

INFORME GENERAL
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA REFORMA ELECTORAL,
DURANTE EL PROCESO 2008-2009

INFORME GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA
ELECTORAL, DURANTE EL PROCESO 2008-2009

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INFORME GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
REFORMA ELECTORAL, DURANTE EL PROCESO 2008-2009

D.R. © 2010, Instituto Federal Electoral
Primera edición: Febrero 2010
ISBN: En trámite

Ciudad de México

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE

Dr. Leonardo Valdés Zurita

CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Virgilio Andrade Martínez

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL

Lic. Edmundo Jacobo Molina

CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO

PROPIETARIOS

Partido Acción Nacional

Dip. Agustín Carlos Castilla Marroquín

Partido Revolucionario Institucional

Sen. Fernando Castro Trenti

Partido de la Revolución Democrática

Sen. Pablo Gómez Alvarez

Partido del Trabajo

Dip. Oscar González Yáñez

Partido Verde Ecologista de México

Sen. Arturo Escobar y Vega

Convergencia

Sen. Luis Maldonado Venegas

Partido Nueva Alianza

Dip. Roberto Pérez de Alva Blanco

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PROPIETARIOS

Partido Acción Nacional

Lic. José Guillermo Bustamante Ruisánchez

Partido Revolucionario Institucional

Lic. Sebastián Lerdo de Tejada

Partido de la Revolución Democrática

Lic. Rafael Hernández Estrada

Partido del Trabajo

Lic. Ricardo Cantú Garza

Partido Verde Ecologista de México

Profra. Sara Isabel Castellanos Cortés

Convergencia

Lic. Paulino Gerardo Tapia Latisnere

Partido Nueva Alianza

Lic. Luis Antonio González Roldán

PRESIDENTE DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE

Dr. Leonardo Valdés Zurita

SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Edmundo Jacobo Molina

DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

Dr. Alberto Alonso y Coria

DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

Lic. Antonio Horacio Gamboa Chabbán

DIRECTOR EJECUTIVO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Mtro. Miguel Ángel Solís Rivas

DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Dr. Rafael Martínez Puón

DIRECTOR EJECUTIVO DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN

Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal

CONTRALOR GENERAL

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

COORDINADORA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Dra. Arminda Balbuena Cisneros

COORDINADOR NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Lic. José Luis Alcudia Goya

COORDINADOR DE ASUNTOS INTERNACIONALES

Lic. Manuel Carrillo Poblano

DIRECTORA JURÍDICA

Mtra. Rosa María Cano Melgoza

COORDINADOR DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE INFORMÁTICA

Ing. René Miranda Jaimes

DIRECTOR DEL SECRETARIADO

Lic. Jorge Eduardo Lavoignet Vásquez

COORDINADOR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Lic. Luis Emilio Giménez Cacho García

DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

C.P.C. Alfredo Cristalinas Kaulitz

INTRODUCCIÓN

Este informe es un documento para la rendición de cuentas, un ejercicio detallado mediante el cual el Instituto Federal Electoral (IFE) ofrece una panorámica completa del trabajo realizado durante los años 2008 y 2009, con el objetivo de concretar la reforma electoral constitucional de un año antes.

Aquí se encontrarán todos los datos que explican la magnitud y el esfuerzo de miles de ciudadanos y funcionarios electorales, quienes con su trabajo materializaron una de las reformas más profundas que ha conocido el sistema electoral moderno en nuestro país. El *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008–2009* se elaboró para ser entregado a la Soberanía del Congreso de la Unión —fuente de la reforma misma—, pero su destinatario es el conjunto de la sociedad mexicana.

Está dividido en 13 capítulos temáticos sobre cada una de las columnas que sostienen al nuevo edificio electoral en México: desde la nueva fórmula de financiamiento a los partidos políticos hasta la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión; desde el procedimiento especial sancionador hasta la nueva estructura de la fiscalización para precampañas y campañas. La ambición de este documento es, pues, abarcadora, informativa y al mismo tiempo puntual, pues da cuenta, una por una, de las acciones que nuestra institución ejecutó para cumplir con sus 53 nuevas obligaciones legales.

Por ello, no se trata de un reporte de todo lo que el IFE hizo durante el proceso electoral (esa memoria forma parte de otro documento), se trata más bien de todo lo que el IFE desarrolló en lo que toca a las áreas que fueron modificadas por la reforma electoral.

La estructura narrativa es simple. Cada capítulo señala la base legal reformada; las decisiones tomadas por el Consejo General o las instancias directivas del IFE; las actividades desplegadas por la estructura ejecutiva, y los datos, números y cifras involucradas en ese esfuerzo. En el caso de aquellas medidas que implicaron erogaciones nuevas, este *Informe* explica su ejercicio y da cuenta de ello. Al final, cada una de las acciones se acredita con una amplia batería documental, oficial, que se acompaña en los anexos. Por supuesto, toda esta información es absolutamente pública.

La Consejera Electoral y los Consejeros Electorales conocieron la versión preliminar y, gracias a ellos, estos textos fueron enriquecidos de manera significativa y dotados de mayor precisión y nitidez. Fueron ellos, los Consejeros Electorales, quienes en su momento y paso a paso analizaron con cuidado, deliberaron y decidieron cada una de las piezas que acabaron dando forma y materializaron la reforma electoral. Por eso, son ellos los artífices de lo que informa este documento.

Por último, es necesario repetir que la reforma electoral 2007–2008 implicó una de las concentraciones de esfuerzo, tiempo y dedicación más grandes de las que ha vivido el IFE desde su fundación, quizás sólo superada por el levantamiento del padrón electoral en los primeros años noventa. La estructura ejecutiva del IFE materializó este esfuerzo y, es ella, más que nadie, la que debe sentirse orgullosa de los procesos y los hechos que se presentan aquí.

Leonardo Valdés Zurita
Consejero Presidente del Consejo General
Instituto Federal Electoral

ÍNDICE

I. LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008: UN RECUENTO DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	15
I. OBJETIVOS CENTRALES DE LA REFORMA ELECTORAL	15
II. LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ELECTORAL	16
II. ELABORACIÓN DE 24 DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA AJUSTAR LA ACTIVIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A LA REFORMA ELECTORAL	21
I. CUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN TRANSITORIO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 9)	21
II. PRODUCCIÓN REGLAMENTARIA: NECESIDAD DE REFORMAR	25
III. LA CONTIENDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN OCURRIRÁ SÓLO A TRAVÉS DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO	27
I. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA	28
II. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	30
III. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CON LOS NUEVOS SUJETOS REGULADOS	35
1. Generación de pautas, vinculación y órdenes de transmisión a los sujetos regulados	38
IV. LA SOLUCIÓN TECNOLÓGICA	52
1. La definición de un modelo tecnológico	53
2. La licitación pública internacional para la adquisición de la solución integral de los tiempos oficiales de radio y televisión de los partidos políticos	54
3. Operación del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE)	59
4. Cambio en la estructura organizativa del Instituto Federal Electoral para instrumentar el modelo tecnológico	68
V. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN RADIO Y TELEVISIÓN	69

VI. RESULTADOS GENERALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL	69
1. La precampaña electoral federal	69
2. El período de “intercampaña”, autoridades electorales y contingencia sanitaria	83
3. Las campañas locales	88
4. La campaña electoral federal (3 de mayo al 1 de julio)	103
5. El período de reflexión	108
6. Monitoreo de espacios noticiosos	109
VII. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL A PRUEBA: RESUMEN Y CONCLUSIONES GENERALES	114
IV. JUSTICIA ELECTORAL EXPEDITA: EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	121
I. OBJETIVOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	121
II. EL ROL DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Y DEL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL	129
III. NUEVO ROL DE LAS JUNTAS Y LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES	131
IV. ESTADÍSTICA GLOBAL	131
V. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LAS QUEJAS PES QUE SE TRAMITARON A NIVEL CENTRAL Y QUE SE ENCUENTRAN EN TRÁMITE	132
VI. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LAS QUEJAS DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO GENERAL, ATENDIDAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009	132
VII. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE LAS QUEJAS QUE SE TRAMITARON A NIVEL DISTRITAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009	135
VIII. CRITERIOS RELEVANTES: UNA INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LA REFORMA ELECTORAL	141
V. COALICIONES ELECTORALES: UNA REPRESENTACIÓN QUE CORRESPONDE A LA VOLUNTAD DEL VOTANTE	153
I. LAS NUEVAS DISPOSICIONES LEGALES Y SU INSTRUMENTACIÓN	153
II. FORMACIÓN DE COALICIONES ELECTORALES	154

III. CÓMPUTO DE VOTOS DE LAS COALICIONES	156
VI. MÁXIMA TRANSPARENCIA EN EL CÓMPUTO DE LOS SUFRAGIOS	159
I. RECUENTO DE VOTOS	159
II. PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LAS SESIONES DE CÓMPUTO	162
VII. SE REDUCE EL COSTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	165
I. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO	165
II. LA REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO	166
III. PROHIBICIÓN PARA COMPRAR PROMOCIONALES Y SUS CONSECUENCIAS	171
IV. FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	173
V. EL PAPEL DEL LIQUIDADOR	180
VIII. GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES INTERNAS	183
I. REGULACIÓN DE PRECAMPAÑA	183
II. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MILITANTES Y LAS VÍAS DE RESOLUCIÓN A CONTROVERSIAS INTERNAS	185
III. EQUIDAD DE GÉNERO EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS	187
IV. DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS	189
V. DEBATES	191

IX. LA APERTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA	195
I. MAYOR TRANSPARENCIA EN LA VIDA ELECTORAL	195
II. RESULTADOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DE LA REFORMA	196
X. UNA CREDENCIAL PARA VOTAR MÁS SEGURA Y UN PADRÓN ELECTORAL MÁS ACTUALIZADO	205
I. FORTALECIMIENTO Y PLAZO DE VIGENCIA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR	205
II. IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA LA CONSERVACIÓN DE COPIA DIGITALIZADA DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR EL CIUDADANO AL HACER EL TRÁMITE DE REGISTRO	208
III. AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA RECOGER LA CREDENCIAL Y FORMULACIÓN DE AVISOS	208
IV. PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA LA EXCLUSIÓN DE CIUDADANOS FALLECIDOS Y REINCORPORACIÓN DE CIUDADANOS REHABILITADOS EN SUS DERECHOS POLÍTICOS	209
V. CONSULTA PERMANENTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA AL PADRÓN ELECTORAL Y LOS LISTADOS NOMINALES	210
VI. APOYO PARA CASILLAS ESPECIALES	211
VII. MAGNITUD DEL PADRÓN ELECTORAL	212
VIII. LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA Y LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA	212
XI. UN NUEVO FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO GENERAL	213
I. RENOVACIÓN ESCALONADA DEL CONSEJO GENERAL	213
II. COMISIONES PERMANENTES Y TEMPORALES	214
III. NÚMERO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009	217

XII. UNA ORGANIZACIÓN ELECTORAL MÁS EFICAZ: FUSIÓN ENTRE LAS COMISIONES DE CAPACITACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL	219
I. LA FUSIÓN DE DOS COMISIONES	219
II. CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA	220
III. ORGANIZACIÓN ELECTORAL	230
XIII. EL COSTO DE LA REFORMA	247
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	253

I. LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA REFORMA ELECTORAL 2007–2008: UN RECUENTO DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

La reforma electoral aprobada entre 2007 y 2008 constituyó una profunda modificación en el sistema electoral mexicano, con la que renovó las condiciones bajo las cuales se desarrolla la competencia electoral en México y, en particular, las condiciones en las que se difunde la propaganda en radio y televisión durante las campañas.

Como se planteó desde su aprobación en el Congreso y como lo sostienen diversos estudios e investigaciones, nacionales e internacionales,¹ esa reforma constituye un auténtico “cambio de modelo”, una concepción distinta de la contienda democrática y de la situación de los medios de comunicación social en ella. Se trata de una nueva solución a uno de los problemas críticos de la democracia mexicana y éste es el tema que está en el fondo de la reforma política y electoral ocurrida en el año 2007.

Si bien el problema central de la reforma fue el de la radio y la televisión, muchos otros aspectos de la vida electoral también fueron modificados hasta generar un nuevo Código Electoral Federal, con un libro completamente nuevo en materia de sanciones y con nuevas y concomitantes atribuciones para las autoridades electorales. En conjunto, constituyó una de las mayores operaciones de cambio legal e institucional del país. Un recuento exhaustivo de los objetivos que animaron esos cambios y el conjunto de la reforma electoral se muestra a continuación.

1. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 13 de noviembre de 2007. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008 (véase el anexo 1). *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Primer informe, mayo 29, 2009*. Compilación, resumen y edición Rafael López Pintor. Fundación Internacional para Sistemas Electorales. México, 2009. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Coordinadores: Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte; prólogo Guillermo Ortiz Mayagoitia. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

I. OBJETIVOS CENTRALES DE LA REFORMA ELECTORAL

En lo que toca a las condiciones de la competencia, los objetivos centrales son:

- Fortalecer la equidad en las contiendas políticas.
- Reducir los costos de las campañas electorales.
- Reducir el financiamiento público ordinario de los partidos.
- Acotar la influencia política de los medios de comunicación social y garantizar la supremacía del interés público.
- Garantizar la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación social y el acceso equitativo a ellos.
- Disminuir la polarización en las campañas políticas sancionando, a petición de parte, las expresiones denigrantes.
- Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales.
- Evitar que la propaganda de gobiernos o instituciones públicas influya en la contienda.
- Impedir la propaganda personalizada de los servidores públicos y procurar que las campañas gubernamentales sean estrictamente institucionales, durante las campañas electorales.
- Establecer nuevos procedimientos que posibilitan la actuación expedita de la autoridad ante infracciones en materia de propaganda electoral.
- Garantizar la sanción oportuna de conductas infractoras durante los procesos electorales.
- Procurar una reparación expedita de los efectos electorales suscitados por actos o propaganda difundida al margen de la ley.
- Ampliar los alcances de la ley hacia otros sujetos y actores sociales involucrados en los procesos electorales.

En lo que tiene que ver con los recursos y la fiscalización de los partidos políticos, los objetivos son:

- Evitar al máximo el ingreso de dinero de fuentes ilegales a la política.
- Limitar las aportaciones privadas.
- Fortalecer todos los mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos involucrados en la política electoral.
- Regular las precampañas, fijando límites temporales, normativos y de gasto en los procesos internos.
- Regular y vigilar el adecuado destino de los recursos de los partidos políticos que pierden el registro.

En cuanto a las actividades y obligaciones de partidos, dentro y fuera de los procesos electorales, los objetivos han sido:

- Reducir la duración de las campañas políticas.
- Transparentar las actividades de los partidos políticos en tanto entidades de interés público, fortaleciendo el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.
- Fortalecer los derechos de los militantes de los partidos políticos, estableciendo obligatoriamente, medios de defensa dentro de las organizaciones partidistas.

Dentro del ámbito de la organización electoral, los propósitos vertebrales fueron:

- Aumentar la confianza de la ciudadanía en el Instituto Federal Electoral (IFE) y las instituciones electorales.
- Generar una mayor coherencia y consistencia en el ordenamiento jurídico electoral de toda la federación, propiciando la coincidencia de los calendarios electorales y centralizando el acceso a la radio y la televisión.
- Fortalecer la confianza de la credencial para votar, del catálogo general de electores y del padrón electoral.
- Permitir a los ciudadanos asumir nuevas obligaciones para registrarse ante el IFE y que éste, a su vez, mejorara su capacidad técnica de depuración del padrón.
- Garantizar la certeza sobre los resultados electorales.
- Asegurar la máxima transparencia en el proceso de cómputo de sufragios y fortalecer la confianza mediante el recuento de votos.
- Transparentar la distribución de votos al interior de las coaliciones y evitar distorsiones en el sistema de partidos.
- Fortalecer la fiscalización y vigilancia sobre la operación administrativa y el gasto del IFE.
- Preservar la experiencia en los procesos de renovación del Consejo General.

II. LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ELECTORAL

Con estas bases, la reforma obligó a poner en marcha una serie de dispositivos y mecanismos que materializan, uno por uno, los objetivos antes reseñados. En materia de propaganda y medios de comunicación electrónica las reformas indican que:

1. El IFE será la autoridad única para la administración de los tiempos oficiales o del Estado en radio y televisión para destinarlo al ejercicio del derecho de los partidos nacionales, a sus propios fines y de otras autoridades electorales.
2. Los partidos nacionales tendrán derecho de manera permanente, pero bajo normas nuevas, al uso de los medios de comunicación electrónica.
3. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE tendrá a su disposición 48 minutos diarios, por estación de radio y por canal de televisión.
4. Los minutos disponibles diarios se distribuirán entre dos y tres minutos en cada hora de transmisión, entre las 6:00 y las 24:00 horas.
5. En precampañas, los partidos en conjunto tendrán 18 minutos diarios por estación y canal.
6. El 30% se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuvieron en la última elección de diputados federales.
7. Los partidos sin representación en el Congreso sólo tendrán acceso a la bolsa igualitaria.
8. Fuera de las campañas y precampañas, el IFE dispondrá de hasta el 12% de los tiempos oficiales del Estado.
9. De ese total, la mitad se distribuirá de manera igualitaria entre todos los partidos y el resto se destinará a las autoridades electorales federales y estatales.
10. Los partidos deberán usar el tiempo en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes de 20 segundos cada uno.
11. El horario lo determinará el IFE, de entre las 6:00 y las 24:00 horas.
12. Se crea el Comité de Radio y Televisión como órgano de vigilancia facultado para aprobar las pautas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos.
13. Se eleva a nivel constitucional el derecho de réplica.
14. En ningún momento, los partidos políticos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
15. Se eleva a nivel constitucional la disposición de que, en su pro-

paganda electoral, los partidos deben abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

16. Ninguna persona física o moral, bajo ninguna circunstancia, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.
17. Se prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.
18. El nuevo régimen de prohibiciones se aplica también a las campañas electorales de los estados y del Distrito Federal.
19. En las elecciones estatales, el IFE administrará los tiempos en radio y televisión en los canales y estaciones de cobertura en la entidad.
20. Durante las campañas federales y locales, y hasta el día de la votación, se suspenderá la propaganda gubernamental, lo que incluye a todos los poderes federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.
21. La única propaganda gubernamental permitida en ese período será la relacionada con servicios educativos, salud y protección civil, así como las campañas de información de las autoridades electorales.
22. Los funcionarios de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
23. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda como tales los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres niveles de gobierno, deberá tener carácter institucional.
24. En ningún caso la propaganda gubernamental podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
25. La violación de este conjunto de disposiciones serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos.
26. Se establece un nuevo libro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el que se fija un procedimiento sancionador de justicia expedita, especial para atender los temas de propaganda electoral.
27. Se dispone la posibilidad de cancelación temporal inmediata de los promocionales en radio y televisión (medidas cautelares) en caso de ser necesario.
28. Se amplía notablemente el universo de “sujetos regulados”

por el IFE (aspirantes, candidatos y precandidatos a cargos de elección popular, concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos; autoridades electorales locales —institutos, comisiones, tribunales, incluyendo el federal—; gobiernos e instituciones públicas del país; particulares, organizaciones o sindicatos que intervengan; notarios públicos de todo el país).

29. La resolución de quejas deja de ser responsabilidad exclusiva del Consejo General y pasa a formar parte, también, de las atribuciones de los Consejos Distritales (salvo en los casos de radio y televisión).

Además de la cancelación de compra, adquisición o contratación de espacios en la radio y la televisión, los costos de las contiendas electorales en México disminuyen, mediante los siguientes instrumentos legales:

1. En conjunto, se modifican los indicadores para calcular el financiamiento público a partidos.
2. El número de partidos registrados por ley no será factor de incremento del financiamiento.
3. El financiamiento del partido variará de acuerdo con el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
4. Se reduce el financiamiento en campaña presidencial y en campaña de elección intermedia.
5. La nueva fórmula hace aproximadamente 48% inferior el financiamiento a partidos en campañas presidenciales y 77% menor en campañas intermedias.
6. Aparece la figura legal de “precampaña” y se fijan topes a los gastos de las contiendas internas de los partidos.
7. Se establecen plazos acotados para la selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y nuevas reglas para precampañas.
8. Se reduce el monto máximo de financiamiento privado, que nunca podrá ser más del 10% del tope para la campaña presidencial.

Por lo que toca a la actividad, competencia y vida interna de partidos políticos se establece:

1. La reforma prohíbe la intervención de organizaciones gremiales, como los sindicatos y la afiliación corporativa.
2. La ley establecerá los procedimientos para que los partidos que pierdan el registro liquiden sus obligaciones y regresen el dinero y bienes adquiridos con recursos públicos a la Federación.
3. La duración de campañas para Presidente, senadores y diputados, será de 90 días, en vez de 180.

4. En elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 60 días, en vez de 90. La precampaña no podrá exceder los 45 días.
5. Se establecen sanciones tanto a partidos como a personas físicas por violar las disposiciones.
6. Es obligación de los partidos establecer medios de defensa de los derechos de sus militantes y deben crear para ello, un órgano encargado de sustanciar y resolver las controversias entre los órganos formales y sus militantes.
7. Se amplían las obligaciones de transparencia de los partidos políticos y la información que proporcionen será hecha pública a través de la página en la Internet del Instituto.
8. Las obligaciones de transparencia de los partidos deberán publicarse sin que medie solicitud alguna.

La vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos se potencia y profesionaliza, mediante estas disposiciones:

1. La fiscalización de las finanzas de los partidos dejará de ser una función de una comisión del Consejo General para ser responsabilidad de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión. Su titular será designado por las dos terceras partes del propio Consejo, a propuesta del Presidente.
2. Se multiplican los sujetos fiscalizados por la autoridad electoral (observadores electorales, organismos que desean convertirse en partidos políticos, precandidatos, etcétera).
3. Las responsabilidades de los partidos para rendir cuentas (informes de sus recursos) se ensanchan y multiplican.
4. El secreto bancario, fiscal y fiduciario no limitará al órgano técnico para fiscalizar los gastos de los partidos.
5. Las autoridades electorales estatales podrán recurrir a la Unidad de Fiscalización del IFE para librar las limitaciones al secreto bancario, fiduciario y fiscal en las revisiones de los ingresos y gastos de los partidos y sus campañas.

Igualmente, la organización electoral y las atribuciones del IFE viven una serie de modificaciones muy importantes:

1. Se opta por la máxima apertura y transparencia durante el cómputo de votos en las casillas y los distritos.
2. Se facilita y aumentan las causales para realizar recuentos de votos parciales durante los cómputos distritales.
3. Del mismo modo, los Consejos Distritales pueden realizar recuentos totales, a petición del segundo lugar, cuando el margen existente entre los partidos primero y segundo sea menor a un punto porcentual de la votación.

4. Cada partido político —independientemente de su convenio de coalición— aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, de modo que los electores otorgan directamente su voto al partido de su preferencia.
5. Se imponen nuevas reglas de ingreso al padrón, comprobación de identidad y emisión de credencial para potenciar la depuración del padrón electoral y dotarlo de mayor estabilidad y confianza.
6. Se fortalece la confiabilidad de la credencial para votar mediante la agregación de nuevos datos, como la Clave Única de Registro de Población (CURP), año de emisión y año en que expira su vigencia, entre otros.
7. Se establece un plazo de diez años como vigencia plena de las credenciales para votar, lo que redundará en un reemplazo más sistemático, en una capacidad de vigilancia superior y con ello, se facilitará las tareas de actualización permanente del Registro Federal de Electores.
8. Se fortalece el catálogo general de electores y el padrón electoral.
9. Se establece como obligación de los ciudadanos informar al IFE el cambio de domicilio en un plazo de 30 días posteriores al que el mismo ocurra. Asimismo, se obliga a los jueces que ordenen la rehabilitación o restitución de derechos políticos de los ciudadanos, a notificarlo al IFE dentro de los diez días siguientes a la emisión de la resolución.
10. Se compactan las elecciones estatales. Todas las entidades que celebren comicios en año distinto a la elección federal deberán hacerlo el primer domingo del mes de julio del año que se trate.
11. El IFE asumirá la organización de los procesos electorales estatales, mediante convenios con las autoridades locales que así lo soliciten.
12. Se modifican los términos de relación y de trabajo entre Consejo General y rama ejecutiva, al acotar el número de comisiones permanentes, así como el número de sus integrantes y la duración (rotativa) del encargo en comisión.
13. Para garantizar la experiencia en los procesos de renovación de los Consejeros Electorales, se modifica el régimen de cambio y rotación en el Consejo.
14. El Consejero Presidente del IFE durará seis años en su cargo, con derecho a reelección una sola vez.
15. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.
16. Los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente serán elegidos previa consulta a la sociedad, por parte de la Cámara de Diputados.
17. Se crea la Contraloría General del IFE, con autonomía técnica y

de gestión, y será la responsable de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

18. El Contralor del Instituto será designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez y tendrá coordinación con la Auditoría Superior de la Federación.
19. Cuando los Consejeros, el Secretario Ejecutivo y el Contralor concluyan su mandato, no podrán ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, dentro de los dos años siguientes a su retiro.

En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las modificaciones más importantes son:

1. Las Salas Regionales del TEPJF funcionarán en forma permanente, del mismo modo que la Sala Superior.
2. La Sala Superior y las Salas Regionales sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causales expresamente establecidas en las leyes.
3. Los ciudadanos que impugnen la decisión interna de un partido deberán agotar las instancias de cada instituto político antes de acudir al Tribunal.
4. La Sala Superior podrá atraer juicios de las Salas Regionales o enviarlos a las mismas para conocimiento y resolución.
5. Los Magistrados, que durarán nueve años en su cargo, serán elegidos por las dos terceras partes de los Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La estructura del *Informe* que se presenta ante el Congreso de la Unión se resume así: cada capítulo da cuenta de las modificaciones constitucionales y legales, tal y como fueron plasmadas por el legislador. Después se relata el cúmulo de decisiones y de acciones que el IFE desarrolló para cumplirlas y, finalmente, los resultados (magnitudes, cifras y datos) que arroja cada nueva medida; cuando la reforma tuvo implicaciones presupuestales, se explica el monto involucrado. Además se adjuntan 32 anexos, algunos de los cuales se componen de varios documentos asociados al tema del que se trata.

La Contraloría General del Instituto ha propuesto desarrollar de manera independiente su informe de implementación, por lo que la autoridad administrativa decidió omitir cualquier dato relativo a la importante actividad que ha realizado la propia Contraloría en el despliegue de la reforma electoral.

Este *Informe* (un libro blanco de la reforma electoral) es un reporte pormenorizado de los resultados del cambio legal y, sobre

todo, un informe *de lo que la autoridad competente realizó para llevar a cabo la reforma electoral*. Por tal razón, la estructura del documento está centrada, sobre cualquier otra cosa, en la *implementación*, es decir, en el esfuerzo institucional desplegado para cumplir con las nuevas disposiciones constitucionales y legales. Junto con la reforma de 1996, puede decirse que se trató de una de las reformas más abarcadoras y profundas de la historia electoral de México y cuyo alcance trastoca ámbitos fundamentales de la democracia.

Con la entrega de este documento al Congreso de la Unión y con su publicación, el Instituto Federal Electoral rinde cuentas de una parte muy relevante de su actuación durante los años 2008 y 2009. Los datos y las fuentes oficiales están al final, el lector podrá encontrar una evaluación analítica, esto es, un balance panorámico de la tarea (véase el apartado “Conclusiones y recomendaciones”).

II. ELABORACIÓN DE 24 DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA AJUSTAR LA ACTIVIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A LA REFORMA ELECTORAL

Ajustar los dispositivos reglamentarios a la Constitución y las leyes. Completar el edificio normativo de manera coherente con la reforma electoral.

El Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo la encomienda de instrumentar las modificaciones constitucionales y legales aprobadas por los legisladores en 2007 y 2008 a través de la creación y aprobación de una serie de reglamentos con los que culminó la etapa normativa de la reforma electoral.

I. CUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN TRANSITORIO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 9)

La instrucción explícita del legislador fue colocada en el artículo noveno transitorio, que a la letra señala:

El Consejo General dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de este Código y deberá expedir los reglamentos que se deriven del mismo a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor.

Esta obligación fue cumplida en tiempo y forma toda vez que la reforma entró en vigor a mediados de enero de 2008 y los reglamentos fueron aprobados en las diferentes sesiones del Consejo General celebradas los días 12 de marzo, 23 de mayo, 27 de junio y 10 de julio, todas de 2008.

A partir de una profusa deliberación en el IFE, una sistemática consulta entre Consejeros, partidos políticos, representantes del Poder Legislativo, y luego de un arduo trabajo de discusión entre los órganos colegiados, comisiones y comités internos se aprobaron 21 nuevos reglamentos y tres normas reglamentarias. A esta importante tarea se sumaron los Consejeros Electorales, los Directores Ejecutivos y los responsables de las Unidades Técnicas, quienes con su

esfuerzo cumplieron puntualmente el mandato explícito del Congreso de la Unión.

Recoger opiniones, interpretaciones, visiones de un mismo artículo de la ley, congregarlas y finalmente plasmarlas en una nueva disposición clara y que concite el mayor apoyo posible, significaba una tarea compleja, todavía más tratándose de una reforma electoral tan vasta y profunda. En su sola etapa de discusión con los partidos políticos y representantes del Poder Legislativo, esta tarea representó 438 horas de trabajo efectivo para el Instituto, sin dejar de contemplar las horas dedicadas al cuidado en la redacción y emisión documental.

Resulta relevante destacar que en esta construcción reglamentaria el Instituto escuchó en todo momento a los partidos políticos, mismos que jugaron el papel que les corresponde, como observadores atentos, críticos y concedores de las muchas materias que introduce esta reforma. El clima de colaboración se mantuvo hasta el final, y así fue posible culminar con una obra legal que los partidos mismos iniciaron, en el Congreso de la Unión.

Con la aprobación de estos nuevos instrumentos, cada uno de los órganos internos del IFE adquiere nuevas responsabilidades en un intento de armonización con el mandato constitucional y legal ocurrido en 2007 y 2008. En todo momento estuvo presente el ánimo por fortalecer los valores más profundos en la materia: equidad, libertad, transparencia y legalidad en la contienda, así como mayores garantías de un árbitro imparcial en la vida política del país.

En los cuadros II.1 a II.8 se presenta una relación que contiene todos los reglamentos renovados y divididos por materia, aprobados por el Consejo General del IFE (véase el anexo 2).

Cuadro II.1 Conformación interior de los órganos del Instituto Federal Electoral

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG323/2008	10 de julio de 2008	Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.	14 de agosto de 2008 y su modificación el 16 de enero de 2009 mediante acuerdo CG575/2008
CG309/2008	10 de julio de 2008	Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos.	14 de agosto de 2008

Cuadro II.2 Integración y sesiones de órganos colegiados

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG101/2008	23 de mayo de 2008	Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.	16 de junio de 2008
CG300/2008	27 de junio de 2008	Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales.	18 de julio de 2008
CG302/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de Sesiones de la Junta General Ejecutiva.	13 de agosto de 2008
CG303/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de Sesiones de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral.	13 de agosto de 2008
CG304/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.	13 de agosto de 2008
CG299/2008	27 de junio de 2008	Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.	18 de julio de 2008
CG308/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de Sesiones del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información.	14 de agosto de 2008

Cuadro II.3 Transparencia y acceso a la información

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG307/2008	10 de julio de 2008	Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información.	12 de agosto de 2008

Cuadro II.4 Fiscalización de los recursos

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG310/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.	8 de septiembre de 2008
CG311/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.	21 de agosto de 2008
CG312/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que formen coaliciones.	19 de agosto de 2008
CG313/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.	8 de agosto de 2008
CG314/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretenden obtener Registro como Partido Político Nacional.	19 de agosto de 2008
CG315/2008	10 de julio de 2008	Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea Cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral.	22 de agosto de 2008

Cuadro II.5 Procedimientos administrativos

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG316/2008	10 de julio de 2008	Reglamento que establece los lineamientos aplicables a los procedimientos oficiosos y de queja en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.	8 de agosto de 2008
CG322/2008	10 de julio de 2008	Reglamento en materia de quejas y denuncias.	18 de julio de 2008 y su modificación el 19 de septiembre de 2008 mediante acuerdo CG399/2008

Cuadro II.6 En materia de radio y televisión

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG/327/2008	10 de julio de 2008	Reglamento de acceso a radio y televisión en materia electoral.	11 de agosto de 2008 y su modificación el 12 de febrero de 2009 mediante acuerdo CG01/2009

Cuadro II.7 Normas para la propaganda gubernamental y previa a la campaña electoral

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Norma	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG38/2008	12 de marzo de 2008	Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos.	17 de mayo de 2008
CG38/2009	29 de enero de 2009	Normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña.	30 de enero de 2009
CG39/2009	29 de enero de 2009	Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos, a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	16 de febrero de 2009
CG40/2009	29 de enero de 2009	Normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del COFIPE.	16 de febrero de 2008 y su modificación el 16 de abril de 2009 mediante acuerdo CG126/2009

Cuadro II.8 Promoción del voto

Acuerdo del Consejo General	Fecha de aprobación	Reglamento	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>
CG319/2008	10 de julio de 2008	Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas.	8 de agosto de 2008

II. PRODUCCIÓN REGLAMENTARIA: NECESIDAD DE REFORMAR

La etapa de producción reglamentaria implicó una importante tarea de interpretación de las nuevas disposiciones constitucionales y legales, en sus alcances y límites. Así surgieron en sus primeras versiones los reglamentos de los que se da cuenta en este apartado. Sin embargo, su aplicación a la variedad de casos concretos ha permitido advertir que, en varias ocasiones, las disposiciones reglamentarias resultaron insuficientes o no coinciden con los criterios de interpretación establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La adecuación y generación de los reglamentos necesarios para instrumentar la reforma electoral se realizó una vez que se expedieron las nuevas disposiciones. Sin embargo, en la práctica la implementación de tal acervo normativo resultó una tarea difícil, pues tuvieron que entrar en acción, simultáneamente, 21 reglamentos nuevos y tres normas reglamentarias.

