evidencia una nueva visión por cuanto a la protección del entorno, pues tal disposición notoriamente tiene un matis ecologista.

III. Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

En la reforma electoral que nos ocupa, se determinaron nuevas reglas para integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el tiempo de duración del encargo y la forma en que habría de realizarse el relevo de los Consejeros en funciones. Se dispuso también la existencia de una Contraloría General como órgano de control interno del Instituto Federal Electoral, encargada de fiscalizar

los ingresos y egresos del Instituto en el ejercicio de sus atribuciones.

En relación con los fines asignados al Instituto Federal Electoral, se definió que *fungirá como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.*

Asimismo, se precisó que los recursos destinados al financiamiento público de los partidos políticos, no podrá ser considerado como presupuesto o patrimonio del IFE, por lo cual existirá imposibilidad absoluta para que el Instituto altere el cálculo para su determinación, o el monto asignado, y menos aún para destinar a fines diversos tales recursos en forma parcial o total (art. 106, numeral 3).

En cuanto al Consejo General del Instituto, subsiste la disposición relativa a que es *el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. (art.109).*

Si bien en cuanto a la integración del Consejo General no se determinó modificación alguna (un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo), si se dispuso que el plazo de duración del encargo sea por seis años tratándose del Consejero Presidente con posibilidades de una reelección y 9 para el resto de los consejeros electorales (debe recordarse que todos eran electos por 7 años sin derecho a reelección).

En cuanto a los requisitos considerados como indispensables para ser Consejero Electoral, se adicionaron a los ya exigidos en el COFIPE abrogado, los referentes a:

- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones (el texto legal abrogado, no exigía antigüedad del título y la experiencia requerida era en materia político – electoral);
- No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- Respecto de quien se haya desempeñado como secretario de Estado, Procurador General de la República, o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno, se determinó impedimento para ser nombrado consejero electoral, a menos que se haya separado del cargo cuando menos con cuatro años de anticipación (anteriormente el plazo requerido era únicamente de un año).
- Tratándose de ex presidente(s) del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, haberse separado del cargo cuando menos con cuatro años de anticipación a la fecha de la elección de consejeros (el COFIPE anterior fijaba imposibilidad absoluta para los presidentes de partidos políticos para

fungir como consejeros electorales).

En cuanto a las atribuciones del Consejo General se adicionaron las relativas a:

- Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables.
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el de las boletas electorales.
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.
- Conocer los informes, trimestrales y anual, que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del secretario ejecutivo del Instituto, así como los que, en su caso, deba reunir la Contraloría General.
- Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del Consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate.

Es de mencionar que para fungir como Secretario Ejecutivo del Consejo General, se requieren los mismos requisitos que para consejero electoral, excepción hecha del requisito relativo a no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. Durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.

Además de las funciones ya encomendadas, se le asignaron las referentes a suscribir en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales. De igual forma debe coadyuvar con el contralor general en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto.

Cabe apuntar que derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se dispuso la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como la nueva integración,

con base en las reglas precisadas en el artículo cuarto transitorio del decreto de fecha 6 de noviembre de 2007, que establecían:

“Artículo Cuarto. *Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:*

a) *Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;*

b) *Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.*

c) *Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;*

d) *A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.*

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. *Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.*

Por otra parte, como se apuntó en párrafos precedentes, la reforma electoral que se comenta, dispuso la creación de una instancia encargada del control interno y de la fiscalización del ejercicio del gasto por parte del Instituto Federal Electoral. Dicha instancia se encomendó a un Contralor General según lo dispuso el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de ello, en el artículo 388 del COFIPE se precisó que *“la Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Federal Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto ...”*

Corresponden a dicha instancia según lo dispone el artículo 391, las facultades siguientes:

- I. *Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto;*

- II. *Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto, así como aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, que realice en el cumplimiento de sus funciones;*
- III. *Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos;*
- IV. *Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto;*
- V. *Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes;*
- VI. *Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;*
- VII. *Verificar las obras, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados se han aplicado, legal y eficientemente, al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;*
- VIII. *Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con el Instituto la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, a efecto de realizar las compulsas que correspondan;*
- IX. *Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la propia Contraloría, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública;*
- X. *Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto, y llevar el registro de los servidores públicos sancionados;*
- XI. *Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto;*
- XII. *Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar;*
- XIII. *Efectuar visitas a las sedes físicas de las áreas y órganos del Instituto para solicitar la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las formalidades respectivas;*
- XIV. *Establecer los mecanismos de orientación y cursos de capacitación que resulten necesarios para que los servidores públicos del Instituto cumplan adecuadamente con sus responsabilidades administrativas;*
 - a.ñ) *Formular pliegos de observaciones en materia administrativa;*
- XV. *Determinar los daños y perjuicios que afecten al Instituto en su patrimonio y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;*
- XVI. *Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos;*
- XVII. *Presentar a la aprobación del Consejo General sus programas anuales de trabajo;*
- XVIII. *Presentar al Consejo General los informes previo y anual de resultados de*

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

su gestión, y acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el consejero presidente;

XIX. *Participar, a través de su titular, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Junta General Ejecutiva cuando por motivo del ejercicio de sus facultades así lo considere necesario el consejero presidente;*

XX. *Recibir y resguardar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos del Instituto, a partir del nivel de jefe de departamento, conforme a los formatos y procedimientos que establezca la propia Contraloría. Serán aplicables en lo conducente las normas establecidas en la Ley de la materia;*

XXI. *Intervenir en los procesos de entrega-recepción por inicio o conclusión de encargo de los servidores públicos que corresponda; y*

XXII. *Las demás que le asigne este Código o las leyes aplicables en la materia.*

La designación del Contralor General del IFE, corre a cargo de la Cámara de Diputados, para lo cual se requiere el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y durará en el cargo seis años con posibilidad de ser reelecto por una sola vez.

Para ser designado Contralor General se requiere satisfacer los mismos requisitos requeridos para consejero electoral, excepción hecha del relativo a no haberse desempeñado como miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. Asimismo, deberán satisfacerse los requisitos siguientes:

- I. No ser consejero electoral de cualquiera de los consejos del Instituto, salvo que se haya separado del cargo tres años antes del día de la designación;
- II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- III. Contar al momento de su designación con experiencia profesional de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos;
- IV. Contar al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional, de nivel licenciatura, de contador público u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- V. No pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Instituto o a algún partido político.

a). Nuevas reglas en las condiciones de la competencia; b). Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; c). Regulación de las precampañas y reducción de los tiempos de campaña; d). Nueva integración y facultades para las autoridades electorales; e). Nuevas reglas de regulación de la propaganda electoral; f). Otras disposiciones complementarias. Segunda Parte: Cuadro comparativo reformas COFIPE.

IV. Otras disposiciones complementarias

Reglas a que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

El artículo 2 del COFIPE fue adicionado para establecer prohibición para las instancias de gobierno para difundir en los medios electrónicos de comunicación, todo tipo de propaganda gubernamental (federal, estatal o municipal), durante el tiempo de duración de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, particularmente cuando dichos mensajes tengan por objeto exaltar los logros de gobierno, por lo que se fija la excepción a tal prohibición cuando se trate de campañas de información de las autoridades electorales, así como de las relativas a servicios de salud, educación y de protección civil en casos de emergencia.

La reforma destina en forma exclusiva los tiempos del Estado y los tiempos fiscales a los procesos electorales, usando adecuadamente un recurso del Estado para sus fines prioritarios.

En razón de ello, los informes anuales de labores o gestión de servidores públicos y los mensajes para darlos a conocer que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional de influencia del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además de que la difusión de tales informes en ningún caso podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (art. 228).

- *Plazo para la constitución de partido político.*

Para la constitución de un partido político se establece que la organización interesada notificará ese propósito al Instituto en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos a demostrar que se cumple con los requisitos que señale el presente Código.

En caso de cancelación o pérdida del registro se extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

Derechos y obligaciones de los partidos políticos.

- Derechos

Como nuevo derecho se establece formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código.

- *Obligaciones*

Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.

Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social.

Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución.

Obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.