Es posible que, a la luz de la experiencia, los reglamentos elaborados deban ser concentrados en aras de una mayor sencillez y claridad normativa. Un ejemplo representativo de esta situación es el caso de los reglamentos en materia de fiscalización, que al estar contenidos en diferentes instrumentos algunas de sus disposiciones pueden resultar reiterativas o incluso contradictorias, independientemente de que derivan de un mismo tronco y se pueden agrupar en un solo documento.

Una visión general de la producción reglamentaria desarrollada por el Consejo General del IFE puede sintetizarse así:

1. Se trató del ajuste normativo más importante ocurrido en la institución electoral desde 1996 (21 reglamentos modificados o completamente nuevos).

2. La complejidad y novedad de las materias implicadas por la reforma electoral generó la necesidad de disposiciones hasta ahora desconocidas en el derecho electoral (medidas cautelares, regulación de medios electrónicos, etcétera). El contraste de los reglamentos con la realidad arroja lecciones múltiples que deben ser recogidas en una nueva ronda reformista.
3. Además, la contradicción de disposiciones, la aparición de nuevas realidades, las sentencias del TEPJF, el asentamiento mismo de la reforma en todo el país, precisan de una revisión a los reglamentos, basada no sólo en la valoración abstracta de la ley sino en la experiencia misma.

La máxima autoridad administrativa en materia electoral, el IFE, ha podido ejercer sus atribuciones constitucionales y legales, mediante el desarrollo reglamentario al que estuvo obligado por la reforma electoral. Si bien la mayoría de los objetivos, problemas y casos controvertidos pudieron ser encauzados con éxito, el Instituto mantiene la convicción de que sus instrumentos normativos requieren una permanente actualización, adecuación y perfeccionamiento, además del escrutinio sistemático que ejerce el TEPJF.

Con todo, la emisión de estas 24 disposiciones, en tiempo y forma, materializaron en procedimientos concretos y ciertos, las obligaciones que señaló la reforma electoral.

III. LA CONTIENDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN OCURRIRÁ SÓLO A TRAVÉS DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO

Convertir al IFE en la vía única de acceso a los espacios en radio y televisión para los partidos políticos. Evitar el condicionamiento del dinero a la política electoral. Disminuir el gasto en propaganda electrónica y el costo de las campañas. Garantizar el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.

En el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación*, que dio origen a la reforma electoral en 2007, los legisladores expresaron que:

Nuestro Sistema Electoral ha mostrado enormes fortalezas, también limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió, o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida nos está planteando. De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.

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

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

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

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

El IFE se convierte en autoridad única en radio y televisión; a través de sus órganos internos (Consejo General, Junta General Ejecutiva, Comité de Radio y Televisión) determinará las pautas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales, asignando dicho tiempo conforme a los criterios constitucionales (30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional). Además realizará los trámites necesarios para hacer llegar los materiales a todas las estaciones y canales y vigilará el cumplimiento de las pautas por parte de los concesionarios y permisionarios. Para campañas federales, los partidos dispondrán de 41 minutos diarios (85 por ciento del tiempo disponible); de ese tiempo se destinarán 15 minutos diarios para las campañas locales concurrentes con la federal en las entidades federativas correspondientes.

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

En las elecciones locales no concurrentes con la federal, los partidos dispondrán de 18 minutos diarios para las respectivas campañas, pudiendo cada partido decidir libremente el uso

que hará del tiempo que le corresponda en relación al tipo de campaña (gobernador, diputados locales, ayuntamientos).

Los mensajes que los partidos transmitan dentro de los períodos de precampaña y campaña podrán tener una duración de 30 segundos, uno y dos minutos. Solamente fuera de los períodos electorales, conforme lo establece la Constitución, los partidos harán uso de mensajes con duración de 20 segundos, además de un programa mensual de cinco minutos. Y para imprimir total coherencia a la reforma electoral, desde la Constitución se afirma: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por si o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión...”, Y sella: “*Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero*”.

En resumidas cuentas, merced a la reforma electoral, el IFE debió cumplir las siguientes atribuciones:

1. Garantizar que toda propaganda electoral en radio y televisión curse por los tiempos del Estado.
2. Prohibir y sancionar la contratación o adquisición de espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
3. Establecer pautas de transmisión de los mensajes conforme a reglas equitativas para la asignación del tiempo en medios electrónicos.
4. Verificar la suspensión de la propaganda gubernamental durante períodos de campaña.
5. Sancionar, a petición de parte, las expresiones denigratorias o difamatorias entre candidatos o partidos.
6. Verificar la transmisión de los mensajes en radio y televisión, para probar el cumplimiento de la ley.
7. Evitar que actores distintos a los partidos políticos incidan en la propaganda emitida durante las campañas electorales.
8. Ordenar el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos.

Este apartado tiene como propósito dar cuenta precisamente de la actuación del IFE en su carácter de autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión. En particular, este capítulo constituye un balance general

sobre la operación del modelo de comunicación político-electoral durante el proceso electoral 2008–2009.

I. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA

A continuación se listan, etapa tras etapa, las 25 nuevas obligaciones del IFE en materia de radio y televisión.

Actividades genéricas para la administración de tiempos en radio y televisión desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral

1. Integrar el Comité de Radio y Televisión y garantizar el ejercicio de sus atribuciones legales.
2. Elaborar el catálogo de emisoras y el mapa de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo.
3. Elaborar el listado de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales.
4. Elaborar las pautas para la transmisión de los mensajes de comunicación social del propio Instituto y aprobar aquellas que para tal efecto formulen otras autoridades electorales, durante los tiempos de precampaña y campaña, tanto federal como local.
5. Verificar, en forma directa, el cumplimiento de las pautas de transmisión, así como el cumplimiento de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión.

Sin duda, la creación del Comité de Radio y Televisión del IFE constituye el elemento más importante en la etapa previa al proceso electoral junto con la elaboración del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El Comité quedó formalmente constituido el 29 de enero de 2008 por los siguientes consejeros:

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar	Presidente de enero de 2008 hasta enero de 2009.
Mtro. Virgilio Andrade Martínez	Presidente de febrero de 2009 hasta enero de 2010.
Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez	Presidente a partir de febrero de 2010.

Al Comité acuden, con voz pero sin voto, representantes de todos los partidos políticos. Durante el proceso electoral 2008–2009 acudieron: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia, el Partido Nueva Alianza (NA) y el Partido Socialdemócrata (PSD). El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos fungió en todo momento como Secretario Técnico (el Mtro. Fernando Agíss Bitar hasta octubre de 2008 y el Lic. Antonio Horacio Gamboa Chabbán, a partir de noviembre de 2008).

Desde su creación hasta octubre de 2009 ha sesionado en 48 ocasiones, con la finalidad de aprobar las pautas del proceso electoral federal y los diversos procesos locales, así como los acuerdos complementarios a las disposiciones reglamentarias, para ajustar los tiempos de los partidos políticos a las distintas circunstancias del proceso electoral.

Precampaña electoral

6. Distribuir, entre los partidos políticos nacionales en conjunto, 18 minutos en cada estación de radio y canal de televisión.
7. Distribuir, para fines propios y de otras autoridades electorales, 30 minutos en cada estación de radio y canal de televisión durante el período de precampaña.
8. Elaborar las pautas para la transmisión de los mensajes de precampaña de los partidos políticos y autoridades electorales.

Campaña electoral

9. Distribuir, entre los partidos políticos nacionales en conjunto, 41 minutos en cada estación de radio y canal de televisión.
10. Distribuir, para fines propios y de otras autoridades electorales, siete minutos en cada estación de radio y canal de televisión.
11. Elaborar las pautas para la transmisión de los mensajes de campaña de los partidos políticos y autoridades electorales.

Procesos locales con jornada comicial coincidente con la federal

12. Asignar a los partidos políticos, por conducto de las autoridades electorales administrativas correspondientes, 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión para la difusión de mensajes de campaña en procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal.
13. Aprobar las propuestas de pautas que formulen las autoridades electorales administrativas correspondientes.

Procesos locales con jornada comicial no coincidente con la federal

14. Poner a disposición de las autoridades electorales administrativas en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponde a los procesos electorales federales, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión para la difusión de los mensajes de los partidos políticos en la precampaña local.
15. Aprobar las propuestas de pautas que formulen las autoridades electorales administrativas correspondientes para la difusión mensajes de precampaña.
16. Distribuir, para fines propios y de otras autoridades electorales, 36 minutos en cada estación de radio y canal de televisión durante el período de precampaña.
17. Poner a disposición de las autoridades electorales administrativas 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión para la difusión de los mensajes de las campañas locales.
18. Aprobar las propuestas de pautas que formulen las autoridades electorales administrativas correspondientes para la difusión de los mensajes de campaña.
19. Distribuir, para fines propios y de otras autoridades electorales, 30 minutos en cada estación de radio y canal de televisión durante el período de campaña.

Administración de tiempos de radio y televisión fuera de proceso electoral

20. Asignar a los partidos políticos el 50% del tiempo administrado por el Instituto en radio y televisión.
21. Aprobar semestralmente las pautas de transmisión de los programas y mensajes de los partidos políticos.
22. Asignar, para fines propios y de otras autoridades electorales, el 50% del tiempo administrado por el Instituto en radio y televisión.
23. Aprobar trimestralmente las pautas de transmisión de sus propios mensajes y de otras autoridades electorales.

Monitoreo de noticieros

24. Realizar los monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias.
25. Hacer públicos los resultados de los monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias,

por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

Cuatro estrategias para cumplir la ley

Para cumplir con los diversos mandatos constitucionales y legales, el IFE tuvo que desplegar diversas actividades que se agrupan en los siguientes campos de acción:

1. Aprobar reglamentos y acuerdos para implementar las obligaciones legales de las emisoras de radio y televisión (171 acuerdos durante todo el proceso electoral).
2. Establecer relaciones institucionales y comenzar la regulación efectiva de dos mil 77 estaciones de radio y canales de televisión en precampaña y dos mil 43 en campaña (catálogo actualizado) a lo largo y ancho de toda la República.
3. Instalar una vasta infraestructura tecnológica (en 150 puntos del país) para verificar con certeza el cumplimiento de los concesionarios y permisionarios que transmitieron los promocionales electorales durante los sesenta días que duró la campaña federal y durante las campañas electorales locales, en 11 entidades del país.
4. Establecer una batería de procedimientos en plazos perentorios, para sancionar a los sujetos regulados que hubiesen incumplido con el mandato legal (60 procedimientos especiales sancionadores instaurados durante el proceso electoral, relacionados directamente con radio y televisión, y conocidos por el Consejo General).

A continuación se da cuenta de cada uno de esos cuatro campos de actividad para la implementación de la reforma.

II. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Aprobación del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión por parte del Consejo General

El artículo 53 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala:

La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia.

El 10 de julio de 2008, la Junta General Ejecutiva presentó al Consejo General la versión final —versión sexta de un largo proceso de deliberación— del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El conjunto de disposiciones que allí se reflejan, culminaron la construcción del nuevo modelo de competencia electoral en México. Se trata de una norma sin precedente en nuestra historia electoral, pues define de manera simultánea las regulaciones y relaciones del IFE con los partidos políticos, concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos de comunicación, las autoridades electorales locales del país, los gobiernos e instituciones públicas que realizan incursiones en los medios masivos de comunicación, los particulares o grupos que intervengan (o quieran intervenir) en la contienda política mediática, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y otras autoridades en la materia en todo el territorio nacional.

Su elaboración resultó una labor de gran magnitud, no sólo por los sujetos a los que el IFE debe regular sino también por las tareas técnicas que se desprenden, múltiples y de un alto grado de dificultad. Aquí se enumeran algunas:

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

Hay que anotar que la elaboración del reglamento avanzó mediante una cuidadosa discusión en el Comité de Radio y Televisión y sobre piso firme, gracias a que unos días antes de su aprobación la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la constitucio-

nalidad de los principios que animaron la reforma electoral.¹

El curso de elaboración del Reglamento fue abierto, participativo, sujeto a intensos debates y definiciones, durante junio y julio de 2008. Un recuento breve de todo el trabajo invertido es el siguiente:

1. La Presidencia del Comité de Radio y Televisión envió a la Secretaría Ejecutiva un material inicial que contenía una propuesta de redacción y regulación de todos los aspectos importantes que debía incorporar el reglamento.
2. El Comité de Radio y Televisión se reunió, con todos los partidos políticos incluidos, en seis ocasiones, para discutir los temas vertebrales del reglamento.
3. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y la Secretaría Ejecutiva analizaron el material y lo pusieron a consideración de Consejeros y partidos, abriendo un período de consulta por escrito.
4. Con las observaciones de los Consejeros Electorales y de siete partidos políticos, además de los Directores Ejecutivos del Instituto, se desplegó un esfuerzo de estructuración nueva, jerarquización y fusión de 21 documentos llegados a la Secretaría Ejecutiva. El criterio de construcción fue cumplir rigurosamente la Constitución y la ley, e incorporar y atender siempre las propuestas más importantes de todos los partidos y Consejeros.
5. Una vez conocidas y atendidas las observaciones, se presentó el proyecto integrado ante la Junta General Ejecutiva.
6. La Junta en Pleno conoció la versión del reglamento, observó varios puntos de importancia y aprobó enviar el material a todos los Consejeros, representantes de los partidos y del Poder Legislativo bajo el formato de Acuerdo del Consejo General.
7. Los partidos políticos se reunieron con el Presidente del Consejo y los Consejeros Electorales para solicitar una nueva ronda de discusión, con el fin de puntualizar y definir los temas de mayor importancia.
8. En conjunto, los partidos, presentaron 86 observaciones que fueron atendidas y discutidas por la Junta General Ejecutiva y por el Comité, en una labor de consenso y cuidado técnico que desembocó en el Consejo General.

1. Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, respectivamente (véase el anexo 3).

De ese modo, se cumplió con una de las obligaciones puntuales más importantes que la reforma asignó al IFE y con ello se otorgó un mayor nivel de certeza a los ciudadanos, grupos organizados, partidos políticos, institutos electorales locales, concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, gobierno federal, así como a gobiernos locales y municipales. A partir de ese momento (10 de julio de 2008), el IFE se constituyó a plenitud en la autoridad única para administrar el tiempo del Estado en materia electoral, a nivel reglamentario y operativo.

Los Acuerdos del Consejo General, Junta General Ejecutiva y Comité de Radio y Televisión (bases jurídicas y reglamentarias del acceso a la radio y la televisión durante el proceso electoral)

Tiempo del Estado administrado por el Instituto Federal Electoral y sus franjas horarias. Los partidos políticos mexicanos tienen como prerrogativa constitucional y legal el uso de los tiempos de radio y televisión que corresponden al Estado. Es importante señalar que los artículos 41, base III, apartado A, inciso a) de la Constitución; 55, párrafos 1 y 2 del COFIPE y 12, párrafo 1 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (RARTV), señalan que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, al tiempo que las transmisiones de los mensajes se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas de cada día.

Tiempo de campaña. Con mayor precisión, los incisos c) y d) del artículo 41, base III, apartado A, de la Carta Magna; los artículos 55, párrafo 3 y 58, párrafo 1 del Código Electoral Federal; y los artículos 16, párrafo 3 y 19, párrafo 3 del reglamento de la materia, señalan que durante sus campañas los partidos políticos dispondrán, en conjunto, de 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, que se distribuirán a razón de dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión. En los horarios comprendidos entre las 6:00 y las 12:00 horas, y entre las 18:00 y las 24:00 horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12:00 y hasta antes de las 18:00 horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Distribución del tiempo entre partidos. Los artículos 41, base III, apartado A, inciso e) de la Constitución; 56, párrafo 1; 59, párrafo 1 y 2 y 62, párrafo 3 del código en la materia; 17, párrafo 1; y 22, párrafo 1 del reglamento, indican que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 30% en forma igualitaria y el otro 70% de acuerdo con los

resultados de la elección para diputados federales o locales inmediata anterior, según corresponda.

Tiempos para elecciones locales. En términos de los artículos 67, párrafo 2 del COFIPE y 22, párrafo 2 del reglamento de la materia, los partidos políticos nacionales que, en la entidad de que se trate, no hubiesen obtenido en la elección para diputados locales inmediata anterior el porcentaje mínimo de votos para tener derecho a prerrogativas, o los partidos con registro local obtenido para la elección de que se trate, tendrán derecho a la prerrogativa de radio y televisión para campañas locales solamente en la parte que deba distribuirse en forma igualitaria.

Duración de los mensajes. Los artículos 56, párrafo 4 del COFIPE y 16, párrafo 5 del RARTV señalan que los mensajes de los partidos políticos podrán tener una duración de 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas.

Con base en estas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, los tiempos de radio y televisión para las distintas etapas del proceso electoral quedaron definidos como se muestra en los cuadros III.1 y III.2.

Cuadro III.1 Precampaña federal

Período	Tiempo del Estado administrado por el Instituto Federal Electoral	Distribución	Duración de los promocionales
Precampaña federal	48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio en todo el país.	18 minutos para partidos políticos.	30 segundos
		30 minutos para autoridades electorales.	

Cuadro III.2 Campaña federal

Período	Tiempo del Estado administrado por el Instituto Federal Electoral	Distribución	Duración de los promocionales
Campaña federal	48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio en todo el país.	41 minutos para partidos políticos.	30 segundos
		7 minutos para autoridades electorales.	

Para materializar este conjunto de consideraciones y reglas que garantizan la equidad en la competencia electoral de México, el Consejo General del IFE, la Junta General Ejecutiva y el Comité de Radio y Televisión emitieron 171 acuerdos de diversa naturaleza (véase el anexo 4).

Estos acuerdos fueron el instrumento que el IFE utilizó para obtener la flexibilidad necesaria ante las distintas disposiciones legales y reglamentarias, y armonizarlas entre sí; concretar los diversos acatamientos a las sentencias del TEPJF; reponer tiempos a los diferentes actores del proceso una vez que la Sala Superior dejaba firmes las resoluciones, así como dar certeza en torno a los procesos operativos —por ejemplo, especificaciones técnicas de los materiales. Asimismo, los acuerdos fueron necesarios para aprobar las pautas de los partidos políticos (Comité

de Radio y Televisión) y autoridades electorales (Junta General Ejecutiva) y para la asignación de tiempos de autoridades (Consejo General). Igualmente, cada proceso local —ordinario y extraordinario— requirió su propio Acuerdo, pues al IFE se le exigían pautas distintas por tipo de proceso local (11 ordinarios y tres extraordinarios durante 2009). Un caso de especial atención es el del estado de Sonora, para el cual se desarrolla un apartado especial (6.3) en este mismo capítulo. Los cuadros III.3 a III.5 ofrecen el resumen de los acuerdos.

Cuadro III.3 Acuerdos del Consejo General en materia de radio y televisión aprobados durante 2008–2009

Tema	Acuerdos
Asignación de tiempos en elecciones locales y asignación de tiempo a autoridades federales y locales. (30 acuerdos)	CG282/2008, CG283/2008, CG284/2008, CG301/2008 CG351/2008, CG352/2008, CG394/2008, CG395/2008 CG397/2008, CG405/2008, CG470/2008, CG527/2008, CG549/2008, CG550/2008, CG02/2009, CG08/2009 CG20/2009, CG34/2009, CG89/2009, CG140/2009 CG154/2009, CG159/2009, CG172/2009, CG289/2009, CG314/2009, CG342/2009, CG343/2009, CG380/2009 CG379/2009, CG386/2009
Publicación y actualización de catálogos de estaciones de radio y televisión para cobertura de procesos electorales locales. (10 acuerdos)	CG286/2008, CG396/2008, CG510/2008, CG518/2008 CG519/2008, CG957/2008, CG35/2009, CG141/2009 CG305/2009, CG378/2009
Expedición y modificación de reglamentos de acceso a Radio y Televisión en materia electoral así como aprobación de lineamientos y criterios aplicables a la materia. (7 acuerdos)	CG327/2008, CG01/2009, CG261/2009, CG263/2009 CG306/2009, CG310/2009, CG419/2009
Asignación de cobertura territorial y asignación de tiempo en elecciones extraordinarias. (1 acuerdo)	CG81/2009
Monitoreo sobre programas que difundan noticias en radio y televisión dentro de la elección federal de 2009. (2 acuerdos)	CG127/2009, CG139/2009
Emisión de criterios y solicitudes especiales. (incluida emergencia sanitaria) Reposición de pautas y caso Sonora. (9 acuerdos)	CG162/2009, CG192/2009, CG420/2009 CG258/2009, CG262/2009, CG291/2009, CG315/2009 CG436/2009, CG435/2009
Total	59

Cuadro III.4 Acuerdos de la Junta General Ejecutiva en materia de radio y televisión aprobados durante 2008–2009

Tema	Acuerdos
Aprobación y modificación de pautados. (18 acuerdos)	JGE19/2008, JGE25/2008, JGE29/2008, JGE35/2008, JGE40/2008, JGE47/2008 JGE48/2008, JGE50/2008 JGE55/2008 JGE63/2008, JGE75/2008, JGE80/2008 JGE120/2008, JGE121/2008, JGE35/2009, JGE34/2009, JGE64/2009, JGE65/2009
Inclusión de mensajes de radio y televisión de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). (1 acuerdo)	JGE49/2008
Propuestas al Consejo General para aprobación de reglamento de la materia. (1 acuerdo)	JGE62/2008
Total	20

Cuadro III.5 Acuerdos del Comité de radio y televisión aprobados durante 2008–2009

Tema	Acuerdos
Establecimiento y modificación de pautas. (83 acuerdos)	ACRT/001/2008 ACRT/002/2008 ACRT/003/2008 ACRT/004/2008 ACRT/005/2008 ACRT/006/2008 ACRT/007/2008 ACRT/009/2008 ACRT/010/2008 ACRT/011/2008 ACRT/012/2008 ACRT/013/2008 ACRT/014/2008 ACRT/015/2008 ACRT/016/2008 ACRT/017/2008 ACRT/018/2008 ACRT/020/2008 ACRT/022/2008 ACRT/023/2008 ACRT/026/2008 ACRT/002/2009 ACRT/003/2009 ACRT/004/2009 ACRT/005/2009 ACRT/006/2009 ACRT/007/2009 ACRT/008/2009 ACRT/009/2009 ACRT/010/2009 ACRT/011/2009 ACRT/012/2009 ACRT/014/2009 ACRT/015/2009 ACRT/016/2009 ACRT/017/2009 ACRT/018/2009 ACRT/019/2009 ACRT/021/2009 ACRT/022/2009 ACRT/023/2009 ACRT/024/2009 ACRT/025/2009 ACRT/026/2009 ACRT/027/2009 ACRT/028/2009 ACRT/029/2009 ACRT/030/2009 ACRT/031/2009 ACRT/032/2009 ACRT/033/2009 ACRT/034/2009 ACRT/035/2009 ACRT/036/2009 ACRT/037/2009 ACRT/038/2009 ACRT/039/2009 ACRT/040/2009 ACRT/041/2009 ACRT/042/2009 ACRT/043/2009 ACRT/044/2009 ACRT/045/2009 ACRT/046/2009 ACRT/047/2009 ACRT/048/2009 ACRT/049/2009 ACRT/050/2009 ACRT/051/2009 ACRT/052/2009 ACRT/053/2009 ACRT/054/2009 ACRT/055/2009 ACRT/056/2009 ACRT/057/2009 ACRT/058/2009 ACRT/059/2009 ACRT/060/2009 ACRT/061/2009 ACRT/062/2009 ACRT/063/2009 ACRT/064/2009 ACRT/065/2009
Emisión de criterios y aprobación de lineamientos. (7 acuerdos)	ACRT/008/2008 ACRT/019/2008 ACRT/021/2008 ACRT/024/2008 ACRT/001/2009 ACRT/013/2009 ACRT/020/2009
Términos y condiciones de entrega de materiales por parte de los partidos políticos. (2 acuerdos)	ACRT/025/08, ACRT/043/2009
Total	92

III. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CON LOS NUEVOS SUJETOS REGULADOS

Para cumplir la encomienda constitucional, el IFE tuvo que entrar en contacto directo con cientos de concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión en toda la República y con las instancias que los agrupan.² Se trataba de un paso obligado para que el IFE se instalara como autoridad nacional en materia de comunicación electoral en la radio y la televisión, pues era la primera vez que regularía directamente no sólo a los partidos políticos sino también a los institutos electorales de las 32 entidades, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de todo el país, las autoridades de los tres niveles de gobierno en el territorio nacional y, aun, agrupaciones sociales y particulares. Con ello, el ámbito de responsabilidad jurídica del IFE se multiplicó y asumió una forma desconocida hasta entonces.

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

Los objetivos de la vinculación institucional fueron:

1. Entrar en contacto directo con los nuevos sujetos regulados por la reforma electoral.
2. Explicar en detalle el contenido de la reforma electoral en sus capítulos constitucional y legal.
3. Explicar la mecánica operativa diseñada por el IFE para cumplir con la ley (el Reglamento de Radio y Televisión).
4. Resolver las preocupaciones expresadas por los nuevos sujetos regulados.
5. Formalizar los vínculos institucionales.

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

2. Especialmente con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México A.C. y la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable.

Una vez que se socializó el reglamento y que fue establecido el vínculo, el IFE comenzó la distribución de mil 553 pautas y los respectivos materiales de partidos políticos y de autoridades electorales en dos mil 77 emisoras de radio y televisión del país (sin repetidoras) que cubrieron las precampañas de los procesos electorales federal y locales 2009.

Era la primera vez en la historia electoral de México que entraba en pleno vigor el Apartado A, del artículo 41 Constitucional:

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

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

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

Con la entrega de pautas y materiales el Instituto concluyó una etapa importante del proceso electoral federal y comenzó materialmente su función de administrador único de los tiempos que corresponden al Estado, tanto en los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente como en el proceso federal. El cuadro III.6 ilustra este trabajo por entidad federativa.

Cuadro III.6 Notificación de pautas

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

Esta vinculación y coordinación con los permisionarios y concesionarios de todo el país quedaría establecida y seguiría funcionando hasta el fin del proceso electoral y se multiplicaría en los siguientes meses. El cuadro III.7 da cuenta de la intensidad de esa nueva relación institucional del IFE y los medios de comunicación electrónica en México.

Cuadro III.7 Pautas replicadas durante el proceso electoral federal 2008-2009*

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

* Los datos entre los períodos pueden variar pues la propia experiencia del IFE modificó el catálogo de medios regulables (dos mil 77 en precampaña y dos mil 43 en campaña, sin repetidoras).

** Las pautas de las entidades que no muestran ninguna cantidad se incluyeron en las pautas de precampaña.

*** Se incluyen las pautas del período de reflexión y la jornada electoral.

**** Se refiere a las pautas extraordinarias, ajustadas y de reposiciones.

1. GENERACIÓN DE PAUTAS, VINCULACIÓN Y ÓRDENES DE TRANSMISIÓN A LOS SUJETOS REGULADOS

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

Las pautas y órdenes de transmisión producidas por el Instituto Federal Electoral en campaña

Los siguientes datos proporcionan un panorama general de la sistemática relación del IFE con los medios electrónicos de comunicación, expresada jurídicamente en la notificación de cada pauta.

En el período fuera de las precampañas y campañas electorales federales se notificaron 5,928 pautas. En los procesos electorales locales no coincidentes con la jornada electoral federal, celebrados en 2008, se notificaron:

Entidad federativa	Pauta notificadas
Nayarit	102
Guerrero	198
Coahuila	261
Hidalgo	144
Total	705

En los procesos electorales locales coincidentes con el proceso electoral federal que se llevaron a cabo en 2009, se notificaron:

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

De conformidad con el *Acuerdo del Comité de Radio y Televisión por el que se aprueban las pautas específicas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante la campaña de diputados federales que se llevará a cabo en el proceso electoral federal 2008-2009*, aprobado el 23 de

marzo de 2009, para la etapa de campaña electoral se aprobaron los modelos de pautas que se muestran en el cuadro III.8.

Cuadro III.8 Modelos de pautas

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Tiempo total	48 minutos	48 minutos	48 minutos	48 minutos
Tipo de campaña	Campaña federal	Campaña local	Campaña federal y local en el Estado de México	Campaña local en el Distrito Federal y en Querétaro
Fecha	3 de mayo al 1 de julio	3 de mayo al 1 de julio	1. 3 al 6 de mayo. (federal) 2. 7 de mayo al 1 de julio.	1. 3 al 17 de mayo. (federal) 2. 18 de mayo al 1 de julio.
Tiempo de partidos políticos	41 minutos	26 minutos para campaña federal y 15 minutos para campaña local.	1. 41 minutos para campaña federal. 2. 26 minutos para campaña federal y 15 para local.	1. 41 minutos para campaña federal. 2. 26 minutos para campaña federal y 15 para local.
Tiempo para autoridades electorales	7 minutos	7 minutos	7 minutos	7 minutos

En cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales, el Comité de Radio y Televisión del IFE elaboró los cuatro modelos de pautas que permitieron una distribución equitativa de los tiempos del Estado en radio y televisión, pues durante el proceso electoral federal se conjugaron diversos supuestos previstos en la ley para los que se tuvieron que elaborar pautas específicas durante la campaña. Es decir, durante el curso de la campaña federal ocurrió lo siguiente:

1. Un conjunto de 21 estados no tuvo elecciones locales.
2. Un conjunto de ocho estados tuvo elecciones locales coincidentes con las federales, iniciando sus campañas locales antes e incluso el mismo día de la federal.
3. El Estado de México inició campaña electoral cuatro días después de la federal y coincidió plenamente en la jornada electoral federal.

4. El Distrito Federal y Querétaro iniciaron sus respectivas campañas locales 15 días después de la federal y coincidieron en la jornada electoral federal.

Con base en ello, los modelos de pautas se definieron de la siguiente manera:

- El modelo 1 se diseñó para los 21 estados que no tuvieron elección local, por lo que se ajustaron completamente a la campaña federal, es decir, durante 60 días (3 de mayo al 1 de julio) el IFE distribuyó entre los partidos políticos nacionales 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión durante el período campaña electoral.
- El modelo 2 consistió en administrar simultáneamente una elección federal y ocho elecciones coincidentes, cuya duración fue de 60 días en los que se distribuyeron entre los partidos políticos 26 minutos para la transmisión de la campaña federal y 15 minutos para cada campaña local. Este modelo fue aplicado para aquellos estados que iniciaron su campaña electoral antes e incluso el mismo día que la campaña federal.
- En el modelo 3, la pauta del Estado de México mantuvo dos períodos de transmisión: en el período que va del 3 al 6 de mayo (4 días) se destinaron 41 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales, mientras que del 7 de mayo al 1 de julio (56 días) se destinaron 26 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales, y 15 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas locales. Ello en virtud de que la campaña del Estado de México dio inicio el 7 de mayo de 2009, cuatro días después que la federal.
- En el modelo 4, el caso del Distrito Federal y Querétaro, su período de campaña ocurrió del 18 de mayo al 1 de julio de 2009, esto es, 15 días después del inicio del período de campañas federales, en ambos casos. Este modelo mantuvo dos períodos de transmisión: en el período que va del 3 al 17 de mayo (15 días) se destinaron 41 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales, mientras que del 18 de mayo al 1 de julio (45 días) se destinaron 26 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales, y 15 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas locales.

A continuación se detalla cada uno de los modelos:³

Modelo 1, de pautas por 60 días con 41 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos durante las campañas federales (del 3 de mayo al 1 de julio)

El IFE distribuyó 41 minutos diarios entre todos los partidos políticos, en promocionales de 30 segundos para ser transmitidos por cada estación de radio o canal de televisión. De conformidad con lo anterior, se propuso el cálculo de distribución de los mensajes de campaña para cada emisora que se muestra en el cuadro III.9, dentro del proceso electoral federal 2009 para los 21 estados sin elecciones locales.

3. Los modelos muestran las fracciones que resultan de dividir el tiempo correspondiente, traducido a número de promocionales entre los partidos políticos. Ello impide ajustarse con total exactitud al criterio de distribución del 30% de manera igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votación en la elección inmediata anterior.

Cuadro III.9 Cálculo de distribución de los mensajes de campaña 2009 en las 21 entidades sin elección local

Duración: 60 días Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 4,920							
Partido o coalición	1,476 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	3,444 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional	Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
Partido Acción Nacional	210	0.86	34.36	1,183	0.2063	1,393	1,394
Partido Revolucionario Institucional	210	0.86	22.43	772	0.3210	928	983
Partido de la Revolución Democrática	210	0.86	18.52	637	0.6594	847	848
Partido del Trabajo / Convergencia	210	0.86	5.97	205	0.4680	205	205
			5.35	184	0.2127	184	184
						210	211
Partido Verde Ecologista de México	210	0.86	6.60	227	0.3039	437	438
Partido Nueva Alianza	210	0.86	4.68	161	0.0699	371	372
Partido Socialdemócrata	210	0.86	2.11	72	0.7588	282	283
Total	1,470	6.00	100.00	3,441	3.0000	4,911	4,918

Así, de los cuatro mil 911 promocionales a distribuir, mil 470 se repartieron de forma igualitaria entre los partidos contendientes y los tres mil 441 restantes en proporción al porcentaje de votos obtenidos por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Modelo 2, de pautas por 60 días con 26 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales, y 15 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas locales

Para los casos de entidades federativas con procesos electorales locales coincidentes con la elección federal, el IFE propuso el cálculo que se muestra en el cuadro III.10, por emisora.

Cuadro III.10 Cálculo de distribución de los mensajes de campaña 2009 en ocho estados con elección coincidente

Duración: 60 días							
Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 3,120							
Partido o coalición	936 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	2,184 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional	Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
Partido Acción Nacional	133	0.71	34.36	750	0.3259	883	884
Partido Revolucionario Institucional	133	0.71	22.43	489	0.7645	622	623
Partido de la Revolución Democrática	133	0.71	18.52	404	0.3694	537	538
Partido del Trabajo / Convergencia	133	0.71	5.97	130	0.2968	130	130
			5.35	116	0.8178	116	116
							133
Partido Verde Ecologista de México	133	0.71	6.60	144	0.1440	277	278
Partido Nueva Alianza	133	0.71	4.68	102	0.1419	235	236
Partido Socialdemócrata	133	0.71	2.11	46	0.1397	179	180
Total	931	5.00	100.00	2,181	3.0000	3,112	3,119

De los tres mil 112 promocionales a distribuir por cada señal, 931 se repartieron de forma igualitaria y dos mil 181 en proporción al porcentaje de votos por partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Modelo 3, de pautas de transmisión por dos períodos para la transmisión de mensajes de partidos políticos tanto para las campañas federales como para las campañas locales en el Estado de México
Para el Estado de México, se determinó que del 3 al 6 de mayo (cuatro días) se destinarían 41 minutos para la transmisión de mensajes de las campañas federales, mientras que del 7 de mayo al 1 de julio (56

días) se destinarían 26 minutos para esos efectos y 15 minutos para las campañas locales. De conformidad con lo anterior, el IFE definió los cálculos de distribución de los mensajes que se presentan en los cuadros III.11 y III.12, para cada emisora.

Así, durante el primer período, de los 323 promocionales a distribuir, 98 se repartieron de forma igualitaria y 225 en proporción al porcentaje de votos. Mientras que, para el segundo período, de los dos mil 904 promocionales a distribuir entre el 7 de mayo y el 1 de julio, 868 se asignaron de forma igualitaria y dos mil 36 de acuerdo con el porcentaje de votos.

Cuadro III.11 Período del 3 al 6 de mayo (4 días): 41 minutos para la transmisión de mensajes de partidos políticos para las campañas federales

Duración: 4 días							
Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 328							
Partido o coalición	98.4 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	229.6 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional	Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
Partido Acción Nacional	14	0.00	34.36	78	0.6743	92	92
Partido Revolucionario Institucional	14	0.00	22.43	51	0.3535	65	65
Partido de la Revolución Democrática	14	0.00	18.52	42	0.3995	56	56
Partido del Trabajo / Convergencia	14	0.00	5.97	13	0.6621	13	13
			5.35	12	0.2488	12	12
						14	14
Partido Verde Ecologista de México	14	0.00	6.60	15	0.1140	29	29
Partido Nueva Alianza	14	0.00	4.68	10	0.7099	24	24
Partido Socialdemócrata	14	0.00	2.11	4	0.8379	18	18
Total	98	0.00	100.00	225	4.0000	323	323

Cuadro III.12 Período del 7 de mayo al 1 de julio (56 días): 26 minutos para campañas federales, 15 minutos para campañas locales

Duración: 56 días							
Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 2,912							
Partido o coalición	873.6 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	2,038.4 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional	Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
Partido Acción Nacional	124	0.71	34.36	700	0.1668	824	825
Partido Revolucionario Institucional	124	0.71	22.43	457	0.0238	581	582
Partido de la Revolución Democrática	124	0.71	18.52	377	0.3374	501	502
Partido del Trabajo / Convergencia	124	0.71	5.97	121	0.5865	121	121
			5.35	109	0.0086	109	109
						124	125
Partido Verde Ecologista de México	124	0.71	6.60	134	0.5080	258	259
Partido Nueva Alianza	124	0.71	4.68	95	0.3137	219	220
Partido Socialdemócrata	124	0.71	2.11	43	0.0553	167	168
Total	868	5.00	100.00	2,036	2.0000	2,904	2,911

Modelo 4, de pautas de transmisión por dos períodos para la transmisión de mensajes de partidos políticos tanto para las campañas federales como para las campañas locales en el Distrito Federal y Querétaro

Para Querétaro y el Distrito Federal, se determinó destinar los 41 minutos de los partidos políticos a las campañas federales para el período comprendido entre el 3 y el 17 de mayo (15 días). Para el período del 18 de mayo al 1 de julio (45 días), a las campañas federales correspondieron 26 minutos y 15 minutos se destinaron a las locales. De conformidad con lo anterior, el IFE definió el cálculo de distribución de los mensajes como se muestra en los cuadros III.13 y III.14, por emisora.

De este modo, en el primer período en Querétaro y en el Distrito Federal, 364 de los mil 222 promocionales se distribuyeron en forma igualitaria y 858 en función del porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Para el segundo período, de los dos mil 334 promocionales a asignar en Querétaro y el Distrito Federal, 700 se repartieron igualmente y mil 634 conforme al criterio del porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección anterior.

Cuadro III.13 Período del 3 al 17 de mayo (15 días): 41 minutos para campañas federales

Partido o coalición	Duración: 15 días					Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
	Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 1,230						
	369 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	861 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional		
Partido Acción Nacional	52	0.71	34.36	295	0.8016	347	348
Partido Revolucionario Institucional	52	0.71	22.43	193	0.0802	245	246
Partido de la Revolución Democrática	52	0.71	18.52	159	0.4149	211	212
Partido del Trabajo / Convergencia	52	0.71	5.97	51	0.3670	51	51
			5.35	46	0.0532	46	46
						52	53
Partido Verde Ecologista de México	52	0.71	6.60	56	0.8260	108	109
Partido Nueva Alianza	52	0.71	4.68	40	0.2675	92	93
Partido Socialdemócrata	52	0.71	2.11	18	0.1897	70	71
Total	364	5.00	100.00	858	3.0000	1,222	1,229

Cuadro III.14 Período del 18 de mayo al 1 de julio (45 días): 26 minutos para campañas federales, 15 minutos para campañas locales

Duración: 45 días							
Total de promocionales de 30 segundos en cada estación de radio o canal de televisión: 2,340							
Partido o coalición	702 promocionales (30%). Se distribuyen de manera igualitaria entre el número de partidos contendientes (A)	Fracciones de promocionales sobrantes del 30% igualitario	Porcentaje correspondiente al 70% (resultados de la última elección de Diputados Federales)	1,638 promocionales (70%). Se distribuye proporcionalmente conforme al porcentaje de votos de los partidos con representación en el Congreso (C)	Fracciones de promocionales sobrantes del 70% proporcional	Promocionales que le corresponden a cada partido político (A + C)	Promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%
Partido Acción Nacional	100	0.29	34.36	562	0.7444	662	662
Partido Revolucionario Institucional	100	0.29	22.43	367	0.3234	467	467
Partido de la Revolución Democrática	100	0.29	18.52	303	0.2770	403	403
Partido del Trabajo / Convergencia	100	0.29	5.97	97	0.7226	97	97
			5.35	87	0.6134	87	87
						100	100
Partido Verde Ecologista de México	100	0.29	6.60	108	0.1080	208	208
Partido Nueva Alianza	100	0.29	4.68	76	0.6064	176	176
Partido Socialdemócrata	100	0.29	2.11	34	0.6048	134	134
Total	700	2.00	100.00	1,634	4.0000	2,334	2,334

Además de los modelos que se han detallado, el IFE notificó tres mil 694 órdenes de transmisión que sustituyeron permanentemente los materiales de los partidos políticos; esto refleja, con toda claridad, el dinamismo de la competencia política y la capacidad de respuesta del modelo de comunicación, flexible a las estrategias de cada uno de los partidos. Lo anterior se ilustra en el cuadro III.15.

Cuadro III.15 Órdenes de transmisión por medio

Entidad	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Período de reflexión			Totales
	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	
Aguascalientes	6	24	30	4	19	23	8	24	32	1	4	5	90
Baja California	23	7	30	12	4	16	20	12	32	7	1	8	86
Baja California Sur	6	16	22	4	16	20	13	12	25	1	4	5	72
Campeche	6	6	12	4	4	8	1	1	2	7	1	8	30
Coahuila	5	5	10	2	2	4	26	14	40	1	1	2	56
Colima	7	6	13	3	3	6	2	2	4	1	1	2	25
Chiapas	30	22	52	4	4	8	32	14	46	1	1	2	108
Chihuahua	33	11	44	20	4	24	1	1	2	8	1	9	79
Distrito Federal	7	19	26	3	6	9	40	12	52	1	2	3	90
Durango	6	6	12	2	2	4	29	8	37	1	1	2	55
Guanajuato	7	7	14	2	2	4	2	2	4	1	1	2	24
Guerrero	58	36	94	8	4	12	111	22	133	1	1	2	241
Hidalgo	31	6	37	57	7	64	1	1	2	13	2	15	118
Jalisco	5	5	10	2	2	4	4	2	6	1	1	2	22
Estado de México	7	13	20	3	6	9	15	10	25	1	2	3	57
Michoacán	24	32	56	20	24	44	126	39	165	10	6	16	281
Morelos	6	9	15	4	4	8	22	5	27	1	3	4	54
Nayarit	15	33	48	16	24	40	69	36	105	5	6	11	204
Nuevo León	19	49	68	6	16	22	119	108	227	5	8	13	330
Oaxaca	18	10	28	13	7	20	57	19	76	1	1	2	126
Puebla	16	25	41	12	16	28	95	24	119	2	4	6	194
Querétaro	6	12	18	4	12	16	19	10	29	3	5	8	71
Quintana Roo	7	8	15	7	8	15	3	2	5	1	1	2	37
San Luis Potosí	4	4	8	2	2	4	49	24	73	1	1	2	87
Sinaloa	9	30	39	8	20	28	206	29	235	2	5	7	309
Sonora	7	7	14	0	0	0	35	11	46	1	1	2	62
Tabasco	6	12	18	8	12	20	70	16	86	1	5	6	130
Tamaulipas	12	7	19	4	4	8	18	7	25	0	0	0	52
Tlaxcala	11	6	17	7	4	11	10	5	15	2	1	3	46
Veracruz	36	18	54	36	16	52	269	33	302	2	7	9	417
Yucatán	9	10	19	4	4	8	2	2	4	1	1	2	33
Zacatecas	10	12	22	8	12	20	45	16	61	1	4	5	108
Totales	452	473	925	289	270	559	1,519	523	2,042	85	83	168	3,694

Los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales

Del inicio al cierre de la campaña electoral se generaron mil 556 pautas, para las cuales el IFE recibió dos mil 314 materiales de los partidos políticos. Una vez dictaminada la calidad técnica de los materiales con base en las normas *broadcast*⁴ y su exacta duración, mil 993 resultaron aptos para su transmisión. El cuadro III.16 da cuenta de esta distribución.

Cuadro III.16 Calidad de los materiales publicitarios de los partidos políticos

Partido político	Número de materiales recibidos	Número de materiales que cumplieron los estándares de calidad
Partido Acción Nacional	473	362
Partido Revolucionario Institucional	519	453
Partido de la Revolución Democrática	1,010	912
Partido Verde Ecologista de México	21	18
Partido del Trabajo	225	183
Convergencia	34	33
Partido Nueva Alianza	9	9
Partido Socialdemócrata	23	23
Total	2,314	1,993

Por su parte, el IFE recibió 273 materiales de las autoridades electorales, como se muestra en el cuadro III.17. Una vez que fue dictaminada su calidad técnica, 267 resultaron aptos para su transmisión.

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

Cuadro III.17 Calidad de los materiales publicitarios de las autoridades electorales

Autoridades electorales	Materiales recibidos	
	TV	Radio
Instituto Federal Electoral	20	26
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	6	5
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	2	3
Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	2	2
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	1	1
Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	1	2
Instituto Electoral del Estado de Campeche	7	2
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	5	3
Tribunal Electoral del Estado de Coahuila	0	4
Instituto Electoral del Estado de Colima	0	6
Tribunal Electoral del Estado de Colima	0	6
Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	2	2
Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	1	2
Instituto Electoral del Distrito Federal	4	5
Tribunal Electoral del Distrito Federal	1	1
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Durango	1	1
Tribunal Electoral del Estado de Durango	3	2
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	5	6
Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	4	3
Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	1	1
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	7	7
Instituto Electoral del Estado de México	2	2
Tribunal Electoral del Estado de México	2	2
Instituto Electoral de Michoacán	1	2
Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos	1	9
Instituto Electoral del Estado de Nayarit	1	1
Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León	2	1
Instituto Estatal Electoral de Oaxaca	2	13
Instituto Electoral de Querétaro	7	12
Instituto Electoral de Quintana Roo	2	5
Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí	2	2
Tribunal Electoral del Estado de Tabasco	3	2
Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas	4	7
Instituto Electoral de Tlaxcala	0	2
Instituto Electoral Veracruzano	2	1
Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán	3	3
Tribunal Electoral del Estado de Yucatán	1	4
Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	5	2
Subtotal	113	160
Total		273

En conjunto, la administración de los 48 minutos diarios del tiempo del Estado en radio y televisión durante el proceso electoral federal 2008–2009 significó la transmisión de 33 millones 456 mil 384 promocionales. De este universo, 14 millones 201 mil 538 (42.4%) correspondieron a los partidos políticos y 19 millones 254 mil 846 (57.6%) a las autoridades electorales, como se muestra en el cuadro III.18.

Cuadro III.18 Distribución de promocionales a los partidos políticos y autoridades electorales

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

Estos números muestran que cada emisora quedó obligada a transmitir 14 mil 976 promocionales del 31 de enero al 5 de julio, es decir, durante 156 días. Las autoridades resultaron con un número mayor de promocionales que los partidos, debido al propio diseño legal que cancela la aparición de candidatos o partidos durante todo el período de intercampañas, es decir, durante 52 días, mismos que fueron utilizados exclusivamente por las autoridades electorales. Los promocionales que correspondieron a los partidos políticos se distribuyeron como se muestra en el cuadro III.19.

Cuadro III.19 Promocionales de los partidos políticos

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

IV. LA SOLUCIÓN TECNOLÓGICA

Los fundamentos de la solución tecnológica

Uno de los aspectos más importantes, por su novedad, complejidad y costo, es la tecnología asociada para la implementación del nuevo modelo de comunicación política. Al respecto, es importante hacer explícitas todas y cada una de las obligaciones que se desprenden de la Constitución y de la ley y, por lo tanto, las funciones que el diseño del sistema tecnológico debía cumplir.⁵

Conviene subrayar que el sistema es una respuesta tecnológica, operativa e informática al mandato constitucional y legal, y que su construcción constituye una novedad absoluta, no sólo en términos electorales sino en términos de ingeniería y sistemas informáticos, pues sencillamente no existía en el mercado internacional un dispositivo con esas características específicas, por lo que se trató de un sistema desarrollado *ad hoc* para que el IFE pudiera cumplir con la ley. De manera resumida, la implementación de esta tecnología inédita obedeció a los parámetros que se muestran en el cuadro III.20.

Cuadro III.20. Características de la solución tecnológica

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

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

Este conjunto de dispositivos constituye la respuesta tecnológica ejecutada a través del Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE). En el siguiente apartado se da cuenta de la manera en que fue construida esta solución.

1. LA DEFINICIÓN DE UN MODELO TECNOLÓGICO

A partir de los parámetros y necesidades señalados, el IFE tomó varias decisiones relevantes para implementar una solución tecnológica. Aquí se reporta una síntesis:

1. El Consejo General, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Vigésimo Primero del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, en la sesión extraordinaria celebrada el 31 de marzo de 2008, emitió el Acuerdo CG42/2008, por el que se aprobó la solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de una ampliación presupuestal para el ejercicio fiscal 2008 por \$1,453.6 millones de pesos, con el fin de atender las nuevas atribuciones de administración, distribución y vigilancia de los tiempos oficiales, así como para el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos y la reestructuración administrativa derivada de las reformas constitucionales y legales en materia electoral.
2. El 18 de junio de 2008, en cumplimiento con los objetivos que dieron origen a su creación, la Comisión Temporal para el Seguimiento a la Ampliación Presupuestal (CTSAP) aprobó el informe en relación con los estudios alternativos para la optimización de recursos solicitados y el 27 de junio fue presentado a los integrantes del Consejo General. El 20 de junio, a través del oficio número SE/744/2008 dirigido al Subsecretario de Egresos de la SHCP, se envió el *Informe de la Comisión Temporal del Consejo General del IFE para dar seguimiento al ejercicio de la ampliación presupuestal, en relación a los estudios alternativos para la optimización de los recursos solicitados en la ampliación presupuestal derivada de la reforma electoral* (véase el anexo 6). En este informe, se presentó un escenario ajustado donde el IFE podría atender sus nuevas atribuciones con una reducción al presupuesto de aproximadamente 45% respecto a la solicitud original de ampliación presupuestal, con lo que los requerimientos descendían a \$796.9 millones de pesos. Los estudios realizados consideraron como criterio fundamental la racionalización de recursos.
3. El 7 de agosto, la SHCP, a través del oficio 801.1-148 turnado por el Subsecretario de Egresos a la atención del Secretario Ejecutivo, notificó sobre el otorgamiento de una ampliación presupuestaria al IFE por \$350 millones de pesos. Sin embargo, los recursos resultaban insuficientes para cumplir con las nuevas atribuciones conferidas al Instituto, por lo que continuaron las gestiones ante la SHCP (véase el anexo 7).
4. La Secretaría Ejecutiva del Instituto hizo varias consultas y solicitó el apoyo técnico de la televisión pública mexicana, en especial del Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de Televisión Universitaria TV-UNAM de la propia Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). De esa manera, conformó una comisión de especialistas en ingeniería, televisión y telecomunicaciones para replantear el concepto y el alcance del sistema tecnológico requerido.⁶ Después de varias reuniones con el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y las áreas ejecutivas del IFE, se presentaron las conclusiones generales en un informe dirigido al Consejo General.
5. El modelo de administración y verificación que fue analizado, validado, corregido y afinado por la Comisión y por el Consejo General, fue definido merced a diez características centrales:⁷
 - a. Será operado por el IFE de manera integral y directa, tal como lo frasea la propia ley (artículo 76, párrafo 7 del COFIPE).
 - b. Dejará constancia de cada uno de los actos de autoridad ejercidos.
 - c. Procurará un grado de error mínimo en su operación (95% de confiabilidad).
 - d. Si bien la solución y los requerimientos no tienen precedente y no existe en el mercado internacional un producto “hecho a la medida”, la tecnología necesaria deberá haber sido utilizada en procesos similares.
 - e. Buscará las opciones más eficientes al menor costo posible.
 - f. Se asegurará que sus partes y etapas sean coherentes y plenamente compatibles, en su funcionalidad y tecnología.
 - g. Dispondrá de la tecnología más avanzada disponible en el mercado para posponer al máximo la obsolescencia de los equipos.

6. Este Comité estuvo conformado por los ingenieros Oscar Baldenebro, Julio Dibella (Canal 11) y Enrique García Travesí (TV-UNAM).

7. Informe que presenta la Comisión acerca del destino de la ampliación presupuestal 2008, para atender la reforma electoral. Consejo General, 29 de agosto 2008 (véase el anexo 8).

- h. Garantizará que su funcionamiento sea absolutamente transparente, accesible y supervisado por los partidos en cualquier momento, del principio al fin de los procesos.
 - i. Sus procesos serán automatizados en casi todos sus tramos.
 - j. Su concepción y diseño será gradual, escalable y modular, para que pueda crecer o decrecer ordenadamente en su alcance y cobertura conforme a las necesidades de la autoridad.
6. El 2 de septiembre de 2008 se llevó a cabo una reunión entre el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario del Consejo General del IFE con el Secretario y Subsecretario de Egresos de la SHCP, con el propósito de precisar las razones de los requerimientos de los recursos faltantes para atender los compromisos derivados de la reforma, así como para reiterar la importancia de contar con los recursos suficientes lo antes posible. En dicha reunión el Secretario del ramo se comprometió a entregar \$300 millones de pesos adicionales a los \$350 millones entregados con anterioridad por la SHCP. De esta manera, el 3 de septiembre de 2008, se recibió el oficio 801.1-169 turnado por el Subsecretario de Egresos a la atención del Secretario Ejecutivo, por medio del cual notificó sobre el otorgamiento de una ampliación líquida adicional por \$300 millones de pesos. A partir de esta fecha, con la certeza de recursos presupuestales para ejercer sus nuevas atribuciones, inició un acelerado proceso administrativo para:
- a. Contratar personal calificado para ejercer funciones en radio y televisión.
 - b. Desencadenar los procesos de compra de la infraestructura física necesaria para atender la ingesta, digitalización, catalogación y distribución de materiales de los partidos políticos y autoridades electorales.
 - c. Transmitir vía satelital (en el anexo 9 se detallan los sitios en los que se instaló esta tecnología) y por Internet los promocionales a todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión del país.
 - d. Contar con las bases de datos para la generación de cualquier tipo de pautas.
 - e. Definir las premisas específicas de los diversos tipos de pautas y procesarlas paso a paso hasta obtener un patrón que pudiera replicarse en todas las emisoras o en algunas en específico.
 - f. Controlar los materiales desde su ingreso al centro de producción de radio y televisión hasta su asignación dentro de la pauta para cada concesionario y permisionario (órdenes de transmisión).

- g. Generar las huellas acústicas (*acoustic fingerprint*) que permitieran la identificación de los promocionales durante la transmisión al aire.
- h. Distribuir pautas y catálogos a los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM).
- i. Concentrar y consolidar la información recabada en cada uno de los CEVEM con el objetivo de integrar reportes e informes, así como tener acceso a la información y los testigos generados a nivel nacional.
- j. Llevar a cabo la recepción, digitalización y almacenamiento de señales.
- k. Verificar la transmisión de materiales y cumplimiento de pauta.
- l. Generar testigos, reportes e informes.

2. LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA ADQUISICIÓN DE LA SOLUCIÓN INTEGRAL DE LOS TIEMPOS OFICIALES DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El 17 de septiembre de 2008 se publicaron en la página de Internet del IFE las Prebases de la licitación pública internacional. Con esta publicación comenzó el proceso de recepción de comentarios a las Prebases, mismas que fueron revisadas por el Subcomité revisor de Bases.

Mediante una nota del 23 de septiembre, el Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Consejero Electoral, remitió a la Dirección Ejecutiva de Administración sus observaciones a las Prebases de la licitación pública internacional para la administración de los tiempos oficiales de radio y televisión de los partidos políticos. Asimismo, a través de una nota del 25 de septiembre, el Dr. Benito Nacif Hernández, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión temporal del Consejo General para dar seguimiento al ejercicio de la ampliación presupuestal, remitió sus observaciones.

El 3 de octubre de 2008 el Subcomité de Bases aprobó las Prebases, en las que se incluyeron las observaciones pertinentes realizadas por la propia instancia.

El 6 de octubre de 2008 fue presentada la versión final de la Licitación pública internacional, mediante contrato plurianual por los

ejercicios 2008-2009, para dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

El 9 de octubre de 2008, se publicaron las bases en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que dio inicio al proceso público licitatorio para la contratación de la solución integral para la verificación y el monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales.

En la publicación, se especificó que durante el período del 9 al 17 de octubre las Bases de la licitación serían puestas a disposición y venta en Internet a través de la página electrónica <http://web.compranet.gob.mx> y en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios del IFE.

El 17 de octubre de 2008 concluyó la venta de las bases de la licitación; a esa fecha se tenían registradas a 39 empresas que realizaron la compra.

Posteriormente se celebró la Junta de Aclaraciones, que dio inicio el 17 de octubre. Derivado de la cantidad de preguntas recibidas, fue necesario declarar un receso hasta el día 21 de octubre, a fin de dar respuesta a todas y cada una de ellas. Cabe señalar que las preguntas quedaron asentadas en el Acta del evento. Al 20 de octubre se tenían registradas 585 preguntas sobre el proceso.

El 31 de octubre de 2008 se llevó a cabo el Acto de apertura de propuestas técnicas y económicas, en el que se registró la asistencia de las siguientes ocho empresas:

- Verificación y Monitoreo, SA de CV.
- Compucentro, SA de CV.
- Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV.
- S & C Constructoras de Sistemas, SA de CV.
- Obsidian, SA de CV.
- Valores Corporativos Softtek, SA de CV.
- Expertos en Cómputo y Comunicaciones, SA de CV.
- Indra Sistemas, SA de CV.

Asimismo, las siguientes empresas presentaron propuestas técnicas y económicas:

- Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV, que presentó una propuesta (conjunta) por un monto de \$ 25'745,560.69 dólares americanos (USD).

- Indra Sistemas, SA de CV, que presentó una propuesta por un monto de \$28'022,826.20 USD.
- Verificación y Monitoreo, SA de CV, que presentó una propuesta (conjunta) por un monto de \$ 17'752,096.52 USD.
- Expertos en Cómputo y Comunicaciones, SA de CV, cuya propuesta se desechó debido a que una parte de su propuesta técnica no se presentó en sobre cerrado (de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículos 27, 34 y 35).

Adicionalmente, en el evento de apertura de propuestas técnicas y económicas, conforme lo dispone la normatividad de la materia, se determinó la celebración de los eventos donde las empresas inscritas presentarían al Instituto las pruebas técnicas y de concepto de sus propuestas, conforme a la siguiente calendarización (véase el anexo 10):

- Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV, el lunes 3 de noviembre, de 9:30 a 22:00 horas.
- Indra Sistemas, SA de CV, el martes 4 de noviembre, de 9:30 a 22:00 horas.
- Verificación y Monitoreo, SA de CV, el miércoles 5 de noviembre, de 9:30 a 22:00 horas.

El 18 de noviembre de 2008, a las 19:00 horas, se llevó a cabo el fallo sobre la empresa ganadora de la licitación, con lo que se concluyó la última etapa del proceso licitatorio. El fallo fue a favor de la empresa Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV, la cual se unió con las empresas Sistema para Imágenes y Computación SA de CV; Pocomarsc, SA de CV; Excelencia en Comunicaciones y Tecnología, SA de CV, y Tecnus, SA de CV, para presentar una oferta técnica y económica por un monto de \$25'745,560.69 USD.

Este Acto de Fallo se realizó en la Sala de Usos Múltiples de la Dirección Ejecutiva de Administración, conforme a lo establecido en el Acta de la Junta Aclaratoria, celebrada del 17 al 24 de octubre de 2008, y a la que asistieron los representantes de las empresas:

- Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV.
- Indra Sistemas, SA de CV.
- Verificación y Monitoreo, SA de CV.

El 21 de noviembre de 2008 se formalizó la firma del contrato con la firma del IFE y de la empresa. El 15 de diciembre de 2008 la empresa inició la entrega de los bienes.

El 2 de diciembre de 2008, la empresa Verificación y Monitoreo, SA de CV, presentó ante la Contraloría General del IFE un recurso de inconformidad en contra del Acto de Fallo de la Licitación pública internacional abierta 00100001-019/2008 denominada: “ADQUISICIÓN DE LA SOLUCIÓN INTEGRAL PARA LA VERIFICACIÓN Y MONITOREO DE LA TRANSMISIÓN DE LOS TIEMPOS OFICIALES EN MATERIA ELECTORAL”, con el que solicitaba la suspensión del procedimiento licitatorio.

La Contraloría General notificó a la Dirección Ejecutiva de Administración de este recurso mediante oficio CGE/SAJ/432/2008 del 3 de diciembre de 2008, con el que daba un término de tres días hábiles para que informara por escrito sobre el nombre, domicilio y demás datos conducentes del licitante que hubiera resultado adjudicado en el procedimiento licitatorio; además, requirió que informara por escrito si con la suspensión que solicitó la empresa inconforme se causaría perjuicio al interés social o se contraveniría disposiciones de orden público, y que se aportaran todas las pruebas para comprobar que los argumentos de la empresa inconforme no eran ciertos.

En este sentido, la Dirección Ejecutiva de Administración, mediante oficio DEA/1758/2008 del 8 de diciembre de 2008, contestó para desahogo el requerimiento que le fue formulado por la Contraloría General.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 2008, en atención a lo señalado en el mismo oficio de origen de la Contraloría General (oficio CGE/SAJ/432/2008 del 3 de diciembre de 2008), en el que requería que, en un término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del oficio de referencia, se adicionara lo que en derecho correspondiera al cuestionario planteado por la empresa inconforme, respecto de la prueba pericial ofrecida en su escrito de inconformidad en contra del acto de fallo de la licitación, la Dirección Ejecutiva de Administración envió a la Contraloría General, mediante oficio DEA/1833/2008, el nombre del perito en materia de Ingeniería Cibernética y Sistemas Computacionales que representaría al IFE, así como el cuestionario para el desahogo de la prueba pericial solicitada.

Por último, en atención a lo solicitado en el mismo oficio de origen de la Contraloría General (oficio CGE/SAJ/432/2008 del 3 de diciembre de 2008), en el que requería a la Dirección Ejecutiva de Administración para que informara en un término no mayor a seis días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del oficio de mérito, un informe circunstanciado sobre los hechos

manifestados por la empresa inconforme, respecto del acto de fallo de la Licitación, la Dirección Ejecutiva de Administración, mediante oficio DEA/1851/2008 del 11 de diciembre de 2008, remitió a la Contraloría General esta información, con lo que no quedó ningún pendiente de información por entregar a la fecha por parte del IFE a la Contraloría General.

Sobre este asunto particular, se informa que la empresa Verificación y Monitoreo, SA de CV, argumentó su recurso de inconformidad en tres puntos:

1. Que la empresa que resultó ganadora del concurso (Grupo de Tecnología Cibernética, SA de CV) no había incluido en su propuesta técnica el certificado de la Norma Oficial Mexicana (NOM-001-SCFI-1993). Asimismo, que tampoco presentó la certificación UL respectiva.
2. Que la empresa Grupo de Tecnología Cibernética SA de CV tampoco presentó las cartas del fabricante de los equipos.
3. Que durante el desarrollo de la prueba de conceptos en la que participó la empresa Verificación y Monitoreo, SA de CV, hubo ciertas irregularidades por parte del IFE, mismas que la empresa ofreció demostrar mediante estudio pericial.

En relación con el primer argumento, personal de la Dirección Ejecutiva de Administración, apoyado por el correspondiente de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y de la Unidad de Servicios de Informática, inmediatamente después de haber sido notificados por parte de la Contraloría General, revisaron de inmediato el expediente de la empresa que resultó ganadora y pudieron corroborar que ambos documentos estaban incluidos en los expedientes respectivos, de conformidad con lo que establece la norma aplicable en la materia. Estos documentos fueron presentados ante la Subcontraloría de Asuntos Jurídicos correspondiente de la Contraloría General.

Respecto del segundo punto, las áreas anteriormente señaladas corroboraron en el expediente de la empresa ganadora que ambos documentos estuvieran incluidos con todas las formalidades normativas. Estos documentos también fueron presentados ante la Subcontraloría de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General.

Sobre el último argumento, el IFE, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Administración y con el apoyo de la Unidad de Servicios de Informática, designó un perito en materia de ingeniería cibernética y sistemas computacionales que representó

al IFE y elaboró el cuestionario que les fue requerido para el desahogo de la prueba pericial solicitada, con el objetivo de confirmar que las pruebas de concepto se desarrollaron de acuerdo con lo establecido en las Bases de la licitación.

Es importante señalar que, con respecto a la solicitud de la empresa inconforme, relativa a suspender el procedimiento de contratación, el artículo 68 párrafo cuarto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público señala que para que exista materia de suspensión de un proceso licitatorio deberá estar inconcluso el procedimiento de contratación respectivo, esto es, la Licitación pública, de conformidad con lo previsto por el artículo 26 párrafo tercero, 30, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que señala que una licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la firma del contrato. En este sentido, en virtud de que el contrato se formalizó el 21 de noviembre de 2008, la solicitud de suspensión del procedimiento licitatorio no contaba con sustento jurídico, toda vez que concluyó con la firma del contrato respectivo.

Después de un análisis riguroso de la información presentada, la Contraloría General del Instituto resolvió en el expediente CGE/I/004/2008 (véase el anexo 11) que resultaba infundada la inconformidad promovida por la empresa Verificación y Monitoreo, SA de CV, de modo que subsistía la validez y legalidad del acto de fallo emitido el 18 de noviembre de 2008. La Contraloría resolvió que los actos del procedimiento de licitación se ajustaron en su cabalidad a las disposiciones de la legislación y que la empresa Verificación y Monitoreo, SA de CV, incumplió esencialmente con los requisitos consistentes en la exhibición de la diversa documentación que le fue solicitada en las bases concursales.

Además, es pertinente señalar que se realizaron diversas adquisiciones para implementar por completo el modelo de comunicación política electoral, de las que dio cuenta la Comisión Temporal para el Seguimiento a la Ampliación Presupuestal (véase el cuadro III.21).

Cuadro III.21 Adquisiciones complementarias

Modalidad de la adquisición	Objeto de la adquisición
Licitación pública internacional	Adquisición de equipo para la producción de radio y televisión.
	Adquisición de bienes informáticos.
	Adquisición de equipo de audio y video.
	Adquisición e instalación de equipo de procesamiento, almacenamiento y accesorios.
	Consumibles para equipos de cómputo.
Invitación a cuando menos tres proveedores	Mobiliario para set virtual.
	Materiales de iluminación para set virtual.
	Adquisición de equipo de comunicaciones (por marca determinada).
Procedimientos de contratación de adjudicación directa por excepción de licitación	Solución de transmisión y recepción satelital.