Se incorpora un capítulo específico en el cual se describen las acciones que deben observar los partidos políticos para dar acceso a la información que no tenga el carácter de pública, disponiéndose lo siguiente:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los partidos políticos, a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas.

Los Partidos Políticos proporcionarán al Instituto la información que sea considerada pública conforme a las disposiciones establecidas en el Código.

Los partidos políticos deben mantener actualizada la información pública establecida, y las demás que este Código considere de la misma naturaleza, proporcionándola al Instituto con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que aquél determine en acuerdos de carácter general.

No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como las referidas a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

● *Asuntos internos de los partidos políticos.*

De acuerdo a lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 Constitucional, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código,

así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección, por lo que se consideran como asuntos internos los siguientes:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos.
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos.
- La elección de los integrantes de sus órganos de dirección.
- Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Así mismo se establece que las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

- *Franquicias postales y telegráficas.*

Las franquicias postales se sujetarán a lo siguiente:

El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos; en años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento.

La franquicia postal será asignada en forma igualitaria a los partidos políticos.

- El Instituto informará al Servicio Postal Mexicano del presupuesto que corresponda anualmente por concepto de esta prerrogativa a cada partido político nacional y le cubrirá, trimestralmente, el costo de los servicios proporcionados a cada uno de ellos hasta el límite que corresponda.

- Sólo podrán hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido.

- El Servicio Postal Mexicano informará al Instituto sobre las oficinas en que los partidos políticos harán los depósitos de su correspondencia .

- *Coaliciones.*

En este rubro se precisa que:

- El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más agrupaciones políticas; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales.

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

➤ Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerán con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

➤ Cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

➤ Las coaliciones deberán ser uniformes.

➤ Ningún partido político podrá participar en más de una coalición.

➤ Dos o más partidos podrán coaligarse en forma total para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.

➤ En el caso de que si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

➤ Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido.

- *Publicación de encuestas o sondeos*

Se redujo el plazo durante el cual existe prohibición para publicar encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. En efecto, el COFIPE anterior disponía en su artículo 190, numeral 4 que: *Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora de cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de usos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos;* mientras que en el artículo 237, numeral 6, se dispone que la limitación para publicar dichas encuestas o sondeos es de tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre oficial de las casillas.

Asimismo, se prevé en el mismo precepto legal, numeral 7 que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para identificar las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación el día de la jornada electoral, deberán ajustarse a los criterios generales de carácter científico que al efecto haya emitido el Consejo General del IFE.

-Solicitud y recuento de votación.

a) El representante del partido que postuló al candidato que haya obtenido el segundo lugar debe formular una petición expresa dirigida al Consejo Distrital, al inicio de su sesión.

b) Se debe presentar la sumatoria de resultados por partido, consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de la casilla del distrito.

c) El Consejo Distrital debe disponer de lo necesario para llevar a cabo el recuento, implementando lo siguiente:

- Dar aviso al Secretario Ejecutivo del Instituto, de la implementación del recuento.
- e) Ordenar la creación de grupos de trabajo (integrados por consejeros electorales, representantes de partidos y vocales) para llevar a cabo el recuento.
- f) Los grupos deberán realizar el recuento de forma simultánea, y bajo el criterio de proporcionalidad.
- g) Cada uno de los vocales ejecutivos que presidan un grupo de recuento, consignará el resultado de la casilla respectiva y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato.

d) El Presidente del Consejo Distrital realizará en sesión plenaria la suma de los resultados de cada grupo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección.

Es importante subrayar que el recuento de votación es aplicable respecto de la votación para la elección de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos bajo las reglas antes señaladas; de resultar errores en el escrutinio y cómputo en las actas originales, éstos no pueden ser invocados como causales de nulidad ante el Tribunal Electoral.

- Régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

El nuevo COFIPE contempla la adición de un Libro séptimo, titulado *De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*. Al respecto es de mencionar que si bien, en el Código abrogado se contaba con un Libro Séptimo, en dicho texto se regulaban las nulidades, el sistema de medios de impugnación, así como las faltas y sanciones administrativas.