En este punto conviene señalar que la recomendación de los especialistas en telecomunicaciones fue la de asignar directamente a la empresa COMTELSAT la construcción del Sistema de Ingesta de Materiales y de Envío Satelital. Las razones técnicas fueron conocidas y valoradas por el Comité de Adquisiciones del IFE en su sesión del 7 de abril de 2009. Los argumentos centrales fueron dos: primero, el inminente inicio de las campañas haría extraordinariamente complicada una licitación pública abierta, pues típicamente estos procesos son desahogados en períodos de dos a cuatro meses y la solución tenía que quedar lista para pruebas en la última quincena de abril; y segundo, la experiencia de la empresa COMTELSAT, considerada como proveedor único en virtud de su capacidad y alcance nacional en la transmisión y tráfico satelital y el hecho de que contaba al mismo tiempo con la capacidad de instalar los equipos necesarios para la operación del sistema en un plazo menor que cualquier otra empresa.

La instalación de este subsistema era una condición indispensable para la operación ágil y flexible del modelo de comunicación política, pues hasta antes de su existencia los materiales debían ser entregados de modo personalizado, a través de mensajería y echando mano de los Vocales Ejecutivos del país. Con la solución descrita, esos procesos de entrega de materiales de televisión adquirieron un carácter automático e instantáneo (véanse los anexos 12 y 13).

Cuadro III.22 Subsistemas que integran el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado

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

Subsistemas en interconexión

Para cumplir con los nuevos dispositivos legales en materia de radio y televisión, el IFE articuló un sistema de trabajo inédito que define las pautas dentro de las cuales se transmiten los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales —en cada una de las elecciones estatales además de la federal—, con el que recibió todos los materiales de propaganda electrónica de parte de ocho partidos políticos nacionales, así como los partidos locales, y envió puntualmente esos materiales a los receptores que surten a las más de dos mil frecuencias de radio y televisión.

Este sistema de recepción, calificación, almacenamiento, envío y administración de materiales audiovisuales está interconectado con el sistema que detectó los mismos promocionales una vez transmitidos por los concesionarios y permisionarios, los grabó en dispositivos automáticos, los ordenó y generó los reportes correspondientes para verificar el cumplimiento de la ley. La verificación debe alcanzar el mayor número de señales posibles por todo el país, pues la obligación legal consiste no sólo en comprobar la transmisión de la pauta sino también en encontrar y mostrar aquella propaganda contraria a la ley que es emitida por las señales radiodifundidas.

Esta solución que se ha descrito sucintamente, el SIATE, es en realidad una articulación de subsistemas, cuya entrada en operaciones se indica en el cuadro III.22.

3. OPERACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO (SIATE)

Subsistema de Ingesta y Catalogación de Materiales (SIATE-ICM)

El 12 de abril de 2009 quedó completamente instalado y operando este subsistema, cuyo objetivo central es proveer los dispositivos tecnológicos para la digitalización, ingesta, calificación, edición, catalogación y acervo de programas y promocionales. Hoy en día, este subsistema permite al IFE la revisión del cumplimiento de las normas técnicas *broadcast* de los promocionales (control de calidad) y la duración de los materiales de forma digital. Con su implementación, se optimizaron los tiempos de multicopiado para su distribución en todo el país.

Asimismo, es importante destacar que la solución integral adquirida permite la búsqueda y *play out* de materiales de audio y video, a partir de un sistema que tiene por objeto administrar los materiales entregados al IFE por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales, que a su vez serán transmitidos en las estaciones de radio y televisión.

Debe señalarse que el IFE diseñó un sistema tecnológico que cuenta con las funcionalidades propias de cualquier *Media Asset Management* (MAM). Su concepción fue formulada originalmente en el documento: “Resultados del análisis al modelo tecnológico para dar cumplimiento a la reforma electoral en materia de radio y televisión” (26 de agosto de 2008), presentado ante los Consejeros Electorales por el grupo de expertos en televisión y telecomunicación de la UNAM y el IPN, donde se recomienda la redefinición de los alcances y del concepto del SIATE, así como en los documentos preparados por el grupo de expertos y entregados a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en agosto de 2008, en especial el que sirvió como base técnica de la argumentación ante la SHCP, para la ampliación presupuestal obtenida por el Instituto (véase el anexo 14).

La definición del sistema tiene como propósito central posibilitar la administración de archivos de materiales de radio y televisión. El SIATE digitaliza, almacena, realiza búsquedas, envía a cualquier usuario los materiales y archivos que se le solicitan, edita, califica y cataloga todos los promocionales que son necesarios mediante un administrador cuya memoria se consideró suficiente para gestionar los procesos electorales. Cada uno de los 150 CEVEM realiza las funciones de un MAM, pues recibe los archivos que se le envían, los digitaliza, los envía a su memoria y puede buscar cada uno de los ma-

teriales guardados. De esta manera, el SIATE fue construido como un MAM a la medida de las necesidades propias de los procesos electorales mexicanos, cuyo concepto modular permitió al IFE cumplir con todas sus obligaciones y, de ser necesario, le permitirá asimismo escalar su capacidad y alcance de forma ordenada y gradual.

En síntesis, hoy el IFE es capaz de almacenar en formatos digitales los programas y promocionales de radio y televisión que se deban distribuir a los concesionarios y permisionarios. Por ello, cuenta con otras tres interconexiones estratégicas:

- El Subsistema de Pautas.
- El Subsistema de Transmisiones (envío satelital).
- El Subsistema de Verificación y Monitoreo.

Subsistema de Generación de Pautas (SIATE-GP)

Este subsistema entró en operaciones a partir del 4 de abril de 2009. Mediante este componente tecnológico del SIATE, se lleva a cabo la generación de pautas de radio y televisión, así como la vinculación de los materiales específicos a cada uno de los espacios a que tienen derecho tanto los partidos políticos como las autoridades electorales en cada una de las estaciones de radio y canales de televisión del país.

- Con base en este sistema, en la actualidad el IFE es capaz de:
- Producir y actualizar las bases de datos de la información para la generación de cualquier tipo de pautas (por ejemplo, el Catálogo de Concesionarios y Permisionarios).
 - Capturar las premisas específicas de los diversos tipos de pautas y procesarlas paso a paso hasta obtener un patrón que pueda replicarse de manera automática en todas las emisoras o en algunas en específico.
 - Registrar los materiales desde su ingreso en el centro de producción de radio y televisión del IFE para el control de calidad hasta su asignación a los espacios específicos que indiquen los partidos políticos dentro de la pauta de cada medio de comunicación (órdenes de transmisión).
 - Generar los oficios de notificación o modificación de las pautas, la entrega y los cambios de materiales a transmitir.
 - Contar con los reportes de seguimiento de pautas y entrega de materiales, desde su notificación hasta la entrada al aire, incluyendo los acuses de recibo.

Subsistema de Transmisión de Materiales (SIATE-TS)

Este subsistema, cuyo punto neurálgico es el telepuerto, quedó instalado y operando a partir del 21 de abril de 2009. Con ello, el IFE tiene la posibilidad de enviar materiales de audio y video aso-

ciados a los concesionarios y permisionarios de televisión, a través de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. Para la operación de este dispositivo tecnológico fue necesario:

- Instalar un telepuerto de transmisión satelital en las oficinas centrales del IFE.
- Instalar la plataforma de recepción en los sitios remotos ubicados en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del IFE, en los sistemas estatales de televisión, así como en las instalaciones de permisionarias públicas que han aceptado incorporar esta tecnología.⁸

Lo anterior permite al IFE una administración de los tiempos del Estado más eficiente, toda vez que este componente del SIATE:

- Agiliza la distribución de promocionales y programas de televisión de los partidos políticos y autoridades electorales a los concesionarios y permisionarios para su transmisión.
- Permite reportes en línea de acuse por recepción de contenidos, con la posibilidad de contar con el historial de la base de datos (bitácora de recepción en tiempo real).
- Cuenta con un sistema de control central y direccionamiento que tiene la capacidad de controlar los envíos del material audiovisual en forma individual o en grupos con el objeto de regionalizar la transmisión.
- Programa fechas de disponibilidad y expiración de cada contenido almacenado en el receptor remoto, para su reproducción o eliminación automática y llevar a cabo reconfiguraciones del receptor desde el sitio de transmisión.
- Dispone de equipos receptores profesionales con capacidad de almacenamiento interno para contenidos audiovisuales que permiten el acceso y operación en forma local y remota, así como contar con un sistema de recuperación automática en caso de falla eléctrica.

La infraestructura tecnológica definida para el SIATE-TS, se concibe a su vez por dos componentes:

- El de administración, que se encarga de seleccionar los receptores para recibir y grabar material, agrupándolos por estado o región para tal fin.

8. El IFE cuenta con diez receptores satelitales listos para ser instalados en los canales de televisión privados. Esta materia, probablemente, deba ser incorporada en el Reglamento de Radio y Televisión, para abreviar tiempos y avanzar en la automatización de los procesos.

- El de transmisión, que se encarga de recibir las señales de audio y video asociadas, las direcciones de IP y los datos del sistema condicional de acceso; además de enviar los materiales a los receptores determinados por el administrador en todo el país.

Con la puesta en operación de este subsistema, el IFE ha logrado su objetivo de proporcionar servicios de transmisión satelital con calidad *broadcast*, para la distribución de todos los materiales audiovisuales durante el período de campaña del proceso electoral federal 2008–2009. En los 60 días de campaña, este sistema envió 967 promocionales de manera automática e instantánea a los 85 puntos de recepción con que cuenta el IFE.

Subsistema de Verificación y Monitoreo (SIATE-VM)

Este subsistema lleva a cabo la verificación y el monitoreo de las transmisiones de los promocionales de audio y video en materia electoral conforme a las pautas de transmisión que son enviadas por el IFE a todos los concesionarios y permisionarios del país. Este subsistema se organiza en dos grandes componentes: el Centro Nacional de Control y Monitoreo (CENACOM) en la ciudad de México y 150 CEVEM a lo largo del país.

En un breve resumen, el CENACOM dispone de la infraestructura tecnológica necesaria para la generación de las huellas acústicas (*acoustic fingerprint*) asociadas a cada uno de los materiales que los concesionarios y permisionarios transmiten al aire en radio y televisión a nivel nacional.

En el CENACOM, se lleva a cabo la distribución hacia los CEVEM de toda la información correspondiente a las pautas y huellas acústicas generadas, con la finalidad de realizar los procesos de verificación y monitoreo automáticos correspondientes, como resultado de la recepción, digitalización y almacenamiento de las señales de radio y televisión.

De igual forma, en el CENACOM se concentra y consolida la información recabada de cada uno de los CEVEM con el objetivo de integrar reportes e informes, así como tener acceso a la información y testigos generados a nivel nacional (véase el cuadro III.23).

Cuadro III.23 Funcionalidades del Centro Nacional de Control y Monitoreo

Módulo	Funcionalidades
CENACOM	Generación de huellas acústicas.
	Distribución automática de huellas acústicas.
	Interconexión con la base de datos del Sistema de Pautas.
	Distribución de pautas y catálogos a los CEVEM.
	Consolidación de datos de los cevem al CENACOM.
	Acceso a grabaciones de radio y televisión de los CEVEM.
	Mecanismo de control de acceso vía la red informática del IFE.

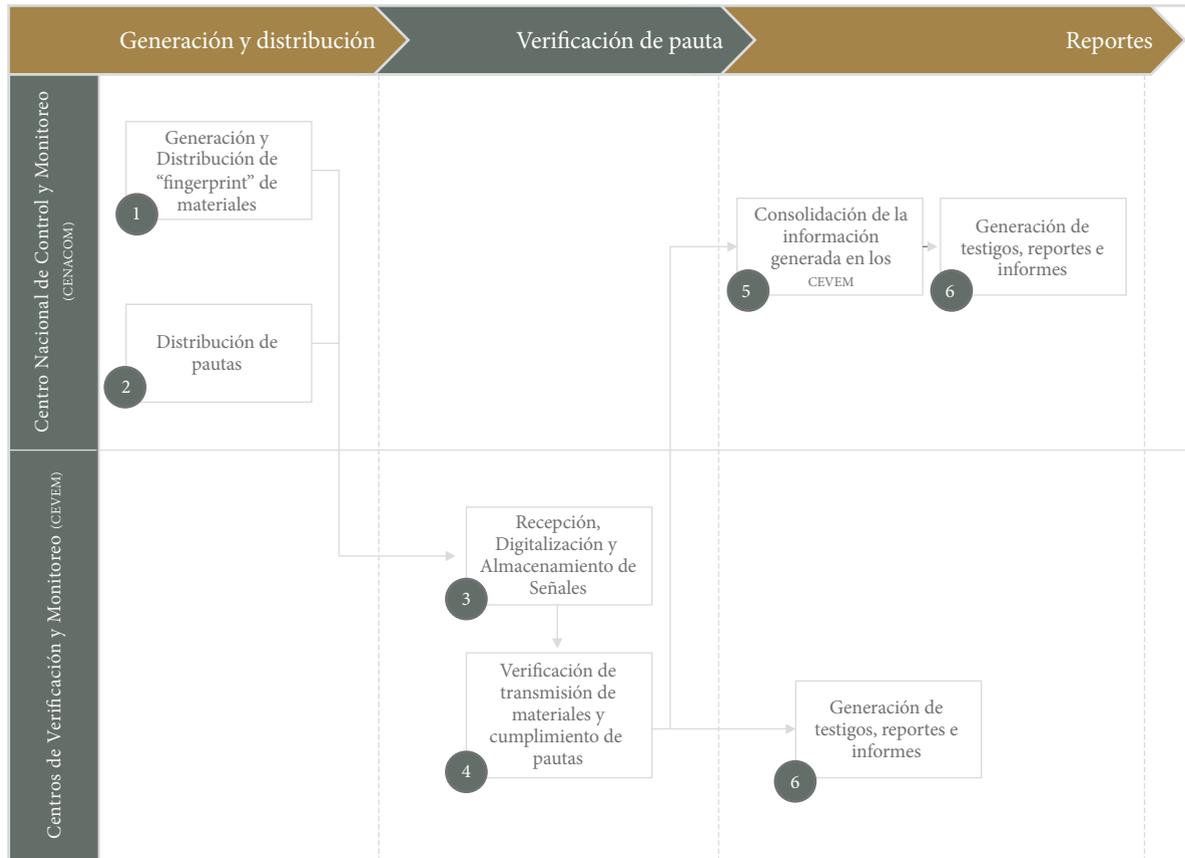
Por su parte, en los CEVEM se ubica la infraestructura tecnológica para realizar la verificación y el monitoreo de las señales de radio y televisión, con base en el tipo y número de señales que se determinan para cada uno de estos centros. Los CEVEM se instalaron en 149 Juntas Ejecutivas en el interior de la República Mexicana y uno en el Distrito Federal. En los CEVEM se lleva a cabo la implementación y administración de diversos procesos operativos de verificación y detección. En lo que respecta al *software* con el que operan estos sistemas, los 150 CEVEM permiten las funcionalidades que se muestran en el cuadro III.24.

Cuadro III.24 Funcionalidades de los Centros de Verificación y Monitoreo

Módulo	Funcionalidades
CEVEM	Recepción e integración de huellas acústicas y pautas.
	Recepción, digitalización y almacenamiento de señales de radio y televisión.
	Acceso y reproducción del material digitalizado.
	Verificación automática de la transmisión de materiales.
	Verificación automática de la transmisión de pauta.
	Generación de testigos, reportes e informes.
	Proceso de consolidación de información con el CENACOM.

En la gráfica III.1 se describen las actividades que conforman los procesos operativos antes mencionados.

Gráfica III.1 Procesos operativos de verificación y monitoreo



En síntesis, el ciclo del proceso de verificación y monitoreo en los CEVEM es el siguiente:

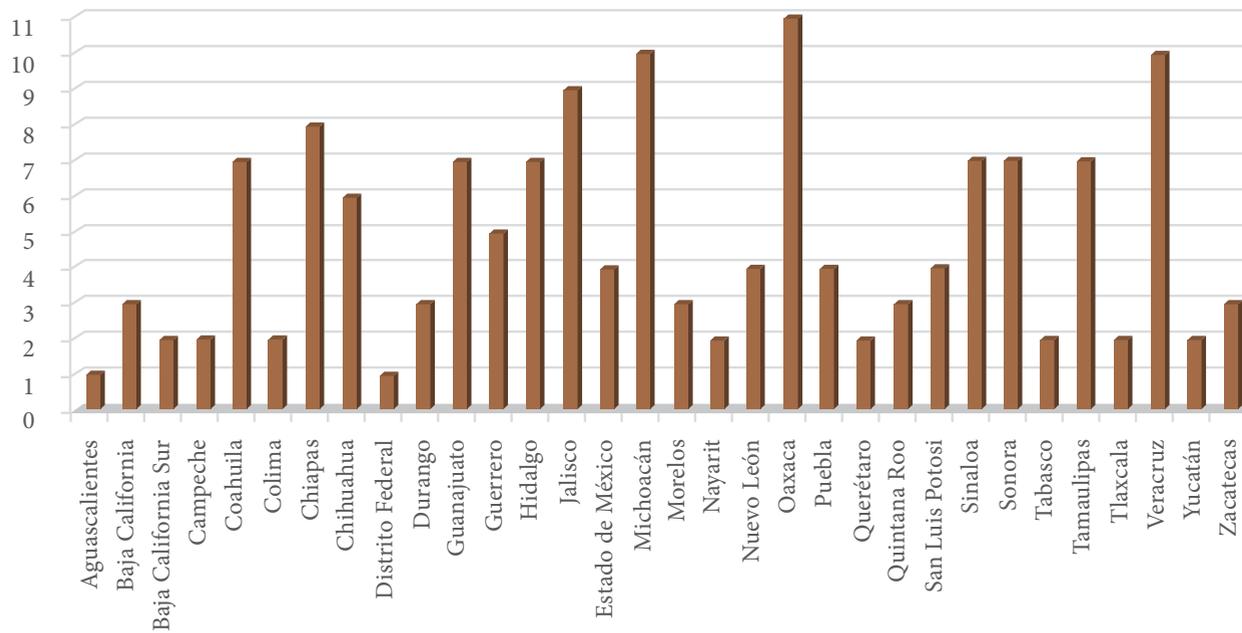
- La tecnología desplegada en los 150 centros *detecta y graba automáticamente* las señales transmitidas en todo el país.
- Se genera, *sin intervención humana*, un listado que constituye el *universo de detecciones* del sistema.
- Los operadores de monitoreo en cada CEVEM toman como insumo el listado automático de detecciones, *depuran y validan* la información.
- Una vez concluida la depuración, queda listo el *reporte final de verificación y cumplimiento*.

En el cuadro III.25 y en las gráficas III.2 a la III.10, se detalla la distribución de los CEVEM y la capacidad instalada del IFE para cumplir con sus atribuciones sobre verificación de transmisiones y monitoreo.

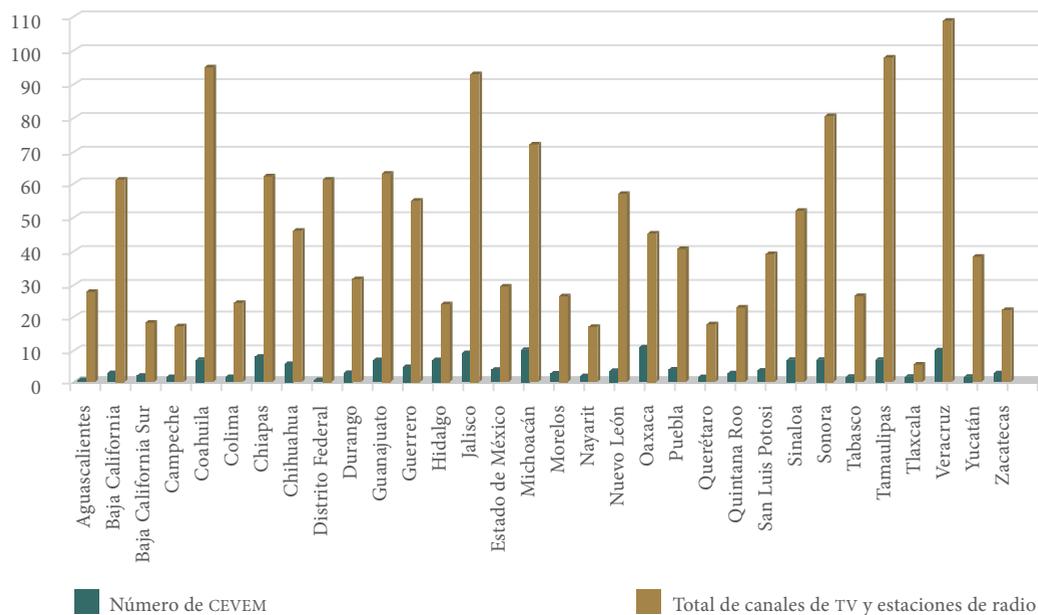
Cuadro III.25 Canales y estaciones de televisión y radio monitoreadas

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

Gráfica III.2 Centros de Verificación y Monitoreo por entidad federativa



Gráfica III.3 Centros de Verificación y Monitoreo por entidad federativa versus medios monitoreados

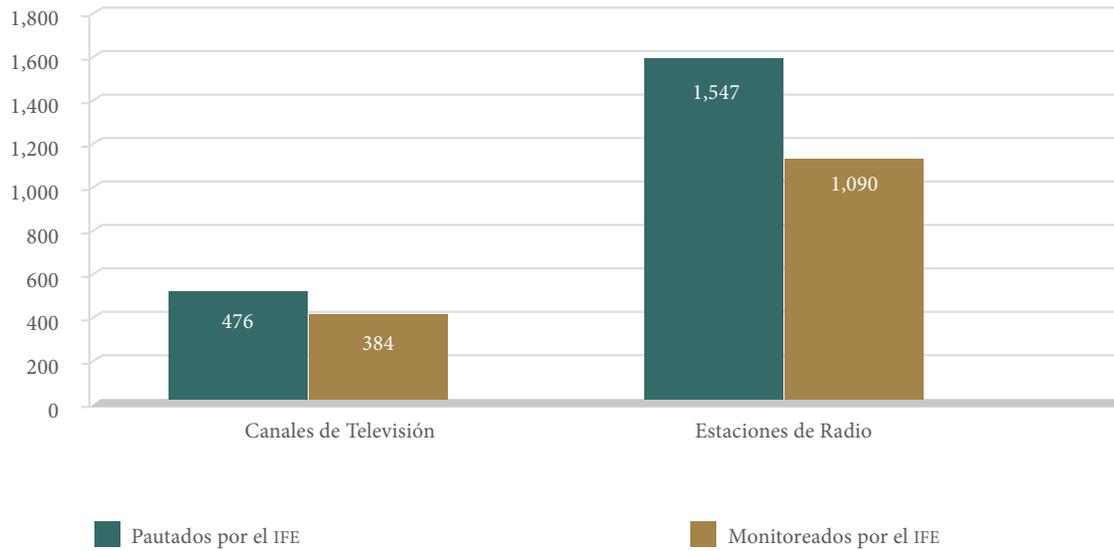


El alcance global de la nueva infraestructura tecnológica es el siguiente:

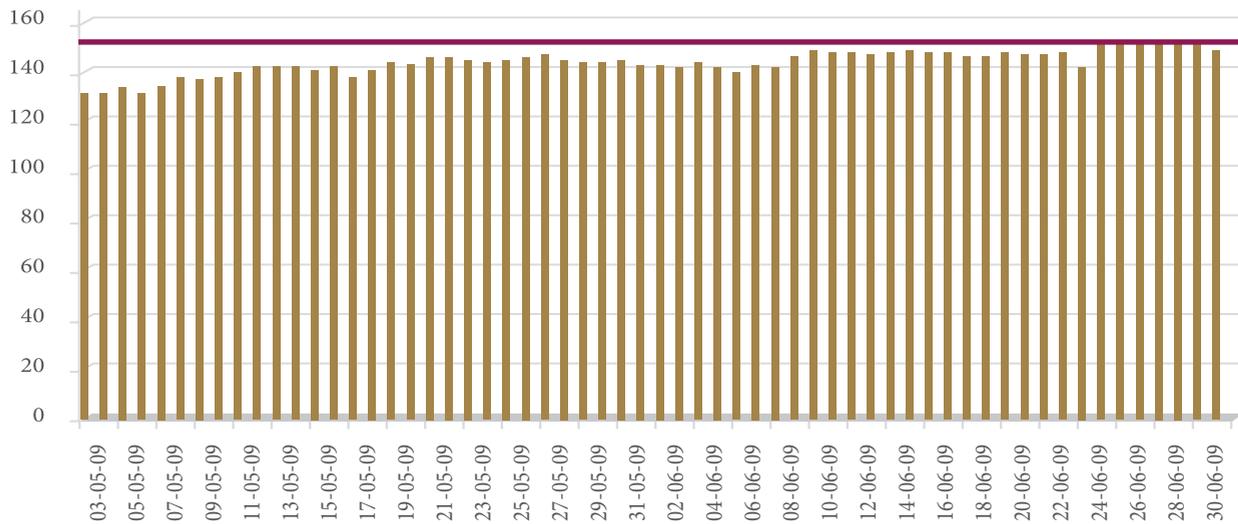
- 150 CEVEM en las 32 entidades federativas.
- Monitoreo a 384 canales de televisión.
- Monitoreo a 1,090 estaciones de radio (AM y FM).

- Cobertura del 72% con respecto a la totalidad de medios pautados.⁹

Gráfica III.4 Medios pautados y monitoreados por el Instituto Federal Electoral



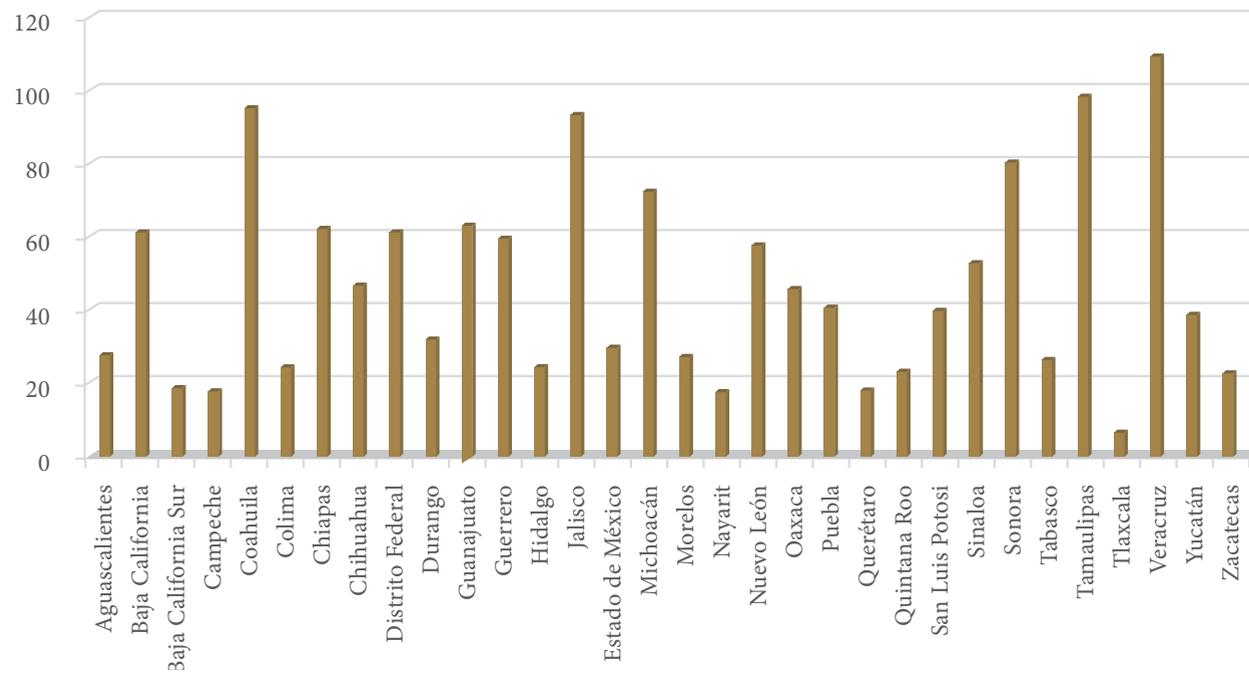
Gráfica III.5 Centros de Verificación y Monitoreo operando por día de campaña*



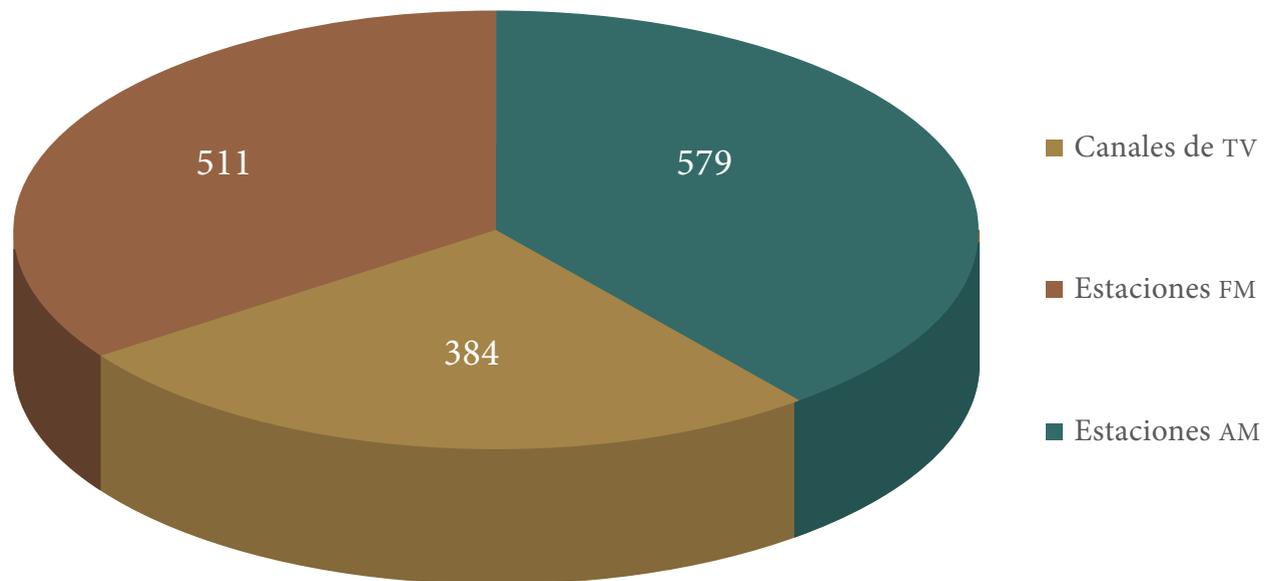
9. El número total de estaciones de radio y canales de televisión pautados por el IFE es de 2,043 y el alcance del monitoreo fue de 1,474 señales detectadas en los 150 CEVEM instalados para tal efecto. Por lo tanto, la infraestructura tecnológica instalada para el monitoreo cubre el 72% de los medios de comunicación pautados. Cabe decir, que el IFE, en colaboración con otras instancias reguladoras de medios de comunicación en México (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, Comisión Federal de Telecomunicaciones) realiza una nueva validación del conjunto de señales reales que operan en el país. Como resultado de ese trabajo, se estima que el número de señales es menor a dos mil 43, pues en ella se incluyen señales repetidoras.

* Durante la campaña electoral, los 150 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) operaron con sus distintas funcionalidades. La información da cuenta del número de estos centros con funcionalidad completa cada día. Ello no significa que el resto de los CEVEM dejaran de grabar promocionales sino que detuvieron sus funciones más especializadas para ser estabilizados en los niveles de detección. De igual forma, es pertinente señalar que no se trató de los mismos CEVEM cada día.

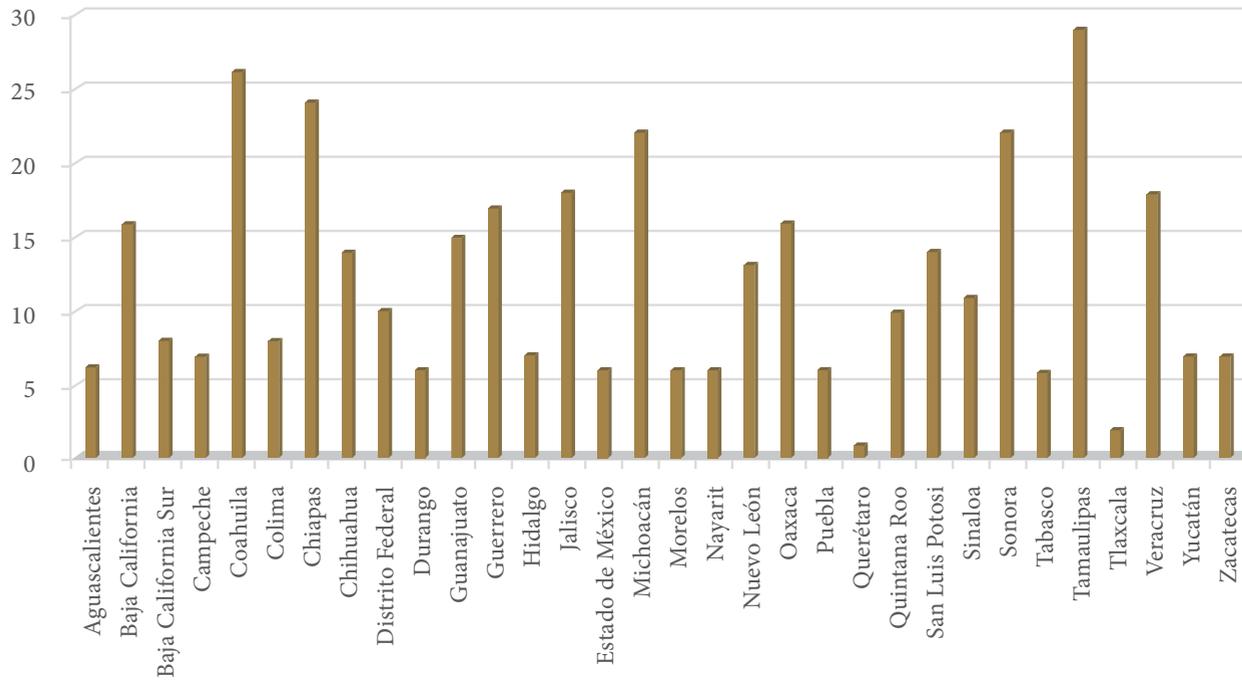
Gráfica III.6 Canales de televisión y emisoras de radio monitoreadas por entidad federativa



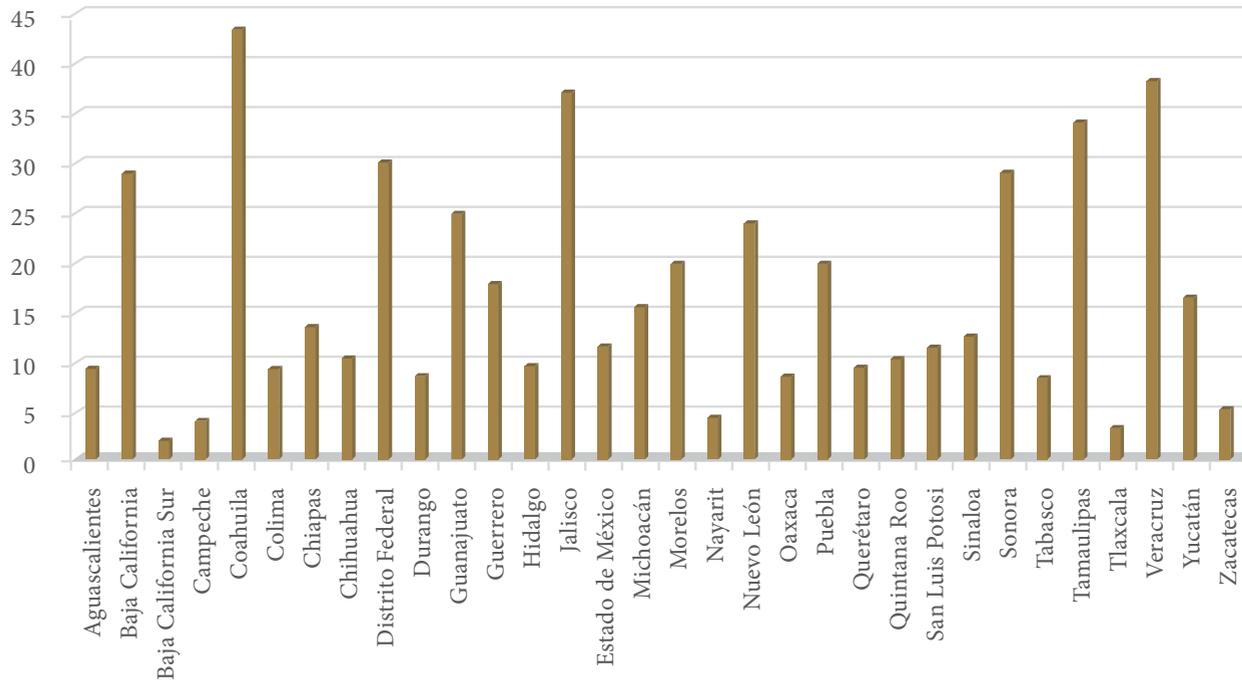
Gráfica III.7 Cobertura del monitoreo por tipo de medio



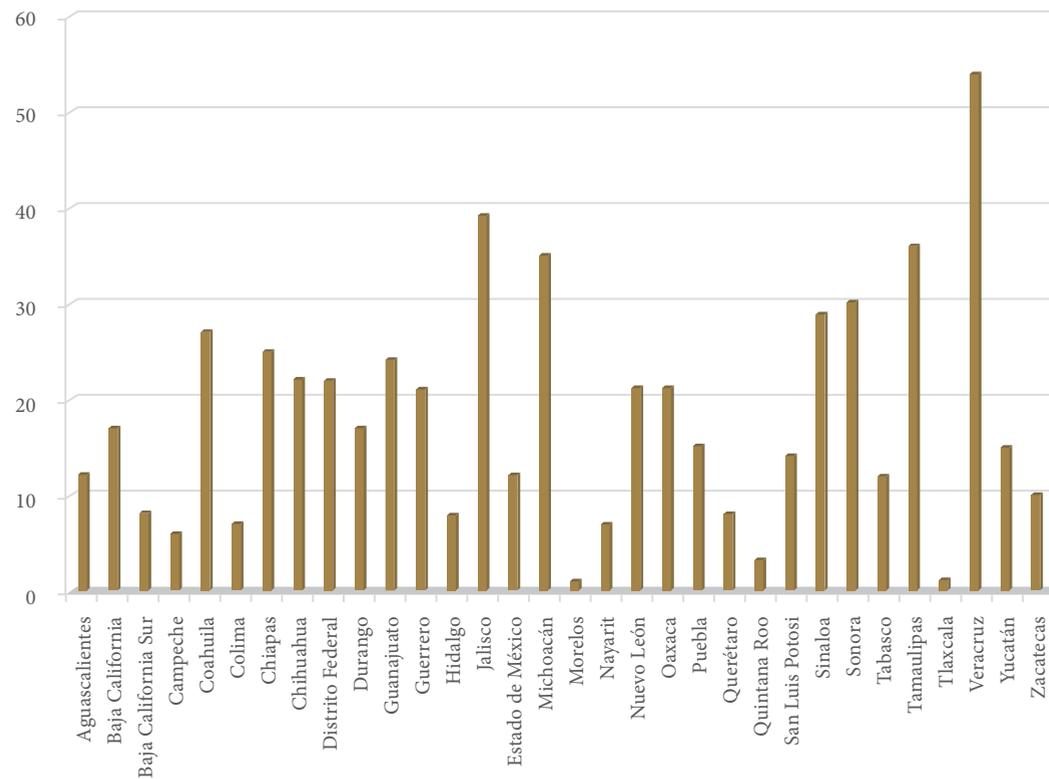
Gráfica III.8 Estaciones de televisión monitoreadas por estado



Gráfica III.9 Estaciones de radio FM monitoreadas por entidad federativa



Gráfica III.10 Estaciones de radio AM monitoreadas por entidad federativa



4. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA INSTRUMENTAR EL MODELO TECNOLÓGICO

El 12 de noviembre de 2008, se informó al Comité de Radio y Televisión que la propuesta de reestructura de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos (DEPPP) quedó sujeta a:

- La evaluación de la estructura propuesta frente a los requerimientos del modelo tecnológico-operativo, en sus diversas etapas.
- La evaluación de la Dirección Ejecutiva de Administración.

Después de haber realizado estas evaluaciones, se autorizó la propuesta de reestructuración de la DEPPP, que entró en operación a partir del 1 de enero de 2009. El cuadro III.26 resume el cambio y en el anexo 15 se detalla el nuevo organigrama de la DEPPP.

Cuadro III.26 Reestructuración de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos

	Antes de la reestructura	Después de la reestructura
Direcciones de área	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos Políticos y Financiamiento. • Radiodifusión. • Análisis de Informes Anuales y de Campaña. • Análisis de Quejas y Procedimientos Oficiosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos Políticos y Financiamiento. • Pautado, Producción y Distribución. • Verificación. • Análisis e Integración.
Número de plazas	211	536
Funciones	23	42

V. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN RADIO Y TELEVISIÓN

Al cierre de la campaña electoral federal, se habían realizado 563 requerimientos de información sobre presuntos incumplimientos en la transmisión de promocionales electorales como resultado de la verificación y el monitoreo instalados por el IFE; de ellos, 376 correspondieron a estaciones de radio y 187 a canales de televisión.

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

El Consejo General resolvió 60 procedimientos especiales sancionadores en materia de radio y televisión con motivo de incumplimientos a la ley electoral. Adjunto a este informe, se da cuenta de cada una de las resoluciones y sanciones en la materia (véase el anexo 16).¹⁰ Cabe destacar que los testigos de grabación que genera el sistema de monitoreo del IFE, constituyeron la base documental fehaciente con la que el Instituto pudo demostrar diversas irregularidades o incumplimientos en el curso del proceso electoral. Este hecho fue reconocido por la Sala Superior del TEPJF a través de la siguiente tesis:

Tesis xxxix / 2009

RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA ELABORAR “TESTIGOS DE GRABACIÓN” A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE PAUTAS DE TRANSMISIÓN DE MENSAJES EN MATERIA ELECTORAL.—De lo previsto en los artículos 41, base III, apartado A, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, 57, párrafo 3; 59, párrafo 3; 65, párrafo 3; 71, párrafo 3; 74, párrafo 2, y 76, párrafos 1, inciso a), y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 4 y 5, párrafo 1, inciso c), fracción XI, y 6 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, se advierte que el Instituto Federal Electoral está facultado para establecer los medios idóneos para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe respecto de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión, para lo cual puede asistirse de las tecnologías, instrumentos o mecanismos que resulten adecua-

10. No incluye aquellos que fueron desechados. En el siguiente apartado, se encontrará mayor detalle al respecto.

dos para ese efecto, como es la grabación de las transmisiones de radio y televisión, denominada “testigos de grabación”, cuya finalidad es compararla con los datos contenidos en la pauta correspondiente y determinar si el mensaje fue transmitido en los términos ordenados. Negar la posibilidad de utilizar tales instrumentos limitaría al Instituto Federal Electoral en su facultad de verificación del cumplimiento de las pautas.

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

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

VI. RESULTADOS GENERALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL

1. LA PRECAMPAÑA ELECTORAL FEDERAL

Balance general de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión durante precampaña

La reforma electoral introdujo una regulación detallada de la precampaña electoral, es decir, un conjunto de disposiciones cuyo fin es establecer reglas claras para los militantes, los aspirantes o los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular registrados por cada partido. Se trata pues, de un período con características y normativa propias. En este apartado se presenta un balance de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión durante la precampaña 2009.

Por mandato constitucional y legal, los partidos políticos y sus precandidatos debían contar con las condiciones necesarias para realizar sus actos de precampaña, esto es, actividad proselitista, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado, con el propósito de obtener su respaldo para ser postulados a un cargo de elección popular. En este tenor, y en cumplimiento a sus

obligaciones, el IFE dispuso lo necesario para garantizar la prerrogativa de los partidos políticos de acceder a la radio y la televisión. De esta forma, los partidos políticos accedieron de manera permanente a los medios de comunicación electrónica desde el 31 de enero hasta el 11 de marzo de 2009, inclusive, a través del tiempo que la Constitución les otorga, en la forma y términos establecidos por el COFIPE.

Desde el período de precampañas, por primera vez, el IFE administró los 48 minutos diarios de los tiempos del Estado, estableció las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tuvieron derecho a difundir, atendió diversas quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinó, en su caso, las sanciones correspondientes. A continuación se presenta un rápido recuento de las actividades que creó ese nuevo entramado legal y organizativo.

Distribución general de tiempos en radio y televisión durante la precampaña federal

Como se describió en el apartado anterior sobre la generación de pautas, la Constitución y la ley electoral precisan las reglas de distribución de tiempos, la duración de los promocionales, los horarios de transmisión y las condiciones de acceso a las prerrogativas en radio y televisión a las que tienen derecho los partidos políticos. En ese tenor, en la vigésimo segunda sesión extraordinaria del Comité de Radio y Televisión, celebrada el 7 de noviembre de 2008, se

acordó por consenso de sus integrantes la duración de los mensajes de precampaña. Por ello, todos los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales tuvieron una duración de 30 segundos en ese período.

Con base en estas premisas, el IFE administró las pautas y la entrega de materiales, así como las órdenes de transmisión de *ocho millones 578 mil 560 promocionales*. Cada estación de radio y canal de televisión (dos mil 77 en conjunto en la precampaña) quedó obligado a transmitir tres mil 840 promocionales durante toda la precampaña.

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

El cuadro III.27 indica el número de promocionales asignados a los partidos políticos durante la precampaña federal, con excepción de las entidades federativas cuya jornada electoral coincidió con la federal, pues las reglas de asignación de promocionales debieron tomar como referencia de cálculo también los resultados de la última elección local.

Cuadro III.27 Distribución de promocionales para partidos políticos y autoridades electorales durante la precampaña federal

Partido político / autoridades electorales	Número de promocionales*	Promedio de promocionales diarios por estación de radio y canal de televisión
Partido Acción Nacional	400	10.00
Partido Revolucionario Institucional	280	7.00
Partido de la Revolución Democrática	240	6.00
Partido Verde Ecologista de México	120	3.00
Partido del Trabajo	114	2.85
Convergencia	107	2.68
Partido Nueva Alianza	101	2.53
Partido Socialdemócrata	75	1.88
Autoridades electorales (Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, autoridades electorales locales)	2,403	60.08
Total	3,840	96

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

Distribución de tiempos en radio y televisión para entidades con proceso electoral coincidente

El primer domingo de julio de 2009 se celebró la jornada electoral federal para renovar la Cámara de Diputados, así como diversas jornadas electorales locales en los estados de Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. El cuadro III.28 detalla los tiempos de precampaña, intercampaña y campaña electoral de cada una de estas entidades, para las que el Comité de Radio y Televisión del IFE y la Junta General Ejecutiva aprobaron pautas específicas.

Cuadro III.28 Calendario electoral de entidades con proceso electoral local coincidente con el federal

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

Frente a la multiplicidad de procesos locales coincidentes con la jornada electoral federal y a la diversidad de fechas en la organización comicial local, el 17 de noviembre de 2008 el Comité de Radio y Televisión aprobó el Acuerdo ACRT/019/2008, por el que se emitió el *Criterio general para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal.*

Si la precampaña local se desarrolló con anterioridad al inicio de la precampaña federal (es decir, antes del 31 de enero de 2009) o, bien, si continuó desarrollándose aunque hubiese terminado ya la precampaña federal (después del 11 de marzo de 2009 y antes del inicio de la campaña federal), los partidos políticos gozaron de 18 minutos diarios, los cuales se destinaron en su totalidad a cubrir la precampaña local.

Otro caso es el de los procesos coincidentes, pues en el período en que la precampaña federal se desarrolló simultáneamente a la precampaña local (es decir, entre 31 de enero y el 11 de marzo de 2009), del tiempo que corresponde a los partidos políticos se destinaron 11 minutos diarios para cubrir la precampaña federal y siete minutos diarios para atender la precampaña local. Las reglas aplicadas se detallan en el cuadro III.29.

Cuadro III.29 Criterio general para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal

	Octubre 2008	Noviembre 2008	Diciembre 2008	Enero 2009	Febrero 2009	Marzo 2009
Proceso Electoral Federal	Precampaña federal (31 de enero al 11 de marzo de 2009)					
Proceso Electoral Local	Precampaña local					
Reglas		<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo para precampaña local: 18 minutos. • La autoridad electoral local realizó la propuesta de pauta para la transmisión de mensajes de los partidos, con base en 18 minutos diarios. • 70% de esos 18 minutos se distribuyó conforme a los resultados de la pasada elección local. 		<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo para precampaña federal: 11 minutos. Tiempo para precampaña local: 7 minutos. • La autoridad electoral local formuló la propuesta de pauta para la transmisión de mensajes de los partidos, con base en siete minutos diarios. • 70% de esos siete minutos se distribuyó conforme a los resultados de la pasada elección local. 		<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo para precampaña local: 18 minutos. • La autoridad electoral local hizo la propuesta de pauta para la transmisión de mensajes de los partidos, con base en 18 minutos diarios. • 70% de esos 18 minutos se distribuyó conforme a los resultados de la pasada elección local.

Distribución de tiempos en radio y televisión para autoridades electorales

Desde noviembre de 2008, diversas autoridades electorales solicitaron tiempo en radio y televisión para sus propios fines. En general, el IFE aprobó un modelo de pautas que permitió tanto a los partidos políticos como a las autoridades electorales contar con espacios en los medios de comunicación para promocionar sus diversos mensajes políticos y electorales. La distribución quedó como se muestra en los cuadros III.30 y III.31.

Cuadro III.30 Distribución general de los tiempos del Estado en materia electoral: televisión

Actor	Minutos	Número de promocionales*	Porcentaje
Partidos políticos	18	36	37.50
Instituto Federal Electoral	23	46	47.92
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	6	12	12.50
Instituto Electoral Estatal	1	2	2.08
Total	48	96	100.00

* Número de promocionales durante la precampaña federal por estación de radio y canal de televisión.

Cuadro III.31 Distribución general de los tiempos del Estado en materia electoral: radio

Actor	Minutos	Número de promocionales*	Porcentaje
Partidos políticos	18	36	37.50
Instituto Federal Electoral	22.5	45	46.88
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	6	12	12.50
Instituto Electoral Estatal	1.5	3	3.13
Total	48	96	100.00

* Número de promocionales durante la precampaña federal por estación de radio y canal de televisión.

Notificación de pautas y entrega de materiales

Simultáneamente, en los últimos meses de 2008, el Comité de Radio y Televisión aprobó el *Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que cubren el proceso electoral federal 2008–2009 y los 11 procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal que se realizarán en 2009*. Con esta base se notificaron mil 553 pautas y el número de concesionarios y permisionarios por el IFE (sin repetidoras) fue dos mil 77.

Como ya se indicó, la distribución de estos materiales en precampaña se llevó a cabo con la ayuda de las Juntas Locales y Distritales del Instituto. Con la entrega de pautas y materiales, el IFE construyó los cimientos de su vinculación jurídica con los nuevos sujetos regulados (concesionarios y permisionarios) y pudo cumplir con su función de administrador único de los tiempos que corresponden al Estado en los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal. Los datos que siguen ilustran el trabajo:

1. Se dictaminaron técnicamente 557 materiales de partidos políticos y autoridades electorales.
2. Se editaron cinco mil 183 materiales de partidos políticos y autoridades electorales.
3. Se aseguró que estuvieran al aire 379 versiones de promocionales, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, como se muestra en el cuadro III.32.

Cuadro III.32 Versiones de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales durante precampaña

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

* No incluye coaliciones.

4. Por partido político, durante toda la precampaña federal estuvieron al aire 226 versiones de promocionales, como se muestra en el cuadro III.33.

Cuadro III.33 Versiones de promocionales por partido político durante precampaña

Partido político*	Versiones en radio	Versiones en televisión	Total
Partido Acción Nacional	18	12	30
Partido Revolucionario Institucional	19	21	40
Partido de la Revolución Democrática	31	35	66
Partido del Trabajo	35	20	55
Partido Verde Ecologista de México	2	8	10
Convergencia	5	8	13
Partido Nueva Alianza	1	3	4
Partido Socialdemócrata	4	4	8
Total	115	111	226

* No incluye coaliciones.

5. Por partido político, durante toda la precampaña federal estuvieron al aire 115 versiones de promocionales en el ámbito federal, así como 111 versiones a nivel local (véase el cuadro III.34).

Cuadro III.34 Versiones de promocionales por partido político durante precampaña federal y local

Partido político	Versiones en precampaña federal	Versiones en precampaña local	Total
Partido Acción Nacional	8	22	30
Partido Revolucionario Institucional	11	29	40
Partido de la Revolución Democrática	24	42	66
Partido del Trabajo	8	47	55
Partido Verde Ecologista de México	10	0	10
Convergencia	10	3	13
Partido Nueva Alianza	2	2	4
Partido Socialdemócrata	6	2	8
Total	115	111	226

6. Por último, el IFE notificó mil 330 pautas de precampaña federal, 193 para precampaña local, giró 213 órdenes de transmisión y realizó mil 48 envíos a los órganos desconcentrados del IFE para que éstos, a su vez, distribuyeran a los concesionarios y permisionarios de todos el país.

Verificación de transmisiones

Como se ha indicado, el período de precampaña federal inició el 31 de enero y concluyó el 11 de marzo de 2009. Al arranque de esta etapa, el IFE contó con el CENACOM completamente instalado. Además, entraron en operación cuatro CEVEM, distribuidos estratégicamente: uno en el Distrito Federal, dos en Monterrey y uno en Guadalajara.

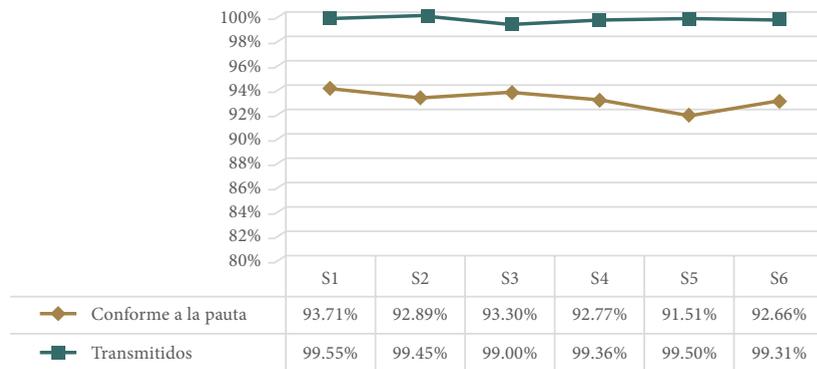
Conforme avanzó la implementación gradual, a partir del 31 de enero estos CEVEM operaron con una funcionalidad básica, misma que permitió la recepción, la digitalización y el almacenamiento de señales de radio y televisión (24 horas), acceso al histórico de grabaciones y generación de testigos. El inicio de operaciones de los CEVEM en el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, simultáneamente al arranque de la precampaña federal, permitió que el IFE:

- Estuviera en condiciones de verificar frecuencias de radio y televisión desde el inicio de las campañas.
- Grabara 143 señales durante las 24 horas del día.
- Detectara las señales que cubren la mayor parte de la audiencia en México, e incluyen las principales cadenas de radio y televisión del país.
- Captara todas las señales de televisión con cobertura nacional.

Del análisis de las detecciones arrojadas por el monitoreo, se desprendieron los resultados que se muestran en las gráficas III.11 a la III.18.¹¹

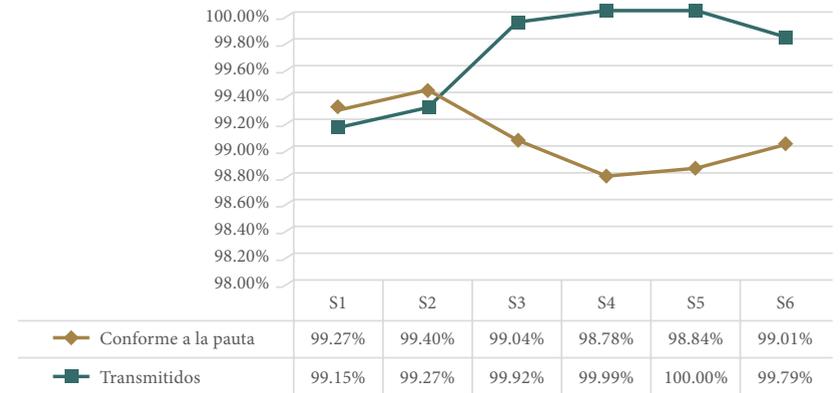
11. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos elaboró una matriz de datos para el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, y para diversas estaciones de radio y canales de televisión de esas entidades en la que se asienta: el número de impactos monitoreados, cuántos se transmitieron fuera de pauta y cuántos no fueron transmitidos. Esta información fue agrupada por semana. Cabe advertir que el monitoreo de televisión para el Distrito Federal es completo, es decir, corresponde a todos los canales que transmiten en cada entidad y cubre la totalidad de la franja horaria en que debe transmitirse la pauta. Estos medios son los de más amplia cobertura a nivel nacional. Esa información fue la base para calcular el grado de cumplimiento de radio y televisión en la transmisión de pautas.

Gráfica III.11 Porcentaje de cumplimiento en televisión (promedio semanal)*

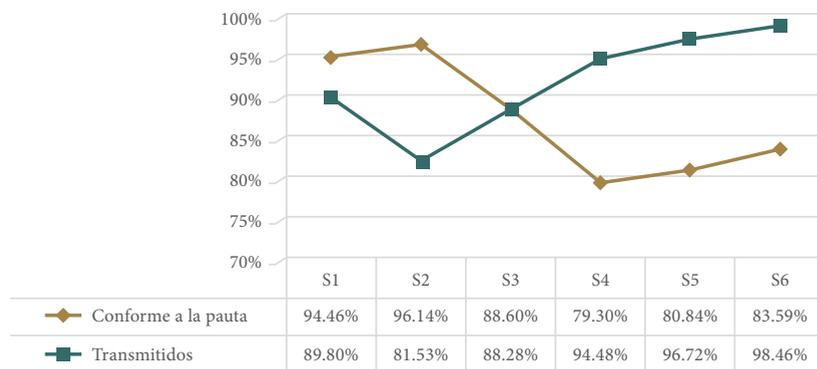


* Esta información considera, conforme a la pauta, las primeras transmisiones de algunas televisoras que agruparon sistemáticamente los promocionales durante los primeros días de precampaña.

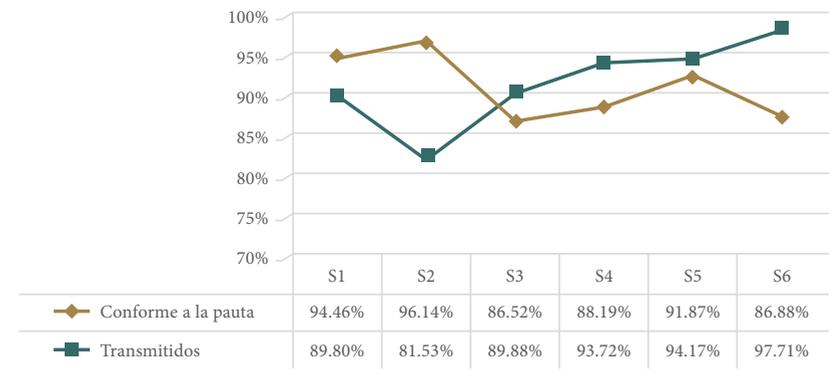
Gráfica III.13 Porcentaje de cumplimiento en televisión en el Distrito Federal (promedio semanal)



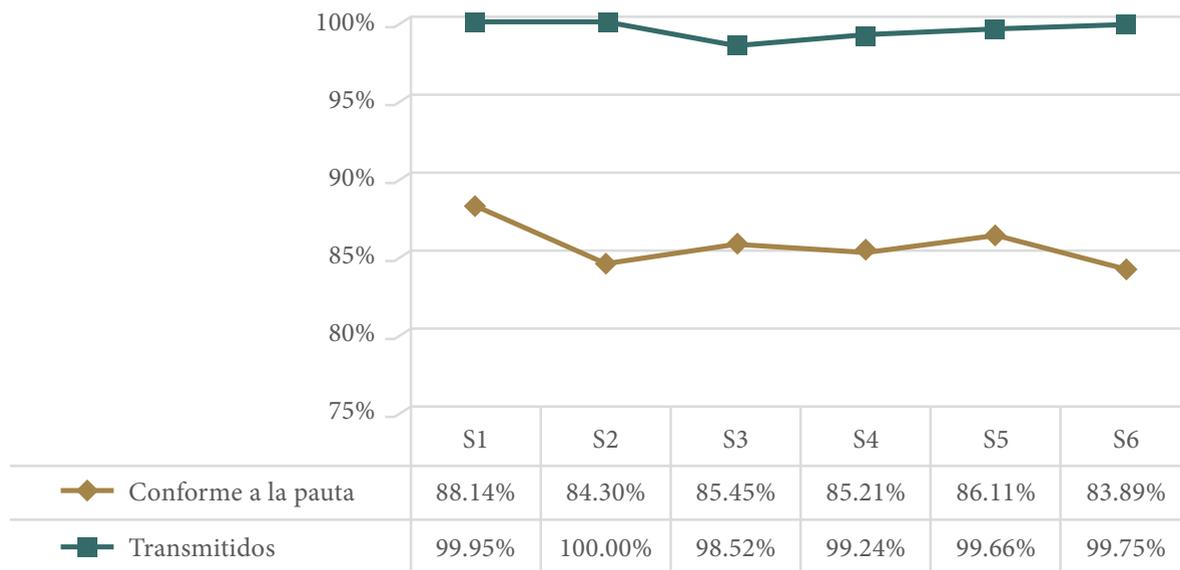
Gráfica III.12 Porcentaje de cumplimiento en radio (promedio semanal)



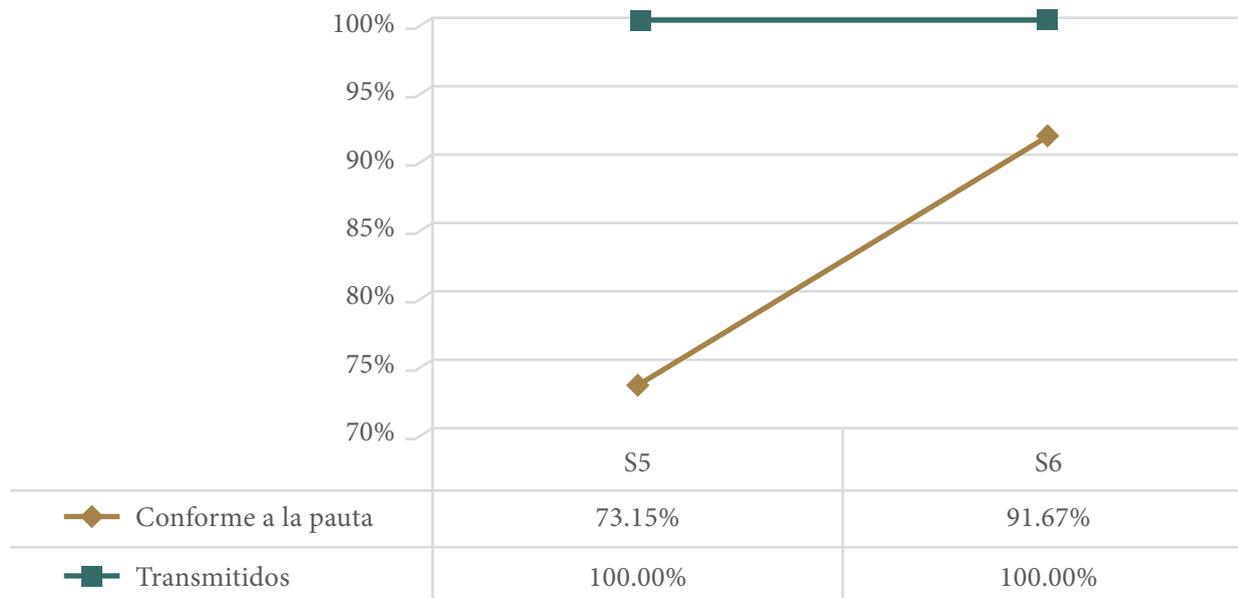
Gráfica III.14 Porcentaje de cumplimiento en radio en el Distrito Federal (promedio semanal)



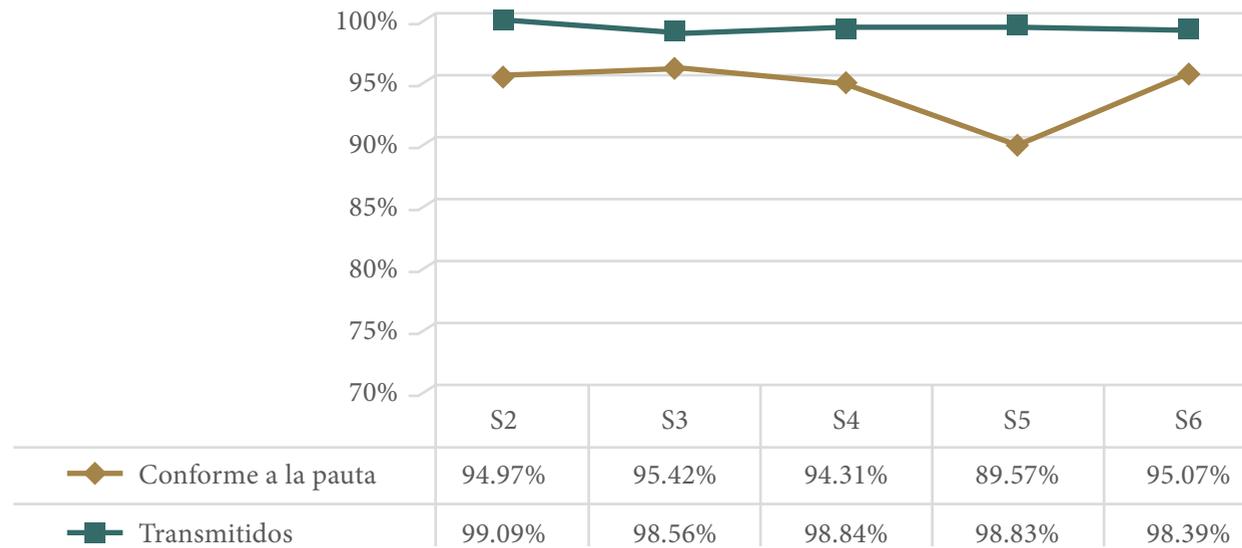
Gráfica III.15 Porcentaje de cumplimiento en televisión en Jalisco
(promedio semanal)



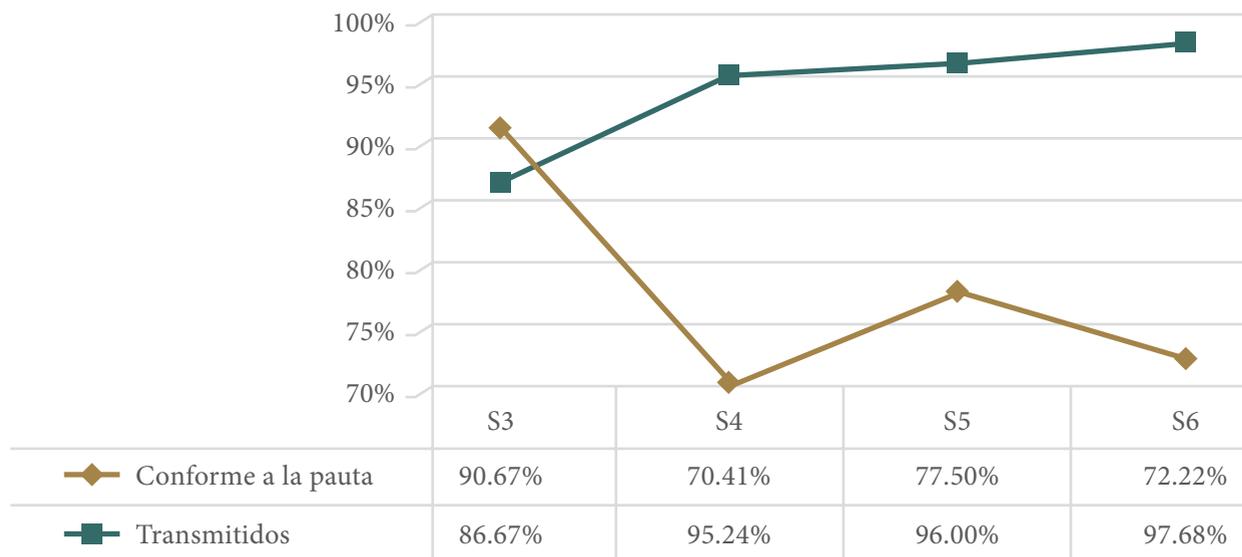
Gráfica III.16 Porcentaje de cumplimiento en radio en Jalisco
(promedio semanal)



Gráfica III.17 Porcentaje de cumplimiento en televisión en Nuevo León (promedio semanal)



Gráfica III.18 Porcentaje de cumplimiento en radio en Nuevo León (promedio semanal)



En general, se verificaron completamente las transmisiones en 29 canales de televisión y de forma muestral en 82 estaciones de radio (véase el cuadro III.35).