En cuanto a las *conductas consideradas como infractoras* de la legislación electoral, se amplió el catálogo, con respecto a los señalados anteriormente en el Libro Quinto, Título Quinto del Código, e incluir otros sujetos como los concesionarios y permisionarios de radio y televisión:

Por lo que respecta a las *sanciones*, es de destacar que se puso especial atención a los actores principales de las contiendas electorales, como los partidos políticos, los candidatos, los ciudadanos, las personas morales y los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

- Partidos Políticos.- En caso de conductas graves y reiteradas de violaciones a la Constitución y el Código Electoral, especialmente en materia de origen y destino de sus recursos, podrían ser sancionados con la cancelación de su registro como partido político; reducción de las ministraciones del financiamiento público hasta por el 50%; y multas de diez y hasta veinte mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.
- Candidatos (aspirantes y precandidatos).- Se les podría multar hasta con cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, independientemente de que al precandidato infractor se le niegue el registro como candidato y en caso de que el infractor sea un candidato procedería la cancelación de su registro como tal.
- Ciudadanos (dirigentes y afiliados).- Aplicación de multas de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; multa correspondiente al doble del precio comercial del tiempo en radio y televisión cuando sea contratado en contravención del Código Electoral.
- Personas morales.- Multa de cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Concesionario de Radio y Televisión.- Multa de cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; Multa de cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (concesionarios o permisionarios de radio); en caso de infracciones graves la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.

Respecto del capítulo segundo denominado del procedimiento sancionador, destaca que:

- Se otorga competencia para conocer del mismo, al Consejo General; a la Comisión de Denuncias y Quejas, y a la Secretaría del Consejo General; adicionalmente se propone que los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus ámbitos funjan como órganos auxiliares, para la tramitación del procedimiento.
- En cuanto a las notificaciones, los plazos son contados de momento a momento, y si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas, para el caso de procesos electorales todos los días y horas serían hábiles; en caso de quejas presentadas una vez iniciado el proceso, serían computados por días naturales.

En relación al capítulo tercero denominado del procedimiento sancionador ordinario, se destaca que:

- La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de 5 años.

- La queja o denuncia podría ser presentada por cualquier persona ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto, por escrito, en forma oral o por medios electrónicos.
- La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

En el capítulo cuarto se instituiría el Procedimiento Especial Sancionador, el cual se llevaría a cabo cuando se denuncia la comisión de conductas que violen el carácter institucional y de fines informativos de la propaganda gubernamental; contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecida para los partidos políticos; y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña electoral, principalmente.

Por otra parte el Título Segundo está destinado a regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; destacan los siguientes puntos:

- El primer capítulo contempla el catálogo de servidores públicos electorales que incurran en responsabilidad por actos u omisiones en el ejercicio de sus cargos, que serían sancionados administrativamente.
- Las causales de responsabilidad para los sujetos referidos, como tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.
- El capítulo segundo de la propuesta contiene las sanciones que serían aplicables a los servidores públicos citados, desde el apercibimiento privado o público hasta la inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Por último, el capítulo tercero de este título contendría las normas reguladoras de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, como un órgano interno con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, que tendría a su cargo la fiscalización de ingresos y egresos del mismo. Cabe destacar que la propuesta señala que el Contralor General debe reunir además de los requisitos señalados para los directores ejecutivos del IFE, algunos otros como no pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Instituto o a algún partido político.

V. Síntesis de aspectos relevantes de la Reforma

- Se reduce la duración de las campañas electorales, a noventa días en el caso de la contienda presidencial y sesenta en el de las legislativas. Además, se limita por primera vez la duración de las precampañas, que serán de sesenta días para presidente y de 45 para legisladores. Una medida positiva, que permitirá concentrar el mensaje y evitará cansar al electorado con campañas que han

Análisis de la reforma electoral federal y su perspectiva ante el proceso de elección 2009

llegado a durar prácticamente un año.