Cuadro III.35 Verificaciones realizadas en el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León

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

Resultados de la verificación en el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco

A continuación se presenta una revisión de lo detectado y verificado en las tres entidades en las que se dispuso el sistema desde el arranque.

a) Distrito Federal Durante los 40 días de precampaña federal, el IFE monitoreó 11 canales de televisión en el Distrito Federal y verificó el cumplimiento de las transmisiones ordenadas por esta autoridad administrativa federal. Los resultados se muestran en los cuadros III.36 y 37.

Cuadro III.36 Verificación de transmisiones en el Distrito Federal. Promocionales transmitidos y no transmitidos

Canal de televisión en el Distrito Federal	Porcentaje de promocionales transmitidos	Porcentaje de promocionales no transmitidos
Canal 2	99.40%	0.60%
Canal 4	100%	0.00%
Canal 5	99.96%	0.04%
Canal 7	99.98%	0.12%
Canal 9	99.74%	0.26%
Canal 11	99.78%	0.22%
Canal 13	99.30%	0.70%
Canal 22	99.29%	0.71%
Canal 28	99.68%	0.32%
Canal 34	99.89%	0.11%
Canal 40	100%	0.00%

Como conclusión se obtuvo que los 11 canales de televisión monitoreados en el Distrito Federal transmitieron más de 99% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal.

Cuadro III.37 Verificación de transmisiones en el Distrito Federal. Promocionales transmitidos conforme a la pauta

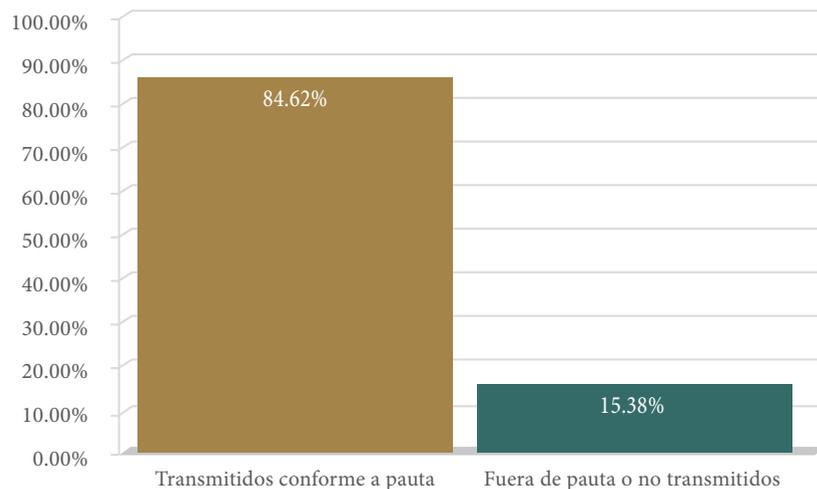
Canal de televisión en el Distrito Federal	Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta	Porcentaje de promocionales no transmitidos conforme a la pauta
Canal 2	98.96%	1.04%
Canal 4	99.70%	0.30%
Canal 5	99.67%	0.33%
Canal 7	98.72%	1.28%
Canal 9	99.26%	0.74%
Canal 11	100.00%	0.00%
Canal 13	99.09%	0.91%
Canal 22	94.72%	5.28%
Canal 28	99.84%	0.16%
Canal 34	100.00%	0.00%
Canal 40	99.61%	0.39%

En cuanto a los promocionales transmitidos conforme a la pauta, se llegó a la conclusión de que de los 11 canales de televisión monitoreados en el Distrito Federal, diez transmitieron más de 98% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal, conforme a la pauta aprobada tanto por el Comité de Radio y Televisión como por la Junta General Ejecutiva. El canal restante, el Canal 22, transmitió casi 95% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal conforme a la pauta aprobada.

Por otra parte, en materia de radio en el Distrito Federal, es importante destacar que los criterios que se siguieron para la verificación de señales fueron los siguientes:

- Al cierre de la precampaña se verificaron 40 estaciones a la semana por nueve o más horas al día.
- Se verificaron siete mil 338 impactos.
- Se detectó que seis mil 252 promocionales fueron transmitidos conforme a la pauta y mil 136 no fueron transmitidos o estuvieron fuera de pauta. La gráfica III.19 muestra el grado de cumplimiento de las emisoras, en términos porcentuales.

Gráfica III.19 Verificación de transmisiones en el Distrito Federal en precampaña: radio



- Se encontró que el nivel de cumplimiento promedio de las emisoras de radio en el Distrito Federal fue cercano al 85%.

b) Nuevo León Durante los 40 días de precampaña federal, el IFE monitoreó diez canales de televisión en Nuevo León y verificó el cumplimiento de las transmisiones ordenadas por esta autoridad administrativa federal. Los resultados se muestran en los cuadros III.38 y III.39.

Cuadro III.38 Verificación de transmisiones en Nuevo León. Promocionales transmitidos y no transmitidos

Canal de televisión en Nuevo León	Porcentaje de promocionales transmitidos	Porcentaje de promocionales no transmitidos
Canal 2	97.50%	2.50%
Canal 4	100.00%	0.00%
Canal 5	98.71%	1.29%
Canal 7	94.65%	5.35%
Canal 10	100.00%	0.00%
Canal 12	98.34%	1.66%
Canal 22	99.93%	0.07%
Canal 28	98.14%	1.86%
Canal 34	98.87%	1.13%
Canal 64	99.93%	0.07%

En este caso, de los diez canales de televisión monitoreados en Nuevo León, nueve transmitieron más de 97.50% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal. El canal restante, el Canal 7, transmitió 94.65% de los promocionales ordenados por el IFE.

Cuadro III.39 Verificación de transmisiones en Nuevo León. Promocionales transmitidos conforme a la pauta

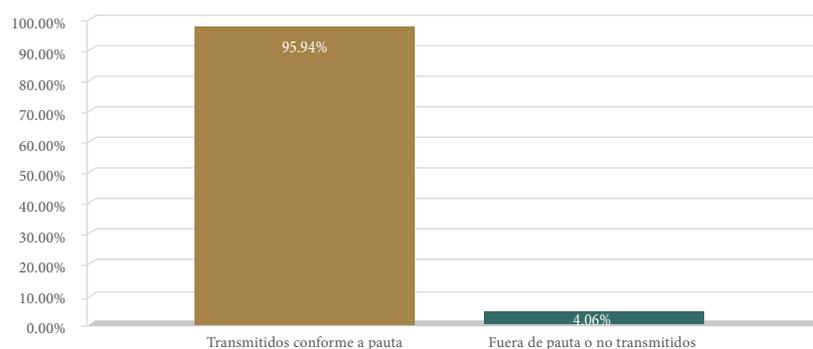
Canal de televisión en Nuevo León	Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta	Porcentaje de promocionales no transmitidos conforme a la pauta
Canal 2	97.50%	2.50%
Canal 4	93.56%	6.44%
Canal 5	98.85%	1.15%
Canal 7	71.59%	28.41%
Canal 10	99.96%	0.04%
Canal 12	87.22%	12.78%
Canal 22	99.78%	0.22%
Canal 28	91.94%	8.06%
Canal 34	99.71%	0.29%
Canal 64	96.81%	3.19%

En cuanto al cumplimiento de la pauta, de los diez canales de televisión monitoreados en Nuevo León, seis transmitieron más de 95% de los promocionales ordenados por el IFE conforme a la pauta durante toda la precampaña. Los canales restantes, es decir, Canal 4, Canal 7, Canal 12 y Canal 28, transmitieron 93.56%, 71.59%, 87.22% y 91.94%, respectivamente.

Por otra parte, en materia de radio en Nuevo León, es importante destacar que los criterios que se siguieron para la verificación de señales fueron los siguientes:

- Se seleccionaron diez de las 44 emisoras de radio (24 de AM y 20 de FM) en el estado para realizar un monitoreo aleatorio en el rango de las 6:00 a 24:00 horas.
- Se verificaron mil 848 impactos.
- Se detectó que 75 promocionales no fueron transmitidos o se transmitieron fuera de pauta, mientras que los mil 773 restantes se transmitieron conforme a la pauta ordenada por el IFE. Esta distribución se muestra, en términos porcentuales, en la gráfica III.20.

Gráfica III.20 Verificación de transmisiones en Nuevo León en precampaña: radio



- Esto significa un nivel de cumplimiento promedio, para las emisoras de radio en Nuevo León durante la precampaña, cercano al 96%.

c) **Jalisco** Durante los 40 días de precampaña federal, el IFE monitoreó ocho canales de televisión en Jalisco y verificó el cumplimiento de las transmisiones ordenadas por esta autoridad administrativa federal. Los resultados se muestran en los cuadros III.40 y III.41.

Cuadro III.40 Verificación de transmisiones en Jalisco. Promocionales transmitidos y no transmitidos

Canal de televisión en Jalisco	Porcentaje de promocionales transmitidos	Porcentaje de promocionales no transmitidos
Canal 2 (+)	100.00%	0.00%
Canal 4 (-)	99.88%	0.12%
Canal 5	99.11%	0.89%
Canales 7 y 12	99.45%	0.55%
Canales 9 (+) y 11 (-)	99.79%	0.21%
Canales 11 y 7	98.42%	1.58%
Canal 13 y 2 (+)	99.73%	0.27%
Canal 21	99.64%	0.36%

La conclusión es que los ocho canales de televisión monitoreados en Jalisco transmitieron más de 98.42% de los promocionales ordenados por el IFE durante toda la precampaña federal.

Cuadro III.41 Verificación de transmisiones en Jalisco. Promocionales transmitidos conforme a la pauta

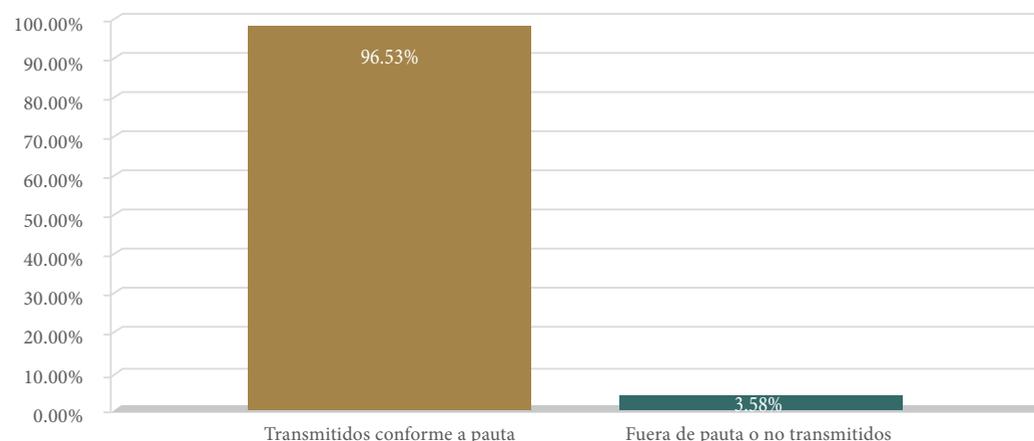
Canal de televisión en Jalisco	Porcentaje de promocionales transmitidos conforme a la pauta	Porcentaje de promocionales no transmitidos conforme a la pauta
Canal 2 (+)	98.20%	1.80%
Canal 4 (-)	98.21%	1.79%
Canal 5	64.69%	35.31%
Canales 7 y 12	96.69%	3.31%
Canales 9 (+) y 11 (-)	98.00%	2.00%
Canales 11 y 7	61.78%	38.22%
Canales 13 y 2(+)	64.02%	35.98%
Canal 21	98.65%	1.35%

En relación con la transmisión conforme a la pauta, de los ocho canales de televisión monitoreados en Jalisco, cinco transmitieron más de 96.69% de los promocionales ordenados por el IFE conforme a la pauta durante toda la precampaña. Los otros, es decir, Canal 5 y canales 11, 7, 13 y 2(+), transmitieron 64.69%, 61.78% y 64.02%, respectivamente.

Por otra parte, en materia de radio en Jalisco, es importante destacar que los criterios que se siguieron para la verificación de señales fueron los siguientes:

- Se seleccionaron diez emisoras de radio para realizar un monitoreo aleatorio en el rango de las 11:00 a 24:00 horas.
- Se verificaron 924 impactos.
- Se detectó que 33 no fueron transmitidos o se transmitieron fuera de pauta, mientras que 891 cumplieron con exactitud con la pauta establecida. La gráfica III.21 muestra este grado de cumplimiento, en términos porcentuales.

Gráfica III.21 Verificación de transmisiones en Jalisco en precampaña: radio



- Así, se encontró que el nivel de cumplimiento promedio de las emisoras de radio en Jalisco para el período de precampaña superó el 96%.

La administración de los tiempos del estado en precampaña: conclusiones generales

- **La instrumentación del nuevo modelo de comunicación político-electoral, administrado por el IFE, ha representado uno de los mayores esfuerzos institucionales en toda su historia.** Las Direcciones Ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Administración, del Registro Federal de Electores, la Unidad Técnica de Servicios de Informática, la Dirección Jurídica, las Vocalías locales, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva, desplegaron un trabajo de alcance nacional durante 2008 y 2009, a partir de la entrega de la ampliación presupuestal concedida por la SHCP (3 de septiembre de 2008). Se trataba de que el IFE contara con las condiciones materiales, tecnológicas y humanas exigidas por la Constitución y la ley, y para ello colaboraron coordinadamente cientos de funcionarios, técnicos y empresas para la implementación del nuevo modelo de competencia y comunicación políticas.
- **Durante la precampaña, el país constató un aprendizaje colectivo y un acomodo paulatino de permisionarios y concesionarios a las nuevas normas constitucionales en materia de radio y televisión, es decir, se comprobó una regularización progresiva y firme de las transmisiones electorales hasta llegar a niveles superiores al 95% de cumplimiento en radio y televisión.** Con base en los resultados del monitoreo, se puede constatar que en televisión se transmitieron más del 98% de los promocionales y más del 92% conforme a la pauta. De igual forma, en radio se muestra que desde el inicio de la precampaña se transmitieron más del 85% de los promocionales y, a partir de la cuarta semana, se mejoró en este aspecto hasta llegar a niveles superiores al 95%.
- **La televisión mostró un grado de cumplimiento más alto que la radio.** Como consecuencia de los datos antes expuestos, es posible señalar que la televisión mexicana tuvo un mejor desempeño que la radio en el cumplimiento de la ley durante precampaña. Esto tiene diversas explicaciones que van desde el equipamiento tecnológico, los horarios de transmisión y las muy diversas modalidades programáticas que exhibe la radio permisionada de México. Esta situación, inédita para la regulación del ramo, fue atendida por el Consejo General mediante la emisión de criterios especiales aprobados por el Comité de Radio y Televisión.

- **Una de las más grandes televisoras nacionales no transmitió promocionales de precampaña local.** Desde el inicio de la precampaña, Televisión Azteca (Canal 13 en Jalisco y Nuevo León, según consta en los testigos del IFE) transmitió en esas entidades la señal nacional y no realizó “bloqueos” para la transmisión de promocionales locales. Esta situación generó inconformidad entre los partidos políticos contendientes, pues en esos canales, aún teniendo programación propia, se dejó sin personalidad a candidatos y fuerzas locales. **De suyo, fue el principal foco de atención a resolver para las campañas electorales y muy probablemente, para las campañas locales de 2010.**
- **No se detectó compra de tiempo en radio o televisión con fines electorales.** Una de las premisas fundamentales del nuevo modelo de comunicación política electoral es la prohibición de carácter mercantil, para la adquisición, compra o venta de espacios de radio y televisión con fines electorales. Durante las precampañas, ni los testigos con los que cuenta el IFE, sus verificaciones o denuncias de los partidos políticos, dan cuenta de esas conductas (con la excepción de una queja realizada en el estado de Quintana Roo).
- **Lo más importante: se verificó un aumento muy importante en el conocimiento ciudadano de la celebración de la elección federal, hasta el 62.1%.** Las evidencias demoscópicas más serias dieron cuenta del ascenso del conocimiento ciudadano acerca de la celebración de la elección federal.¹² En diciembre de 2008, ese conocimiento alcanzaba apenas al 20% de la población mexicana; para principios de marzo de 2009 —luego de las seis semanas de precampaña— esa cifra se había triplicado para llegar al 62.1%. Este es uno de los mejores resultados del IFE en su historia reciente y, sobre todo, constituye una de las premisas que explican el repunte de la participación de la ciudadanía en las elecciones del 5 de julio.
- **En resumen, desde la precampaña, el modelo de comunicación político electoral funcionó y arrojó buenos resultados.** Puede decirse que un número circunscrito de quejas y denuncias, a propósito de casos particulares, no puede ocultar la realidad fundamental: una implantación generalizada de la ley y de las disposiciones constitucionales entre todos los actores en la mayor parte de la precampaña.

12. Serie Nacional. Parametría; Investigación Estratégica, Análisis de Opinión y Mercado. Marzo de 2009.

2. EL PERÍODO DE “INTERCAMPAÑA”, AUTORIDADES ELECTORALES Y CONTINGENCIA SANITARIA

Una vez concluidas las precampañas al interior de los partidos, a partir del 12 de marzo y hasta el 3 de mayo (durante 52 días), la administración de los tiempos del Estado cambió en su modalidad y los partidos políticos dejaron de aparecer en las pautas ordenadas por el IFE. En ese tiempo, sólo las autoridades electorales tuvieron presencia en medios electrónicos.

Este hecho estructural y que se desprende directamente de la Constitución, produce la aparente paradoja de que las autoridades emiten más mensajes que los partidos. Pero es preciso insistir que se trata de un dato jurídico y constitucional. El cuadro III.42 presenta el número de promocionales pautados por el IFE durante el período de “intercampaña”.

Cuadro III.42 Número de promocionales en el período de intercampaña federal (52 días)

Tipo de spot	Spots por emisora	Spots en todas las estaciones de radio	Spots en todos los canales de televisión	Total de spots en radio y televisión
Autoridades electorales	4,992	7'772,544	3'379,584	11'152,128

Disposición de tiempos del Estado en atención a la emergencia sanitaria

Casi al cierre de la intercampaña ocurrió un fenómeno inesperado —un brote epidémico de un virus gripal hasta entonces esencialmente desconocido— que representó una prueba mayor para el IFE, en tanto autoridad reguladora de la radio y la televisión en México durante ese período. Como se reseña a continuación, la tarea de organización electoral tuvo que hacerse compatible con las necesidades de coordinación con las autoridades sanitarias para el uso de los tiempos del Estado.

El 28 de abril, el Consejo General, en voz del Consejero Presidente del IFE, reconoció que en las situaciones de riesgo para la salud de la población mexicana, era indispensable y obligado que las instituciones del Estado —independientemente de su naturaleza y

función— trabajaran en la más estrecha coordinación, pero además era necesario asegurar el máximo de garantías para los ciudadanos dentro de una situación de controles excepcionales, tales como la suspensión de actividades laborales y escolares, y la instrucción de suspender concentraciones de personas.

El IFE comprendió de ese modo el papel que le correspondía en esa situación de riesgo para la salud pública y puso todos los medios a su cargo para reforzar las acciones y los protocolos sanitarios, con el objeto de afrontar con éxito los riesgos de la enfermedad conocida como influenza A H1N1.

La Secretaría de Salud Federal anunció la implementación de medidas preventivas con motivo del brote de influenza el día 23 de abril a las 23:00 horas, luego de lo cual seguirían sendos anuncios de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, así como de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. A partir de las 9:00 horas del 24 de abril, el IFE estableció inmediata comunicación con dichas autoridades para comenzar las acciones de coordinación y colaboración.

De esa forma, el 24 de abril la Secretaría Ejecutiva remitió el oficio SE/1130/2009 al Secretario de Salud, Dr. José Ángel Córdoba Villalobos, en el que le manifestó que, en virtud de que el IFE era en esos momentos responsable de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión, estaría atento para que la Secretaría de Salud dispusiera del tiempo que fuera necesario para la difusión de los mensajes que se estimaran pertinentes para la alerta sanitaria.

El 24 de abril, mediante los oficios SE/1134/2009 y SE/1135/2009 dirigidos al Lic. Enrique Pereda Gómez, Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y a la Lic. Elia Sánchez González, Presidenta del Consejo Directivo de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC, se les comunicó que ante el brote de influenza y ante la necesidad de prevenir a la población a efecto de evitar riesgos y tomar las medidas que se estimaran adecuadas, el IFE ofreció al Secretario de Salud del Gobierno Federal disponer del tiempo que fuera necesario para la difusión de sus mensajes en radio y televisión.

El mismo 24 de abril el Consejero Presidente del IFE, Dr. Leonardo Valdés Zurita recibió respuesta del Secretario de Salud en la que indicó que se agradecería su pronta intervención para poner a

disposición de la autoridad sanitaria, por conducto de la Secretaría de Gobernación, tiempo en horarios preferenciales en radio y televisión, abarcando la totalidad de permisionarios y concesionarios, durante la etapa necesaria para afrontar con prontitud y eficacia la situación de emergencia.

El mismo 24 de abril de 2009, el Consejo General, mediante el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ponen a disposición de la autoridad sanitaria, por conducto de la Secretaría de Gobernación, los tiempos en radio y televisión que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral (CG159/2009)*, aprobó, entre otros puntos, los siguientes:

PRIMERO. Se pone a disposición de la autoridad sanitaria, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el tiempo que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral, de conformidad con el artículo 41, base III, apartado A, inciso a) de la Constitución federal, en todas las emisoras de radio y canales de televisión.

La Secretaría de Gobernación informará al menos cada tercer día a la Secretaría del Consejo General, el tiempo que se requiere y el período que resulte necesario para la atención y el control de esta situación de emergencia.

SEGUNDO. El Instituto Federal Electoral coadyuvará con las autoridades competentes para la debida administración de dichos tiempos en radio y televisión, a través de la Secretaría del Consejo General, para los fines del presente Acuerdo.

[...]

QUINTO. Se faculta al Consejero Presidente y al Secretario del Consejo para que indistintamente atiendan las solicitudes y requerimientos que las autoridades sanitarias formulen en lo sucesivo al Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 73, fracción XVI, disposición 2ª constitucional, a reserva de ser informado y/o formalizado por el Consejo General.

En cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo de referencia, la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretaría del Consejo General del IFE, el 24 de abril de 2009 remitió los oficios: SCG/0752/2009, SCG/0753/2009, SCG/0754/2009, SCG/0755/2009, SCG/0756/2009, y SCG/0757/2009, dirigidos al Lic. Fernando Gómez Mont, Secretario de Gobernación; al Lic. Álvaro Luis Lozano González, Titular de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación; a la Lic. Irma

Pía González Luna Corvera, Subsecretaria de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación; al Lic. Manuel Gameros Hidalgo Monroy, Director de Comunicación Intercultural de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; al Lic. Enrique Pereda Gómez, Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y a la Lic. Elia Sánchez González, Presidenta de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC, por los que hizo de su conocimiento el propio acuerdo CG159/2009 del Consejo General del IFE, así como, en su caso, el acuerdo CG141/2009 por el que se ordena la publicación del Catálogo actualizado de las estaciones de radio y canales de televisión que, en todo el territorio nacional, participan en la cobertura del proceso electoral federal 2008–2009.

Gracias a estas acciones, las autoridades sanitarias pudieron desplegar una campaña masiva de información a la población mexicana a partir de la misma noche del 24 de abril, es decir, *unas pocas horas después de declarada la contingencia sanitaria*. En el acuerdo, se instruyó a la Secretaría de Gobernación para que informara al menos cada tercer día a la Secretaría del Consejo General el tiempo que requería y el período que resultara necesario para la atención y el control de la situación de emergencia. Por esa razón, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía informó, mediante los oficios número DG/4389/09 del 27 de abril de 2009 y DG/5751/09 del 30 de abril de 2009, acerca del tiempo oficial utilizado durante el período del 24 al 30 de abril del 2009.

Así, el 1 de mayo de 2009, el Secretario de Salud emitió un escrito dirigido al Consejero Presidente, en el que requirió al IFE ampliar la disposición de sus tiempos en período electoral. En respuesta a dicha solicitud, el Consejero Presidente comunicó al Secretario de Salud, por medio del oficio PC/137/09, que se ponían a su disposición 15 minutos diarios en radio y televisión, durante el período comprendido entre el 3 y el 15 de mayo de 2009. El 2 de mayo, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía emitió un aviso por medio del cual solicitó a las emisoras que se continuaran realizando las campañas de salud con cargo a los tiempos que administra el IFE, distribuidos según se muestra en el cuadro III.43.

Cuadro III.43 Tiempos asignados a la campaña de salud durante la alerta sanitaria

Actor	Tiempo para campaña de salud
Autoridades electorales	7 minutos
Partido Acción Nacional	2.5 minutos
Partido Revolucionario Institucional	2 minutos
Partido de la Revolución Democrática	60 segundos
Partido Verde Ecologista de México	30 segundos
Partido Socialdemócrata	30 segundos
Partido Nueva Alianza	30 segundos
Partido del Trabajo	30 segundos
Convergencia	30 segundos

Asimismo, dicha Dirección General, por medio de los oficios número DG/5791/09 del 4 de mayo de 2009, DG/6114/09 del 7 de mayo de 2009, y DG/6188/09 del 11 de mayo de 2009, informó acerca del tiempo oficial utilizado por la autoridad sanitaria durante el período del 1 al 11 de mayo. El 14 de mayo, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía informó acerca del tiempo oficial utilizado por la autoridad sanitaria durante el período del 12 al 14 de mayo de 2009. En síntesis, desde la entrada en vigor del Acuerdo del Consejo General, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación reportó las disposiciones de tiempo que se muestran en el cuadro III.44.

Cuadro III.44 Disposición de tiempo por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía

Fecha	Oficio	Disposición de tiempo
27 de abril	DG/4389/09	<ul style="list-style-type: none"> • Noche del 24 de abril: 9 minutos en radio y 3 en televisión. • 25 de abril: 18 minutos en radio y 6 en televisión. • 26 de abril: 18 minutos en radio y 9 en televisión. • 27 de abril: 27 minutos en radio y 12 en televisión.
30 de abril	DG/5751/09	<ul style="list-style-type: none"> • 28 de abril: 27 minutos en radio y 12 en televisión.
4 de mayo	DG/5791/09	<ul style="list-style-type: none"> • 1 y 2 de mayo: 27 minutos en radio y 12 en televisión. • 3 de mayo: 15 minutos diarios en radio y televisión.
7 de mayo	DG/6114/09	<ul style="list-style-type: none"> • 4 al 6 de mayo: 15 minutos diarios en radio y televisión.
11 de mayo	DG/6188/09	<ul style="list-style-type: none"> • 7 al 11 de mayo: 15 minutos diarios en radio y televisión.
14 de mayo	DG/6279/09	<ul style="list-style-type: none"> • 12 al 14 de mayo: 15 minutos diarios en radio y televisión.

Como se puede apreciar, desde el primer día, unas horas después de haber sido decretadas las medidas preventivas contra el brote epidemiológico y sin ningún tipo de limitación, el IFE puso a disposición de las autoridades sanitarias y de protección civil, los tiempos del Estado para enfrentar esta prioridad de salud pública.

Cabe agregar en este rubro que se remitió copia de todos los acuerdos citados a los 332 órganos desconcentrados del IFE en toda la República, de modo que la estructura ejecutiva estuvo bien enterada y en total condición de actuar de manera coordinada para transmitir a la población la información necesaria. Finalmente, es importante mencionar que el 14 de mayo de 2009, el Dr. José Ángel Córdova Villalobos comunicó al Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral lo siguiente:

La difusión de la información sanitaria a través de la radio y la televisión en los tiempos que han sido puestos a disposición por ese H. Instituto, ha contribuido en forma sobresaliente y efectiva en la contención de la propagación de la epidemia. En este compromiso reiteramos nuestro agradecimiento.

III.45 Disposición de tiempos del estado en atención a la emergencia sanitaria en canales de televisión de alcance nacional

Partido	Promocionales pautados	Porcentaje de distribución conforme a la pauta federal	Promocionales cedidos	Diferencia entre promocionales pautados y cedidos	Porcentaje de distribución de promocionales después de descontar los cedidos a las autoridades sanitarias
Partido Acción Nacional	2,000	29%	912	1,088	21%
Partido Revolucionario Institucional	1,424	20%	318	1,106	22%
Partido de la Revolución Democrática	1,232	18%	218	1,014	20%
Partido del Trabajo	424	6%	90	334	7%
Partido Verde Ecologista de México	616	9%	109	507	10%
Convergencia	392	6%	77	315	6%
Partido Nueva Alianza	504	7%	93	411	8%
Partido Socialdemócrata	408	6%	83	325	6%
Total	7,000	100%	1,900	5,100	100%

De igual forma reconoció “el apoyo solidario mostrado por ese H. Instituto y los partidos políticos” y la máxima autoridad sanitaria del país solicitó nuevamente el apoyo institucional a efecto de que siguieran contando con diez minutos en radio y televisión después del 15 de mayo y hasta el último día de ese mes.

Vale la pena destacar en este Informe que durante el período comprendido del 24 de abril al 2 de mayo de 2009, los tiempos cedidos a la autoridad sanitaria fueron únicamente con cargo a los tiempos correspondientes a las autoridades electorales, mientras que, a partir del 3 de mayo, fecha de inicio del período de campañas federales, se cedió también parte del tiempo correspondiente a los partidos políticos.

De un análisis del monitoreo a los canales de televisión de alcance nacional (2, 4, 5, 7, 9, 13, 28 y 40), el IFE detectó que, para el período del 3 al 13 de mayo del año en curso, en los canales XEW-TV Canal 2, XHTV-TV Canal 4, XHGC-TV Canal 5, XHIMT-TV Canal 7; XEQ-TV Canal 9;XHDF-TV Canal 13; XHRAE-TV Canal 28, y XHTVM-TV Canal 40, mil 900 promocionales habían sido cedidos a las autoridades sanitarias por cada canal (el total de promocionales pautados por canal para ese período fue de siete mil) (véanse los cuadros III.45 y III.46).

Cuadro III.46 Comparativo de distribución de promocionales entre partidos políticos conforme a pauta original y después de descontar los cedidos a las autoridades sanitarias

Partido	Porcentaje de distribución conforme a la pauta federal	Porcentaje de distribución de promocionales después de descontar los cedidos a las autoridades sanitarias
Partido Acción Nacional	29%	21%
Partido Revolucionario Institucional	20%	22%
Partido de la Revolución Democrática	18%	20%
Partido del Trabajo	6%	7%
Partido Verde Ecologista de México	9%	10%
Convergencia	6%	6%
Partido Nueva Alianza	7%	8%
Partido Socialdemócrata	6%	6%
Total	100%	100%

En resumen, resulta de extraordinaria importancia resaltar que la normalidad del proceso electoral fue alterada drásticamente por la repentina epidemia del virus A H1N1, la cual modificó no sólo las pautas de emisión sino las condiciones sociales mismas, en las cuales se celebró la competencia electoral. No obstante, gracias a que en ese preciso momento el Estado mexicano disponía de la estructura jurídica, los vínculos institucionales y los sistemas operativos y tecnológicos en marcha para administrar los tiempos en medios electrónicos que le corresponden, se pudo afrontar de mejor manera, el reto que representó aquel brote viral.

La sociedad mexicana pudo ser masiva y rápidamente informada sobre las medidas sanitarias y las autoridades pudieron transmitir en miles de estaciones de radio y televisión sus mensajes y sus campañas de educación hacia todos los sectores de la población y en todo el territorio nacional.

Una lección adicional, y de mucha importancia para el propio futuro del modelo de comunicación política, reside en que la Constitución de la República señala que en precampañas y hasta la jornada

electoral, “quedarán a disposición del IFE, 48 minutos diarios... en cada estación de radio y canal de televisión”, lo que proporcionó la flexibilidad jurídica suficiente para que la autoridad electoral pudiera ceder esos tiempos frente a la emergencia y el riesgo a la salud de la población.

3. LAS CAMPAÑAS LOCALES

Las elecciones locales coincidentes y no coincidentes durante el proceso electoral federal

Otro de los aspectos más importantes y complejos que tuvo que afrontar el IFE en la instrumentación de la reforma electoral, fue la de convertirse en autoridad de radio y televisión también en el ámbito local, en concreto en 15 elecciones que se desarrollaron antes o durante el período electoral. Este proceso no fue fácil, pues se alteraron muchas de las costumbres, hábitos y dinámicas tradicionales que ocurrían en los estados de la República durante sus procesos locales, se modificaron patrones y debieron ser instaurados nuevos lazos de relación para que la norma prosperara. Esto es lo que ocurrió durante el año electoral: el acomodo de múltiples actores en todos los ámbitos para cumplir con la base constitucional.

Autoridades electorales, partidos, candidatos, precandidatos, radiodifusores, televisoras, gobiernos de cualquier nivel, organizaciones de la sociedad, particulares, debieron emprender un aprendizaje y una construcción que desafiaba inercias y hábitos locales muy arraigados. Los cambios más importantes pueden enumerarse así:

- Se canceló toda posibilidad de adquirir o comprar espacios de propaganda política en radio y televisión, en todo el país, durante los procesos electorales.
- La única vía para acceder a la radio y la televisión para desplegar la propaganda electoral es el IFE; lo que ocurra fuera de ese conducto, es ilegal.
- Todas las campañas tuvieron que ceñirse a los mismos plazos y los mismos procedimientos legales y reglamentarios señalados por el COFIPE y por el reglamento del IFE.
- Por tanto, el IFE centraliza los envíos de todo material local.
- Las pautas propuestas por las autoridades locales deben ser aprobadas después por las instancias del IFE (Consejo General, Comité de Radio y Televisión y Junta General Ejecutiva).
- El IFE se convierte así, en una entidad sancionadora frente a los actores electorales locales.

Con esta agenda nueva —de radio y televisión—, el IFE fue convertido por la reforma constitucional en una autoridad electoral nacional. El siguiente apartado intentará hacer un resumen del trabajo de instrumentación del nuevo modelo de comunicación durante los procesos electorales coincidentes y los que se celebraron cuando la reforma constitucional ya había entrado en vigor.¹³

Distribución de tiempos a partidos políticos y autoridades electorales

Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 41, base III, apartado A, incisos a), b), c), g); apartado B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 49, párrafo 6; 55, párrafo 1; 57, párrafo 1; 58, párrafo 1; 62, párrafo 1; 64 y 71, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se diseñaron (además de los modelos aplicables fuera de proceso electoral y dentro del proceso electoral federal), dos modelos generales de distribución de tiempos para atender los procesos locales entre 2008 y 2009, tal y como se observa en los cuadros III.47 y III.48.

¹³ No se incluye un reporte de la elección de Tabasco ni la de Coahuila porque al momento de la redacción de este Informe todavía estaban en curso.

Cuadro III.47 Modelo general de distribución del tiempo del Estado en radio y televisión en proceso electoral local no coincidente con el federal

Tiempo que el IFE debe administrar por día durante los procesos electorales locales en cada estación de radio y canal de Televisión en la entidad que corresponda		Distribución del tiempo entre partidos políticos y autoridades electorales		
		Partidos Políticos	Para fines del IFE y de otras autoridades electorales	Para autoridades electorales
Durante el período de precampañas electorales.	48 minutos	12 minutos	36 minutos	El tiempo que soliciten está sujeto a disponibilidad y previa aprobación del Consejo General.
Durante el período entre precampañas y campañas electorales.	48 minutos	0 minutos	48 minutos	
Durante el período de campañas electorales.	48 minutos	18 minutos	30 minutos	

Cuadro III.48 Modelo general de distribución del tiempo del Estado en radio y televisión en proceso electoral local coincidente con el federal

Tiempo que el IFE debe administrar por día durante los procesos electorales locales en cada estación de radio y canal de Televisión en la entidad que corresponda		Distribución del tiempo entre partidos políticos y autoridades electorales		
		Partidos Políticos	Para fines del IFE y de otras autoridades electorales	Para autoridades electorales
Durante el período de precampañas electorales.	48 minutos	18 minutos (11 minutos para precampañas federales y 7 minutos para precampañas locales)	30 minutos	El tiempo que soliciten está sujeto a disponibilidad y previa aprobación del Consejo General.
Durante el período entre precampañas y campañas electorales.	48 minutos	0 minutos	48 minutos	
Durante el período de campañas electorales.	48 minutos	41 minutos (15 minutos para campañas locales y 26 minutos para campañas federales)	7 minutos	

Distribución de tiempos a partidos políticos y autoridades electorales¹⁴

Como se ha indicado, el IFE debe convertir el tiempo de los partidos políticos en número de mensajes por cada estación de radio ó canal de televisión (artículo 56 del COFIPE), los cuales serán repartidos conforme a la Constitución: 30% de manera igualitaria y 70% de forma proporcional al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Durante 2008, el Instituto administró el tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales en cuatro entidades federativas (Nayarit, Coahuila, Guerrero, Hidalgo) que durante ese año celebraron comicios con jornada electoral no coincidente con la federal. En ellas distribuyó 18 mil 980 promocionales: seis mil 351 (33.5%) correspondieron a los partidos políticos y 12 mil 629 (66.5%) a las autoridades electorales, durante los períodos de precampaña y campaña, como se observa en el cuadro III.49.

Cuadro III.49 Promocionales distribuidos en los procesos electorales locales no coincidentes con el federal en 2008

Entidad federativa	Partidos políticos		Autoridades electorales		Total
	Precampaña	Campaña	Precampaña	Campaña	
Coahuila	418	1,257	1,310	2,487	5,472
Guerrero	502	1,583	2,016	2,641	6,742
Hidalgo	71	966	470	3,573	5,080
Nayarit	478	1,076	72	60	1,686
Total	1,469	4,882	3,868	8,761	18,980

Para los procesos electorales locales coincidentes con el federal, el IFE realizó la distribución de 127 mil 575 promocionales; de ellos, 60 mil 736 (47.6%) correspondieron a los partidos políticos y 66 mil 839 (52.4%) a las autoridades electorales, en precampañas y campañas, como se observa en el cuadro III.50.

14. Para la adecuada comprensión de este reporte y de la información que se ofrece es importante considerar que los cálculos suponen el número de promocionales que idealmente una señal debía transmitir en el tiempo que se señala.

Cuadro III.50 Promocionales distribuidos en los procesos electorales locales coincidentes con el federal en 2009

Entidad federativa	Partidos políticos*		Autoridades electorales			Total
	Precampaña	Campaña	Precampaña	Intercampaña	Campaña	
Campeche	2,068	5,567	3,494	1,453	840	13,422
Colima	1,440	2,220	3,720	4,560	4,048	15,988
Distrito Federal	1,788	4,912	3,004	4,032	848	14,584
Guanajuato	2,164	1,794	n.d.	n.d.	840	4,798
Jalisco	1,751	1,794	n.d.	n.d.	840	4,385
Estado de México	2,150	4,910	3,610	3,072	850	14,592
Morelos	1,734	4,904	2,418	4,128	840	14,024
Nuevo León	2,147	1,799	n.d.	n.d.	840	4,786
Querétaro	1,034	1,350	2,401	3,918	1,231	9,934
San Luis Potosí	1,432	5,816	3,600	2,112	3,600	16,560
Sonora	2,213	5,749	3,720	0	2,820	14,502
Total	19,921	40,815	25,967	23,275	17,597	127,575

n.d.: No disponible.

* La distribución de tiempos de radio y televisión para partidos políticos incluyó tanto aquellos con registro nacional como local.

Proceso electoral federal 2008–2009 y 11 elecciones coincidentes

Como consecuencia de los cálculos generales, el 23 de marzo de 2009, el IFE emitió el *Acuerdo por el que se Aprueban las Pautas Específicas para la Transmisión en Radio y Televisión de los Mensajes de los Partidos durante la Campaña de Diputados Federales que se llevarán a cabo en el Proceso Electoral Federal 2008–2009*, para lo cual se establecieron cuatro modelos de pautas —que ya se han referido en el apartado de generación de pautas, vinculación y órdenes de transmisión a los sujetos regulados del presente informe (apartado 1, inciso iii)—, tres de ellos directamente vinculados a la administración de las 11 elecciones coincidentes. En los cuadros III.51 al III.53 se presenta el resumen detallado.

Cuadro III.51 Distribución de promocionales de campaña federal 2009 en las entidades con elección coincidente

Partido político o coalición	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Cláusula de maximización al 30%*
Partido Acción Nacional	133	750	883	884
Partido Revolucionario Institucional	133	489	622	623
Partido de la Revolución Democrática	133	404	537	538
Partido del Trabajo / Convergencia	133	130	130	130
		116	116	116
			133	134
Partido Verde Ecologista de México	133	144	277	278
Partido Nueva Alianza	133	102	235	236
Partido Socialdemócrata	133	46	179	180
Total	931	2,181	3,112	3,119

* La cláusula de maximización al 30% se refiere a la optimización de los mensajes sobrantes, previo a la resignación a IFE, que serán el resultado de sumar las fracciones de mensajes tanto por el principio igualitario como por el proporcional, la cual sólo podrá sumarse al porcentaje igualitario (30%).

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdos ACRT/009/2009, ACRT/010/2009, ACRT/011/2009, ACRT/012/2009, 26 febrero de 2009; ACRT/015/2009, ACRT/016/2009, ACRT/017/2009, ACRT/018/2009, 17 de marzo de 2009, México.

Cuadro III.52 Distribución de los mensajes en las campañas federal y local 2009 del Estado de México

Partido político o coalición	Período del 3 al 6 de mayo (campaña federal)			Período del 7 de mayo al 1 de junio (campaña federal y campaña local)			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)*	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	14	78	92	125	700	825	917
Partido Revolucionario Institucional	14	51	65	125	457	582	647
Partido de la Revolución Democrática	14	42	56	125	377	502	558
Partido del Trabajo / Convergencia	14	13	13	125	121	121	134
		12	12		109	109	121
			14			125	139
Partido Verde Ecologista de México	14	15	29	125	134	259	288
Partido Nueva Alianza	14	10	24	125	95	220	244
Partido Socialdemócrata	14	4	18	125	43	168	186
Total	98	225	323	875	2,036	2,911	3,234

* Incluye los promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%.

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdo ACRT/019/2009, México, 17 de marzo de 2009.

Cuadro III.53 Distribución de los mensajes en las campañas federal y local 2009 en el Distrito Federal y Querétaro

Partido político o coalición	Período del 3 al 17 de mayo (campaña federal)			Período del 18 de mayo al 1 de junio (campaña federal y campaña local)			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)*	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	53	295	348	100	562	662	1,010
Partido Revolucionario Institucional	53	193	246	100	367	467	713
Partido de la Revolución Democrática	53	159	212	100	303	403	615
Partido del Trabajo / Convergencia	53	51	51	100	97	97	148
		46	46		87	87	133
			53			100	153
Partido Verde Ecológico de México	53	56	109	100	108	208	317
Partido Nueva Alianza	53	40	93	100	76	176	269
Partido Socialdemócrata	53	18	71	100	34	134	205
Total	371	858	1,229	700	1,634	2,334	3,563

* Incluye los promocionales aplicando la cláusula de maximización al 30%.

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdo ACRT/021/2009, México, 23 de marzo de 2009.

Nuevamente, el IFE emprendió una intensa relación y comunicación con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión involucrados en estas 11 elecciones. El cuadro III.54 refleja el dinamismo de las campañas locales a través de la notificación de órdenes de transmisión de la autoridad federal.

Cuadro III.54. Órdenes de transmisión durante las elecciones locales

Entidad	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Período de reflexión			Totales
	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	Radio	TV	Total	
Campeche	6	6	12	4	4	8	1	1	2	7	1	8	30
Colima	7	6	13	3	3	6	2	2	4	1	1	2	25
Distrito Federal	7	19	26	3	6	9	40	12	52	1	2	3	90
Guanajuato	7	7	14	2	2	4	2	2	4	1	1	2	24
Jalisco	5	5	10	2	2	4	4	2	6	1	1	2	22
Estado de México	7	13	20	3	6	9	15	10	25	1	2	3	57
Morelos	6	9	15	4	4	8	22	5	27	1	3	4	54
Nuevo León	19	49	68	6	16	22	119	108	227	5	8	13	330
Querétaro	6	12	18	4	12	16	19	10	29	3	5	8	71
Sonora	7	7	14	0	0	0	35	11	46	1	1	2	62
Yucatán	9	10	19	4	4	8	2	2	4	1	1	2	33
Totales	86	143	229	35	59	94	261	165	426	23	26	49	798

Procesos electorales locales: tiempos de los partidos políticos

a) **Nayarit** Mediante varios acuerdos celebrados en el seno del Comité de Radio y Televisión del IFE, fueron discutidos y aprobados los cálculos de asignación de promocionales para los partidos, que se muestran en el cuadro III.55.

Cuadro III.55 Cálculo de asignación de promocionales para el proceso electoral local de Nayarit en 2008

Partido político o coalición	Precampaña			Campaña			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	16	45	61	54	101	155	216
Partido Revolucionario Institucional	16	160	176	n.a.	n.a.	n.a.	176
Partido de la Revolución Democrática	16	69	85	n.a.	n.a.	n.a.	85
Partido del Trabajo	16	29	45	54	66	120	165
Partido de la Revolución Socialista	16	10	26	n.a.	n.a.	n.a.	26
Convergencia	16	21	37	n.a.	n.a.	n.a.	37
Partido Verde Ecologista de México	16	0	16	n.a.	n.a.	n.a.	16
Partido Nueva Alianza	16	0	16	n.a.	n.a.	n.a.	16
Partido Socialdemócrata	16	0	16	54	0	54	54
Juntos por el Bien de Todos*	n.a.	n.a.	n.a.	54	156	210	210
Por el Bien de Nayarit**	n.a.	n.a.	n.a.	54	69	123	123
Por el Nayarit que Todos Queremos***	n.a.	n.a.	n.a.	54	360	414	414
Total	144	334	478	324	752	1,076	1,554

n.a.: No aplica.

* La Coalición Juntos por el Bien de Todos se conformó por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México.

** La Coalición por el Bien de Nayarit la formaron el Partido de la Revolución Socialista y Convergencia.

*** La Coalición por el Nayarit que Todos Queremos la constituyeron el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Nueva Alianza.

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdos ACRT/004/2008 y ACRT/006/2008, México, 22 de abril de 2008 y 19 de mayo de 2008, respectivamente.

Del análisis de los datos, se puede observar que de los 1,554 promocionales distribuidos en el modelo de pauta a los partidos políticos en el estado de Nayarit, mil 76 (69.2%) correspondieron a la campaña y 478 (30.8%) a la precampaña. Asimismo, en cumplimiento al artículo 65, párrafo 3 del COFIPE, el Comité de Radio y Televisión aprobó que de los mil 554 promocionales a distribuir, 468 (30%) se repartieran de forma igualitaria entre los partidos políticos contendientes; en tanto, los mil 86 (70%) restantes se asignaron entre los nueve partidos políticos y las tres coaliciones con derecho a dicha prerrogativa.

b) Guerrero En cumplimiento al artículo 65, párrafo 3 del COFIPE, el Comité aprobó dos mil 85 promocionales, de los cuales 502 (24.1%) se repartieron de forma igualitaria entre los partidos contendientes, en tanto los mil 583 (75.9%) restantes se asignaron entre los nueve partidos políticos en proporción directa a su porcentaje de votación. El cálculo de asignación de promocionales para las elecciones de Guerrero se muestra en el cuadro III.56.

Cuadro III.56 Cálculo de asignación de promocionales para el proceso electoral local de Guerrero en 2008

Partido político o coalición	Precampaña			Campaña			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	17	29	46	53	91	144	190
Partido Revolucionario Institucional	17	127	144	53	401	454	598
Partido de la Revolución Democrática	17	142	159	53	448	501	660
Partido del Trabajo	17	12	29	53	38	91	120
Partido Verde Ecologista de México	17	10	27	53	34	87	114
Convergencia	17	29	46	53	94	147	193
Partido Nueva Alianza	17	0	17	53	0	53	70
Partido Socialdemócrata	17	0	17	53	0	53	70
Alianza por Guerrero	17	0	17	53	0	53	70
Total	153	349	502	477	1,106	1,583	2,085

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdos ACRT/007/2008 y ACRT/010/2008, México, 30 de mayo de 2008 y 8 de agosto de 2008, respectivamente.

c) Coahuila En el caso de Coahuila, el Comité de Radio y Televisión aprobó un universo de mil 667 promocionales a distribuir. De ese gran total, 410 (24.6%) se repartieron de forma igualitaria

entre los partidos contendientes, en tanto los mil 257 (75.4%) promocionales restantes se asignaron entre los ocho partidos políticos en proporción directa al porcentaje de su votación obtenida. De tal suerte, el cálculo de asignación de promocionales final se muestra en el cuadro III.57.

Cuadro III.57 Cálculo de asignación de promocionales para el proceso electoral local de Coahuila en 2008

Partido político o coalición	Precampaña			Campaña			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	15	85	100	42	256	298	398
Partido Revolucionario Institucional	15	151	166	42	455	497	663
Partido de la Revolución Democrática	15	20	35	42	61	103	138
Partido del Trabajo	15	7	22	42	23	65	87
Partido Verde Ecologista de México	15	8	23	42	25	67	90
Partido Unidad Democrática de Coahuila	15	19	34	42	59	101	135
Partido Cardenista Coahuilense	15	0	15	42	0	42	57
Partido Nueva Alianza	15	0	15	42	0	42	57
Total	120	290	410	378	879	1,257	1,667

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdos ACRT/009/2008 y ACRT/013/2008, México, 28 de julio de 2008 y 28 de agosto de 2008, respectivamente.

d) Hidalgo En este caso, mil 326 promocionales constituyó el total de distribución: 360 (27.1%) se repartieron de forma igualitaria y 966 (72.9%) en proporción al porcentaje de votación de los partidos. El cálculo general de asignación de promocionales se muestra en el cuadro III.58.

Cuadro III.58 Cálculo de asignación de promocionales para el proceso electoral de Hidalgo en 2008

Partido político	Precampaña			Campaña			Total
	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	
Partido Acción Nacional	14	34	48	36	92	128	176
Partido Revolucionario Institucional	14	111	125	36	300	336	461
Partido de la Revolución Democrática	14	53	67	36	143	179	256
Partido del Trabajo	14	6	20	36	18	54	74
Partido Verde Ecologista de México	14	11	25	36	32	68	93
Convergencia	14	6	20	36	18	54	74
Partido Nueva Alianza	14	0	14	36	0	36	50
Partido Social-demócrata	14	27	41	36	75	111	152
Total	112	248	360	288	678	966	1,326

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdos ACRT/02/2008 y ACRT/015/2008, México, 28 de agosto de 2008 y 11 de septiembre de 2008, respectivamente.

El caso Sonora

Como se ha reportado de modo general en el apartado anterior, todos los procesos electorales coincidentes y previos al proceso fede-

ral cursaron con normalidad, sin mayores problemas para la implementación del nuevo modelo de comunicación política–electoral y para el reconocimiento del IFE como autoridad competente y plena en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. No obstante, a partir de los últimos días de mayo el estado de Sonora se convirtió en una excepción. Por ello, vale la pena explicar con precisión las condiciones en las que se celebraron esos comicios y la competencia entre partidos, como una forma de despejar las dudas y constatar lo que el Consejo General conoció a finales de junio en el *Informe sobre la administración de los tiempos del Estado en materia electoral por parte del Instituto Federal Electoral en la campaña coincidente de Sonora 2009* (véase el anexo 14).

Las condiciones legales e institucionales de la elección en Sonora

De conformidad con la *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Sonora* y del *Código Electoral para el Estado de Sonora* las campañas electorales para el proceso electoral local 2008–2009, se llevaron a cabo en los siguientes plazos:

Tipo de elección	Tiempo de campaña
Gobernador	3 de abril a 1 de julio de 2009
Diputados Mayoría Relativa	3 de mayo a 1 de julio de 2009
Ayuntamientos mayores o iguales a 100 mil habitantes	3 de mayo a 1 de julio de 2009
Ayuntamientos menores a 100 mil habitantes	23 de mayo a 1 de julio de 2009

En el proceso electoral 2008–2009 en Sonora, los partidos políticos compitieron por los siguientes cargos: Gobernador, 21 Diputaciones Locales por Mayoría Relativa, tres fórmulas de Diputaciones Plurinominales, seis ayuntamientos con más de 100 mil habitantes, 66 ayuntamientos con menos de 100 mil habitantes y siete Diputaciones Federales. De manera particular, compitieron por la gubernatura cuatro partidos y dos coaliciones, en un esquema inédito de coalición total y coalición parcial.

Por ello, el 9 de marzo de 2009, el Comité de Radio y Televisión del IFE emitió el acuerdo ACRT/014/2009, mediante el cual se aprobaron las pautas de radio y televisión correspondientes a la campaña local del estado de Sonora. El 16 de abril, 38 días después, la representación de la Alianza integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Nueva Alianza (NA) y Verde Ecologista de México (PVEM) en esa entidad, interpuso una denuncia ante el Consejo Es-

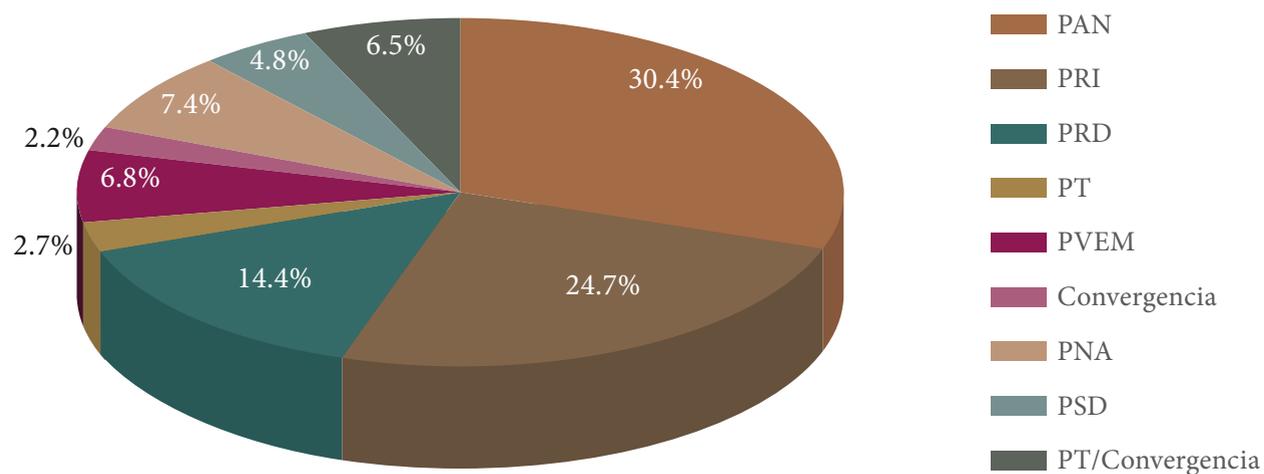
tatal Electoral de Sonora (CEES) por la discrepancia detectada entre las pautas aprobadas por el Comité de Radio y Televisión y las transmitidas por los concesionarios y permisionarios en el estado. Ante esa denuncia, la autoridad local solicitó, como medida precautoria, al Comité y a la DEPPP del IFE que ordenara la transmisión de la totalidad de los mensajes que correspondían a la Alianza.

Después de analizar los materiales de su monitoreo y su trabajo de pautado, el IFE comprobó que por un error de carácter operativo, las pautas que fueron notificadas a las emisoras de radio y televisión de Sonora no correspondían a las aprobadas por el Comité mediante el acuerdo ACRT/014/2009. El problema consistió en que la pauta notificada consideraba erróneamente que la Alianza de los partidos era total, esto es, que los partidos integrantes habían registrado todas las candidaturas de forma común. Sin embargo, no fue así. Se trataba en realidad de una coalición parcial, con derecho a un acceso ligeramente mayor en la distribución de los promocionales de la entidad. De esta manera, la DEPPP informó al Comité y en ese momento procedió a la notificación de las pautas correctas a todas las emisoras de radio y televisión del estado, solicitando la sustitución inmediata de los pautados. Los oficios respectivos fueron notificados entre el 28 de abril y el 8 de mayo de 2009.

No obstante, el 15 de mayo, el CEES resolvió que la queja interpuesta por la Alianza era fundada y que los promocionales no asignados a la Alianza debían ser repuestos. Días después, el 19 de mayo, el representante de la Alianza interpuso juicio de revisión constitucional ante la Sala Superior del TEPJF.

El 25 de mayo, el TEPJF emitió una resolución dentro del expediente SUP–JRC–29/2009 (y acumulado) en la que revocó la determinación del CEES, dado que ese órgano carecía de competencia en materia de acceso a radio y televisión, y confirmó al IFE como autoridad única para la administración del tiempo del Estado en materia electoral. Aunque para entonces las emisoras sonorenses ya habían sustituido los pautados que corregían la situación, la misma sentencia de la Sala Superior ordenó asimismo la reposición a la Alianza de los promocionales que no habían sido transmitidos previo a la sustitución de las pautas; ello con el fin explícito de “restablecer las condiciones de equidad en la contienda”. En otras palabras, desde el 8 de mayo, fecha en que se notificó el último oficio solicitando la sustitución inmediata de las pautas, se regularizaron las transmisiones y las pautas por parte del IFE, pero además el Tribunal ordenó que se recuperaran todos y cada uno de los promocionales de la Alianza que no fueron transmitidos indebidamente desde el inicio de las campañas y hasta el 8 de mayo (véase la gráfica III.22).

Gráfica III.22 Distribución porcentual de promocionales por partido político conforme a la pauta aprobada (26 minutos federal, 15 minutos local)



Las sentencias del Tribunal y las acciones del Instituto Federal Electoral

Gracias a la resolución del Tribunal Electoral, el IFE pudo corregir el error operativo cometido y transmitir todos los spots de la Alianza durante la campaña electoral del estado. En estricto cumplimiento con lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, el 29 de mayo, el IFE aprobó de inmediato el Acuerdo CG258/2009 por el que se aprueba la pauta de reasignación, en la que el IFE cedió una parte de su tiempo hasta cubrir los promocionales de la Alianza que no fueron transmitidos desde el inicio de las campañas hasta la regularización de las pautas.

En dicho documento, el IFE calculó con precisión que el número de promocionales de la Alianza que dejaron de transmitirse a causa del error en la notificación de los pautados, ascendió a un total de 8 mil 736 distribuidos entre las 112 emisoras (88 radiodifusoras y 24 canales de televisión). Se trataba de 78 promocionales por emisora durante 41 días.

Asimismo, se modificaron las pautas de transmisión, de modo que se reasignaron mensajes del IFE a los partidos que integraron la Alianza hasta cubrir la totalidad de promocionales que no fueron transmitidos. En la nueva pauta, cuatro promocionales del IFE se reasignaron a la Alianza, durante los primeros tres días (a partir

de la notificación hecha a la emisora) y tres promocionales el resto de los días, hasta el 1 de julio. El IFE notificó la nueva pauta dentro de los tres días siguientes a las emisoras, otorgándoles un plazo de 24 horas para que iniciaran las transmisiones conforme al nuevo pautado. Es importante señalar que esta nueva pauta no alteró las prerrogativas de los demás partidos políticos, pues los tiempos reasignados correspondían al Instituto. De esta manera, el IFE dio cabal cumplimiento a lo ordenado por el TEPJF, reponiendo los promocionales dentro del período de campaña y sin afectar los tiempos que en radio y televisión correspondían a los demás partidos y a otras autoridades electorales. Con lo anterior, se restablecieron plenamente y a tiempo las condiciones de equidad en la contienda local en Sonora.

Por otra parte, la misma Alianza también impugnó ante la Sala Superior del TEPJF la autorización que la DEPPP del IFE diera al Partido Acción Nacional (PAN) para transmitir promocionales para la campaña de su candidato a Gobernador en los espacios destinados a los mensajes del proceso electoral federal. De esa suerte, durante un tramo de la campaña los promocionales del proceso local se difundieron tanto en tiempos federales como en tiempos que correspondían a las campañas locales en Sonora.

El 3 de junio, el TEPJF determinó revocar esta autorización y ordenó al IFE adoptar las medidas necesarias para suspender la transmisión de los promocionales del candidato panista en todos los casos donde se hubiese aplicado la autorización revocada. En acatamiento a la sentencia del Tribunal y para regularizar el uso de los tiempos federales y locales en radio y televisión, la Secretaría Ejecutiva del IFE ordenó al PAN precisar los materiales que se deberían sustituir para las campañas de Sonora, en el entendido de que el contenido de dichos materiales no podría referirse al proceso electoral local (véase el anexo 17).

El 19 de junio, inconforme con la determinación del IFE, la Alianza promovió un incidente de ejecución defectuosa de sentencia, pues desde su perspectiva el Acuerdo del Instituto no había observado cabalmente lo ordenado por el Tribunal. Sin embargo, el TEPJF determinó que el incidente era infundado y reconoció que el IFE había dado cumplimiento a lo ordenado por la autoridad jurisdiccional. De ese modo, el Instituto había logrado corregir la transferencia de spots locales en el tiempo de campaña federal (véase el cuadro III.59).

Cuadro III.59 Distribución de pautas en Sonora

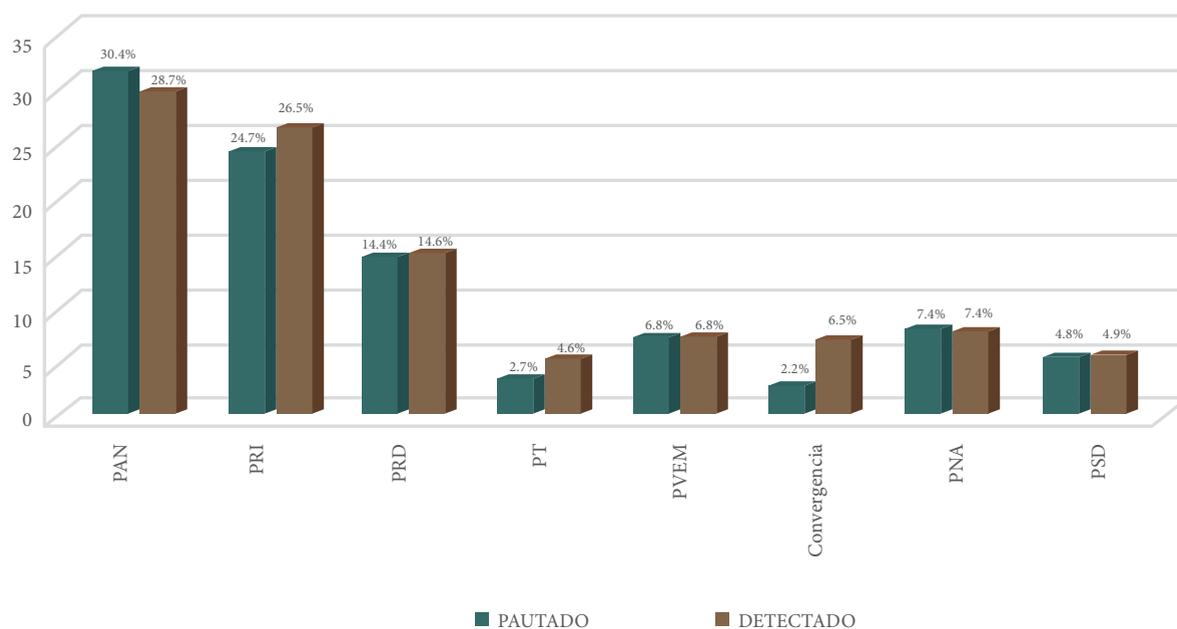
Partido político o coalición	Pauta	Tiempo transmitido
Partido Acción Nacional	30.4	28.7
Partido Revolucionario Institucional	24.7	15.7**
Partido de la Revolución Democrática	14.4	14.6
Partido del Trabajo	2.7	4.6 (incluye 3.25 de la Coalición)
Partido Verde Ecologista de México	6.8	6**
Convergencia	2.2	6.5 (incluye 3.25 de la Coalición)
Partido Nueva Alianza	7.4	5.4**
Partido Socialdemócrata	4.8	4.9
Coalición Total Convergencia –Partido del Trabajo*	6.5	
Alianza Partido Revolucionario Institucional–Partido Nueva Alianza–Partido Verde Ecologista de México**		13.6
Totales	100	100

* En la columna de pauta aparece la proporción de tiempos para la Coalición Total Convergencia–Partido del Trabajo, mientras que en la proporción de detecciones del IFE los impactos detectados están sumados a cada partido político en lo individual.