- La reforma prohíbe la compra de tiempos de transmisión en radio y televisión para la difusión de promocionales para difundir actividades ordinarias u oferta electoral, por parte de los partidos políticos, sus candidatos, militantes, simpatizantes o cualquier persona, por lo cual se destinan para tal fin, los denominados tiempos del Estado y tiempos fiscales, de los cuales deberá disponer también el IFE para la promoción del voto.
- Se establecen limitación para la difusión de la promoción de los actos de gobierno, durante el tiempo de campaña e incluso durante la jornada electoral, ello con la finalidad de evitar inequidades e influencia en el voto.
- También, se prohíbe la promoción personal de gobernantes a través de los medios estatales de comunicación social. Es decir que ya no veremos la cara de los gobernadores presumiendo la obra pública, ni tendremos que sufrir nunca más un spot del presidente hablándole a su pueblo para ganar popularidad o influir en preferencias electorales. Esta prohibición es absoluta, por lo que no se limita a campañas y abarca a cualquier funcionario público en el país.
- Se establecen renovaciones escalonadas del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en abono indiscutible de la fortaleza institucional de ambos órganos. Curiosamente, la reforma tiene un transitorio que cesa de sus cargos a tres consejeros electorales del IFE, mientras que para el caso del Tribunal Electoral simplemente remite a lo que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así que el escalonamiento urgía en el IFE, y no en el TEPJF, cuyos actuales magistrados ejercerán el cargo por el plazo que fueron nombrados y posteriormente se iniciará su escalonamiento, como en estricto derecho debió ocurrir con los consejeros del IFE.
- Se eliminó de la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar lo que la Constitución llamaba “violaciones graves al voto público”; una atribución que no tenía ya ninguna justificación, y sí muchos riesgos, a partir de la existencia de un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral como es el Tribunal Federal Electoral.
- Se fijó para los partidos políticos una serie de obligaciones en materia de transparencia, por lo cual dichos institutos políticos se encontrarán en lo sucesivo obligados a entregar a quienes así lo soliciten, información relacionada con su funcionamiento, sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general aprobadas por sus órganos de dirección; las plataformas electorales y programas de gobierno registrados ante el IFE, etc.
- Se fijó la obligatoriedad de llevar a cabo dos debates entre candidatos, tratándose de la contienda para elegir Presidente de la República, mismos que serán transmitidos en vivo por radio y televisión a efecto de que la población pueda tener conocimiento de la oferta política de los candidatos respecto de

temas diversos de interés para la ciudadanía

- Se establecen nuevas fórmulas para determinar el financiamiento público para actividades ordinarias y para campaña, a que tendrán acceso los partidos políticos, lo cual representa una disminución sustancial en el monto que habrá de destinarse por concepto de financiamiento. Con la reforma que se comenta se incorpora como atribución del IFE la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por lo cual se dispone la creación un órgano técnico del Consejo General del IFE, el cual teniendo autonomía de gestión, estará facultada para recibir y revisar los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Para estar en condiciones de realizar tales funciones, se prevé de manera puntual que dicha instancia no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario.
- Se incorporan disposiciones para regular los procesos de elección al interior de los partidos políticos de sus candidatos a cargos de elección popular, lo cual se conoce como precampañas, disponiéndose que los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partidos no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas.
- La reforma que nos ocupa incorporó prohibición para las instancias de gobierno para difundir en los medios electrónicos de comunicación, todo tipo de propaganda gubernamental (federal, estatal o municipal), durante el tiempo de duración de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, particularmente cuando dichos mensajes tengan por objeto exaltar los logros de gobierno, excepción hecha, cuando se trate de campañas de información de las autoridades electorales, así como de las relativas a servicios de salud, educación y de protección civil en casos de emergencia.
- Quedan intocadas las disposiciones en materia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, contenidas en el COFIPE abrogado.
- Se incorpora un régimen sancionador electoral y disciplinario interno (Libro séptimo), donde se precisan entre otros aspectos, quienes pueden ser objeto de responsabilidades así como los procedimientos aplicables. De igual forma se dispone la creación de una Contraloría General del IFE, describiéndose las atribuciones y facultades asignadas a dicha Unidad, así como las causas de responsabilidad en que podría incurrir el titular de la mencionada instancia de control.