** En la columna de pauta no aparece la proporción de tiempos de la Alianza Partido Revolucionario Institucional–Partido Nueva Alianza–Partido Verde Ecologista de México, pues la asignación fue hecha a cada partido político y en la columna de detecciones aparecen los impactos acumulados para la Alianza en virtud de que así fueron clasificados por el Sistema de Verificación del IFE.

En la gráfica III.23 se puede ver la detección de los promocionales de todos los partidos políticos en la campaña de Sonora, la cual responde a las particularidades de la pauta, especialmente en la coalición parcial y la coalición total, que compitieron en esa elección. El resultado global —demostrable mediante el monitoreo, sus testigos grabados y el informe generado— es que la equidad fue preservada.

Gráfica III.23 Tiempo pautado versus transmitido por partido político en Sonora



La gráfica compara el ideal que se plasma en la pauta y el tiempo realmente transmitido. No obstante las cifras, después de la jornada electoral del 5 de julio se hicieron diversos pronunciamientos argumentando que los promocionales no fueron repuestos a la Alianza. Las razones técnicas de esa afirmación se desconocen, ya que como quedó asentado y consta en el acuerdo del Consejo General CG258/2009 le fueron restituidos todos los mensajes que no se transmitieron al inicio de campaña por el error operativo en la notificación de las pautas. Los mensajes fueron cedidos por el IFE desde el 1 de junio y hasta el 1 de julio, lo que incrementó la presencia de la Alianza en los medios durante la etapa decisiva y final de la campaña, y cumplió con las cuotas de distribución previstas en la ley. Estos hechos son comprobados por el reporte del monitoreo del IFE sobre el estado de Sonora que conoció el Consejo General en su sesión del 29 de junio.¹⁵

Finalmente, el 5 de agosto, la representación de la Alianza promovió un juicio de revisión constitucional para impugnar la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora (TEETI), mismo que emitió la declaración

15. Informe General sobre la administración de los tiempos del Estado en materia electoral por parte del Instituto Federal Electoral en la campaña coincidente de Sonora 2009, e informe particular sobre los promocionales federales y locales, asignados y transmitidos de la Alianza PRI-Sonora, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México. Consejo General, 29 de junio de 2006 (véase el anexo 18). Este informe reconoce el error operativo y el esfuerzo institucional desplegado para subsanar y corregir sus efectos.

de validez de la elección de Gobernador en dicha entidad, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría a favor del candidato ganador, Lic. Guillermo Padrés Elías. No obstante, ante la nueva impugnación, la Sala Superior del TEPJE, en el SUP-JRC-063-2009 y su acumulado SUP-JRC-064-2009, resolvió por unanimidad de votos:

SEGUNDO. Se confirma la resolución emitida el diecisiete de agosto de dos mil nueve por el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, en el recurso de queja RQ-46/2009 y su acumulado RQ-51/2009 [...]

Son de destacar los siguientes criterios elaborados por el Tribunal:

1. El análisis de las encuestas ofrecidas por el denunciante no revela que los electores que hicieron la diferencia entre los dos institutos políticos, hayan sufragado por el tiempo en radio y televisión que el candidato ganador y su partido emplearon fuera de las pautas autorizadas.
2. No se demuestra que haya sido el cúmulo de propaganda en radio y televisión por parte de Acción Nacional lo que motivó a los electores a votar por ese instituto político.
3. Las encuestas sobre preferencias electorales dieron como candidato preferente al de la Alianza.
4. Las encuestas mostraron que los encuestados memorizaron igual número de mensajes televisivos de Acción Nacional y la Alianza, y que un porcentaje mayor se enteró por radio y televisión de la propuesta del candidato de la Alianza.
5. El universo muestral de las encuestas solo representa al 1% de los ciudadanos que sufragaron y, por tanto, no demuestra que los electores hayan votado por el candidato de Acción Nacional en virtud de los reiterados mensajes en radio y televisión.
6. Se reconoce la influencia que producen la radio y la televisión, más no es posible afirmar que haya sido determinante para definir al ganador, aún cuando dichos espacios mediáticos sean los de mayor audiencia e influencia en la ciudadanía, pues resulta inaceptable que basándose en el monitoreo de medios de comunicación y tres encuestas, se sustente que la irregularidad reconocida determinó que fuera electo el candidato de Acción Nacional.

En virtud de lo anterior, atendiendo a la finalidad del sistema de nulidades contemplado en el Código Electoral para el Estado de Sonora, cuya intención principal es valorar qué circunstancias afectan la certeza en el ejercicio libre y secreto del voto, así como su resultado, se encontró que no eran determinantes

los agravios hechos valer por la Alianza, pues no resultaba afectada de manera sustancial la decisión de los electores y, en consecuencia, error o irregularidad no alteró el resultado de la votación. Por ello, debieron observarse los votos válidos, en cumplimiento al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

4. LA CAMPAÑA ELECTORAL FEDERAL (3 DE MAYO AL 1 DE JULIO)

Este apartado da cuenta del esfuerzo institucional realizado por el IFE durante la campaña electoral con relación a:

- La producción, conforme a derecho, de las pautas y órdenes de transmisión, dirigidas a los concesionarios y permisionarios de todo el país.
- La entrega y rotación de los materiales de los partidos políticos y las autoridades electorales de todo el país, así como su calificación técnica respectiva.
- Se informa de los resultados globales de la detección y verificación de promocionales durante el período de campaña, y por lo tanto, de la comprobación fehaciente del cumplimiento de la ley por parte de los actores involucrados en materia de radio y televisión, durante la campaña electoral federal 2009.

Las pautas y órdenes de transmisión producidas por el Instituto Federal Electoral

De conformidad con el *Acuerdo del Comité de Radio y Televisión por el que se aprueban las pautas específicas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante la campaña de diputados federales que se llevarán a cabo en el proceso electoral federal 2008-2009*, aprobado el 23 de marzo de 2009, para la etapa de campaña electoral se aprobaron modelos de pautas para: las entidades con campañas federales y sin campañas locales; las entidades con campaña local coincidente; la campaña del Estado de México; las campañas federales y locales del Distrito Federal y Querétaro. Los diferentes modelos han sido explicados anteriormente en el apartado de generación de pautas.

Los materiales de los partidos políticos y de las autoridades electorales

Uno de los aspectos críticos en el funcionamiento del modelo de comunicación política, es el de la circulación de los materiales (spots) de los partidos políticos, pues si bien la pauta es diseñada bajo criterios constantes, establecidos desde la ley, prescritos en fórmulas aritméticas, y además puede hacerse de manera automática, la entrega de

los materiales depende enteramente de la estrategia de campaña de los partidos políticos. Este hecho es relevante para la concreción de la reforma electoral, pues el desafío consiste en otorgar la mayor flexibilidad al mismo tiempo que se asegura un trato ordenado, es decir, idéntico e imparcial a todos los partidos políticos.

Como este *Informe* ha dado cuenta, el IFE recibió dos mil 314 materiales de partidos políticos y 273 de autoridades; luego de calificar su calidad técnica, distribuyó por todo el país dos mil 260 promocionales durante la campaña. La capacidad instalada del IFE es suficiente para administrar un volumen significativamente mayor de promocionales; el cuadro III.60 da cuenta de la administración durante el proceso electoral 2008–2009, a la luz de la capacidad del sistema.

Cuadro III.60 Capacidad instalada de Instituto Federal Electoral para la administración de los materiales publicitarios

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

n.a.: No aplica

* Con ocho operadores a razón de dos materiales catalogados por hora, durante 12 horas al día.

** Con dos operadores se pueden enviar 192 a razón de 12 por hora.

*** El sistema cuenta con capacidad para detectar un número indeterminado de spots con huella acústica.

El análisis de estos datos es indispensable para la genuina valoración de la viabilidad del modelo de comunicación política electoral. Desde el punto de vista del administrador de los tiempos del Estado, es posible ofrecer la siguiente síntesis:

- Resulta del todo viable la centralización —en la autoridad electoral— de la recepción y circulación de los materiales de los partidos políticos y autoridades electorales. Mediante un procedimiento ordenado por el IFE, fue posible recibir dos mil 587 materiales en poco más de 60 días. Esto es, 43 materiales por día natural.
- Asimismo, fue posible enviar a más de dos mil concesionarios y permisionarios, dos mil 260 promocionales debidamente calificados, es decir, casi 38 por día.
- Es importante señalar que la adquisición del equipo de tecnología satelital, la Internet y en general todo el dispositivo tecnológico con el que cuenta el IFE a partir de la reforma electoral, suponen una capacidad cinco veces mayor para la recepción y cambio de materiales de partidos conforme a sus estrategias, mediante procedimientos claros, ciertos e iguales para todos los partidos. El IFE está en condiciones para recibir, calificar y enviar 120 materiales en un día.
- Agilizar esta labor hasta hacerla una rutina de pocos días y quizás de horas, supondría un acuerdo con todas las concesionarias de televisión para que aceptaran recibir los promocionales vía satélite, colocando en sus sistemas los dispositivos tecnológicos adquiridos por el IFE y con los que ya cuentan —a partir de la implementación de la reforma— 25 televisoras gubernamentales, educativas y culturales del país. Este paso haría mucho más eficiente y económico el modelo, ahorraría tiempo y evitaría los riesgos que suponen los procesos jurídicos tradicionales de entrega personalizada de los materiales.
- Sólo durante la campaña electoral, el IFE distribuyó por toda la República mil 993 materiales de partidos y 267 de autoridades electorales (dos mil 260 en total). Es previsible que durante una campaña presidencial —que incluye los candidatos al Ejecutivo y las fórmulas de Senadores de la República, además de Diputados federales, locales, Gobernadores, municipales, etcétera— la necesidad de incorporación de materiales ejerza una presión mayor al modelo. Por eso, a partir de la experiencia operativa y de las condiciones tecnológicas ya existentes y funcionando, es necesario pensar en las condiciones de flexibilización de todas las instancias involucradas, incluyendo el propio reglamento del IFE.

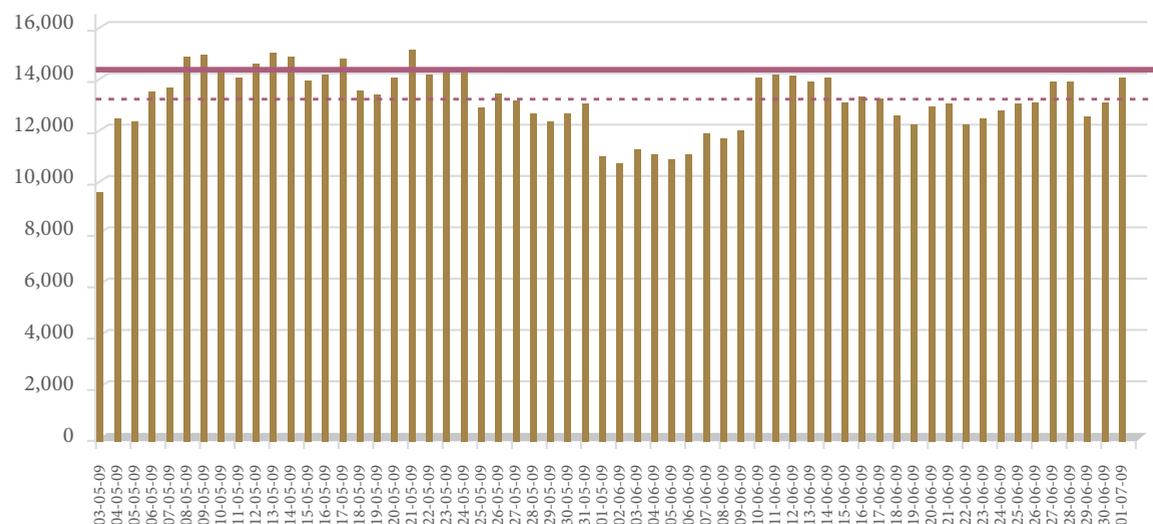
El monitoreo a los nuevos sujetos obligados y la garantía de la equidad¹⁶

Los datos agregados del sistema de monitoreo resultan muy ilustrativos y elocuentes del hecho más notable: en lo fundamental, los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión ajustaron sus transmisiones a la pauta ordenada por la autoridad y, en esa medida, cumplieron con la ley.

La detección agregada de los promocionales realmente transmitidos a los ciudadanos y corroborados por el IFE lo comprueba, como se muestra en la gráfica III.24.

16. Con base en el análisis de 133 CEVEM, pues al momento de elaboración del informe que conoció en su momento el Consejo General (julio de 2009) el resto de CEVEM estaban por concluir el proceso de *backlog*. Este procedimiento consiste en la revisión histórica de los archivos grabados con todos los testigos de las señales que fueron detectadas, desde el primer día en que entró en operación el CEVEM respectivo. Como se observa, fue identificado un nivel ligeramente superior de detecciones sobre lo pautado. Esto se puede explicar por la falta de información consolidada de los 17 CEVEM restantes y por la existencia de detecciones adicionales no depuradas. Cabe agregar que el IFE cuenta con datos completamente actualizados (a septiembre de 2009). Se decidió mantener las gráficas pues son las que conoció oficialmente el Consejo General del IFE.

Gráfica III.24 Comportamiento global de los medios en campaña*

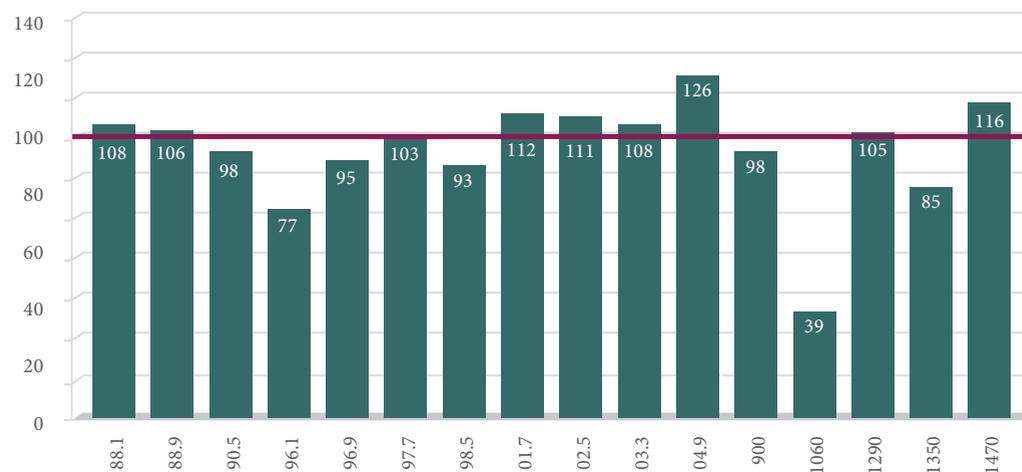


* Total de detecciones del monitoreo del 3 de mayo al 1 de julio (1,474 señales por 96 spots diarios = 141,504).

El techo de 141 mil promocionales (marcado por la línea sólida) es el ideal absoluto que debió ser cubierto por las emisoras de la radio y la televisión en el país diariamente (96 spots diarios por emisora). La línea punteada marca el promedio de spots detectados para el periodo (130,612.4). Como se ve, salvo en días muy acotados, este ideal fue prácticamente cubierto, lo que implica un cumplimiento generalizado de la pauta.

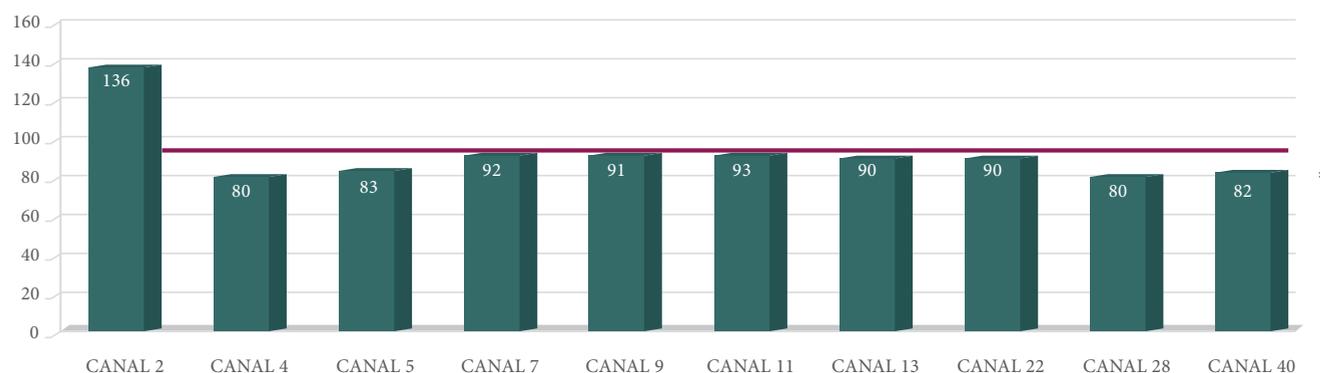
Si se observan, por ejemplo, las 16 estaciones de radio más importantes del país, se tiene en promedio 99 promocionales diarios detectados por el IFE. Y si, en cambio, se analiza la verificación que atañe a las televisoras nacionales, se encuentra una diferencia de menos cuatro promocionales por día, 96 del pauta frente a 92 transmitido como promedio nacional (véanse las gráficas III.25 y III.26).

Gráfica III.25 Comportamiento de las principales emisoras de radio (promedio diario en campaña electoral 2009)*



* La información muestra una importante regularidad en las transmisiones y, al mismo tiempo, cuantifica las detecciones adicionales que el sistema arrojó al inicio de su operación.

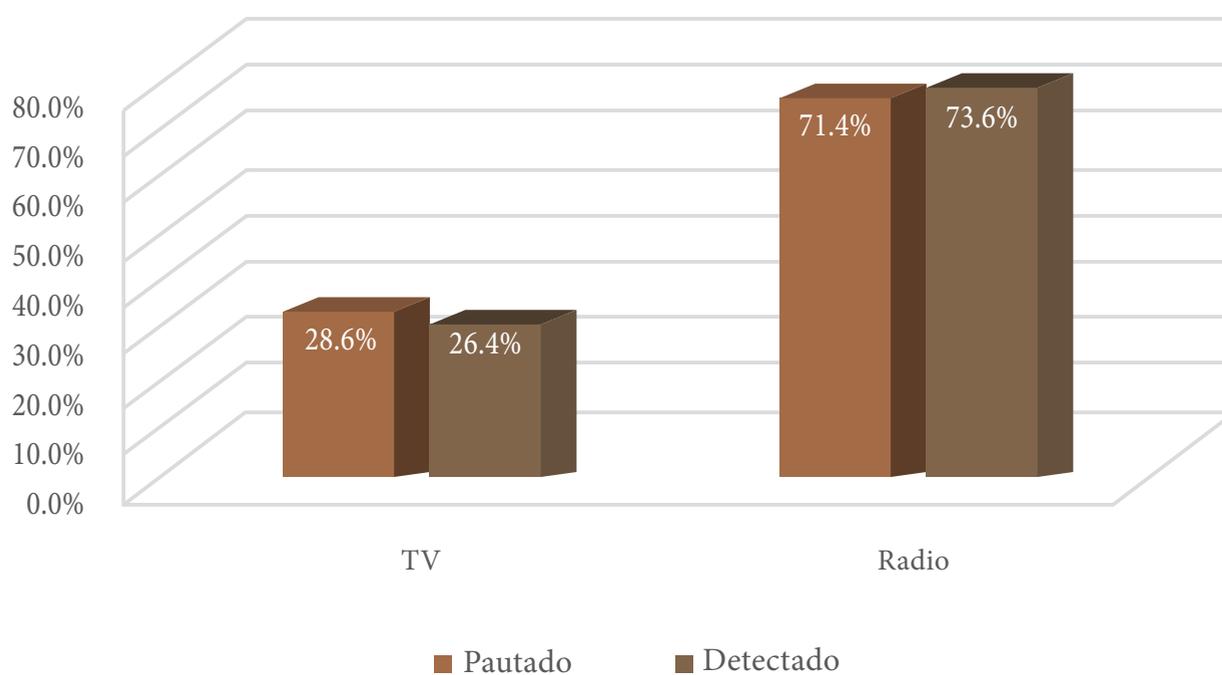
Gráfica III.26 Comportamiento de los principales canales de televisión (promedio diario en campaña electoral 2009)*



* La información muestra una importante regularidad en las transmisiones y, al mismo tiempo, cuantifica las detecciones adicionales que el sistema arrojó al inicio de su operación.

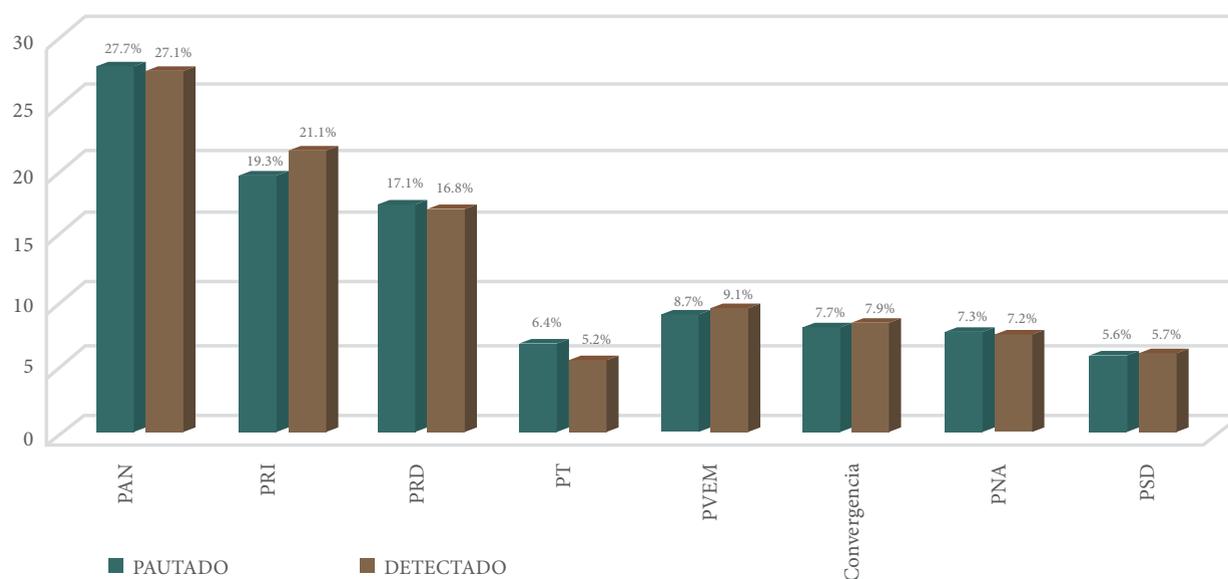
A la primera gran conclusión se agrega otra: la transmisión equitativa, conforme a la pauta, de las prerrogativas de cada uno de los partidos políticos y coaliciones. En la gráfica III.27, se muestran los datos globales que comparan los promocionales ordenados por el IFE y los promocionales realmente transmitidos por la radio y la televisión.

Gráfica III.27 Transmisión pautada y detectada por el Instituto Federal Electoral



Del mismo modo, debe decirse que el cumplimiento de la pauta equivale inmediatamente a una distribución y transmisión equitativa del conjunto de promocionales. Todos los partidos tuvieron esa garantía desde la pauta, pero tuvieron también la garantía adicional de constatar y comprobar la manera en que cada medio de comunicación emitía sus promocionales respectivos en la realidad. El monitoreo volvió a arrojar evidencia de un cumplimiento generalizado de la ley y, por lo tanto, de la viabilidad técnica y operativa del modelo de comunicación política ideado por la reforma electoral. La gráfica III.28 muestra los datos agregados —en radio y televisión y de todos los días de campaña— y se puede observar la distribución y la realidad de la transmisión; la evidencia vuelve a ser categórica: el objetivo y la aspiración de la equidad que subyace a todo el entramado jurídico electoral fue garantizado y es constatable.

Gráfica III.28 La equidad: transmisión por partido político*



* Sólo se consideraron 133 CEVEM con el proceso de *backlog* completo hasta el 5 de julio.

5. EL PERÍODO DE REFLEXIÓN

Si bien es cierto que la existencia de un “período de reflexión”, de “veda” o de “silencio” no es un producto de la reforma electoral 2007–2008, resultó evidente que el nuevo régimen de administración de los tiempos en radio y televisión para candidatos, partidos políticos, gobiernos, concesionarios y permisionarios, modificó sus alcances y sus implicaciones. Además, la propia reforma trajo dos aspectos que debían ser atendidos con antelación por la autoridad electoral: hacer explícito, por un lado, que las restricciones propias del nuevo modelo de comunicación también son aplicables durante

el “período de reflexión” y, por otro, que la reforma flexibilizó las condiciones de difusión de encuestas sobre las preferencias de los votantes y redujo su restricción de publicación exclusivamente al período de “veda”.

Por eso, el 22 de junio, el Consejo General del IFE ordenó la difusión masiva de “Las condiciones y restricciones electorales vigentes del día 2 al 5 de julio”. Como se sabe, las campañas electorales de 2009 concluyeron el 1 de julio a la medianoche y, según lo dispuesto en la Constitución de la República y en el Código Federal Electoral, éstas son las disposiciones principales que deben observar los distintos actores de la elección (candidatos, partidos, gobiernos, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación electrónica, organizaciones, etcétera):

1. Quedó prohibida la celebración y la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales, por cualquier medio, ya sea impreso o electrónico, incluyendo radio y televisión.
2. Los partidos políticos, sea a título propio o por cuenta de terceros, y cualquier otra persona física o moral, deberán abstenerse de contratar cualquier tipo de propaganda, política o electoral, observando en todo momento las disposiciones constitucionales y legales aplicables, incluyendo la prohibición de contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
3. Permanece vigente la suspensión total de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.
4. En el mismo período, continúa vigente la prohibición para la realización y difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno en el país.
5. Queda prohibida la publicación y la difusión por cualquier medio, ya sea impreso, electrónico, radio o televisión inclusive, de resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.
6. Los resultados de encuestas o sondeos de opinión que se realicen el día de la jornada electoral, podrán hacerse públicos a partir de la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentran en las zonas de husos horarios más occidentales del país, esto es, a partir de las veinte horas del centro, del cinco de julio de dos mil nueve.

7. Se ordena a los partidos políticos retirar su propaganda electoral que se encuentre en un radio de cincuenta metros alrededor de las casillas. Siempre que sea posible el retiro inmediato de la misma.

Este régimen de restricciones especiales, claras y absolutas durante los tres días previos a la jornada electoral, fue difundido profusamente por el IFE y fue notificado a las dirigencias de los partidos políticos nacionales, así como a los Institutos Electorales Estatales y a los Vocales Ejecutivos Locales. Adicionalmente, se hizo del conocimiento de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, de la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable y de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública.

La difusión de las restricciones ocurrió dos días después del Acuerdo, en el *Diario Oficial de la Federación* y fue publicado en varios diarios de circulación nacional.

6. MONITOREO DE ESPACIOS NOTICIOSOS

La reforma electoral 2007–2008 puso especial énfasis en la preservación de los principios de equidad y transparencia, y una pieza importante de ese entramado legal renovado lo constituyó el monitoreo de noticieros de radio y televisión. El artículo 76 del COFIPE, en su párrafo 8 dispone:

8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

Si bien los monitoreos a noticieros no son ninguna novedad en el régimen electoral mexicano (los implementa el IFE desde 1994), esta redacción incorporó un cambio que no se puede soslayar: se establecen plazos precisos para la publicación de los resultados de ese análisis.

Las bases metodológicas del monitoreo de noticieros exigieron una muestra significativa y amplia para comenzar con la generación de reportes y con el análisis que manda la ley. Dado que la construcción del sistema de monitoreo y verificación culminaría hasta los últimos días de abril, y que esos centros constituirían la base fundamental del análisis de los espacios noticiosos, el Consejo General aprobó el acuerdo CG127/2009 para llevar a cabo la instrumentación del *Monitoreo y análisis de contenido de las transmisiones en los programas de radio y televisión que difundan noticias*, en coordinación y conforme a un acuerdo específico con la UNAM.

En el acuerdo del Consejo General mencionado se plantea iniciar el monitoreo de noticieros a partir de las campañas electorales. Proceder de otro modo hubiera implicado un gasto redundante en el período de construcción del sistema de verificación y monitoreo y una selección incompleta y no representativa de los espacios noticiosos. Por ello, se optó por esperar la totalidad de las grabaciones una vez que los 150 CEVEM estuviesen instalados. En consecuencia, el monitoreo de medios y noticieros comenzó el 3 de mayo de 2009.

La metodología de evaluación de los noticieros de radio y televisión

El objetivo de este monitoreo fue proporcionar al Consejo General del IFE y a la sociedad mexicana información que permitiera conocer el tratamiento de las contiendas electorales federales de los candidatos a diputados al Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, en los programas que difunden noticias en la radio y la televisión, durante el período que comprende del 3 de mayo al 1 de julio de 2009.

Las variables analizadas fueron:

1. Tiempos de transmisión.
2. Género periodístico.
3. Valoración de la información.
4. Recursos técnicos utilizados para presentar la información.
5. Ubicación o jerarquización de la información.
6. Reporte de los resultados de las encuestas presentadas.

Los objetivos específicos del monitoreo de contenidos fueron los siguientes:

1. Monitorear los principales programas de radio y televisión que difundan noticias que determine el Consejo General.
2. Elaborar reportes quincenales respecto del tratamiento que se da a las campañas electorales federales de los candidatos a diputados al Congreso de la Unión de los Estados Unidos

Mexicanos en los noticieros y los programas adicionales que determine el Consejo General.

3. Difundir los resultados a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE, en la página de la Internet del Instituto y en otros medios informativos que determine el Consejo General.

A su vez, la metodología del monitoreo de noticieros se construyó con base en los *Lineamientos Generales aplicables en los noticieros de Radio y Televisión respecto de la Información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos o coaliciones, durante el proceso electoral federal del año 2009* (véase el anexo 19), así como en las recomendaciones emitidas por la Asociación Mexicana de Investigadores en Comunicación (AMIC) y, para el presente caso, por académicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Asimismo, el monitoreo procuró plena concordancia con las “Sugerencias de lineamientos generales que expresaban los puntos de vista de todos los partidos políticos integrantes del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral” sobre la forma óptima en que los noticieros de radio y televisión dieran a conocer a la ciudadanía las diversas propuestas políticas de los partidos y candidatos en la contienda electoral de 2009, dentro de un contexto de libertad, equidad, imparcialidad, objetividad, respeto y tolerancia, valores propios de una sociedad democrática. Cabe mencionar que estas sugerencias también fueron conocidas por los organismos representativos de la industria de la radio y la televisión (véase el anexo 20).

Los alcances de estos principios están claramente precisados en la norma; el párrafo 2 del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Federal Electoral dispone que los Lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión que difundan noticias serán elaborados de conformidad con las siguientes directrices:

1. Privilegiar la libertad de expresión y responsabilidad de los comunicadores.
2. Promover un decir noticioso imparcial y equitativo en la cobertura de las campañas electorales, partidos políticos y candidatos.
3. Promover una crítica respetuosa y abierta a los candidatos.
4. Incorporar los puntos de vista y establecer esquemas de comunicación con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, los organismos representativos del ramo.
5. Promover e impulsar programas de debate entre los candidatos.

El Informe que finalmente presentó la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, da cuenta del monitoreo que se realizó sobre un catálogo de 348 noticiarios seleccionados por el IFE, de acuerdo con el criterio de máxima audiencia y representatividad regional (véase el anexo 21). Es importante destacar otras consideraciones de orden metodológico con las que trabajó la UNAM:

1. Los noticiarios monitoreados comprenden únicamente aquellos medios que cumplieron con las siguientes características:
 - 1.1 Procesables: el noticiario se ingresó correctamente al sistema, completo, operable y con calidad suficiente para ser monitoreado.
 - 1.2 Oportunos: los noticiarios fueron recibidos en el período.
2. Con el fin de obtener resultados más exactos en el análisis, la UNAM realizó algunas precisiones metodológicas que a continuación se explican. Se distinguieron piezas de monitoreo, piezas informativas y valoraciones como unidades de análisis, las que a continuación se definen:
 - 2.1 Pieza de monitoreo: es una unidad de análisis que contiene todas las variables. Es decir, la fracción o las fracciones generadas por la división de la información presentada a lo largo de la transmisión del noticiario. En la nomenclatura del Informe, pieza de monitoreo equivale a mención.
 - 2.2 Pieza informativa: es una unidad completa de información y se define por las características propias del género periodístico del que se trate (nota informativa, debate, entrevista, reportaje, etcétera). Por ejemplo, un reportaje que se presenta en el cuerpo del noticiario y en el resumen informativo. En ese caso, se trata de una sola pieza informativa, es decir, de una unidad completa de información.
 - 2.3 Valoración: es aquella que presenta adjetivos calificativos y/o frases idiomáticas utilizadas por el conductor o reportero del noticiario. Se clasifican como negativas o positivas. Se excluyen de valoración análisis, debate y opinión. Un ejemplo de valoración sería: “los candidatos a diputados federales del partido x, presentan las mejores propuestas en materia fiscal”.
3. En cuanto a la medición de las variables se siguieron los siguientes criterios:
 - 3.1 Tiempo de transmisión. Representa el tiempo total de las piezas de monitoreo que se dedica a los partidos en campaña para diputados federales. El tiempo total de piezas de monitoreo será igual al total de tiempo de piezas informativas. El tiempo de menciones por partido (piezas de monitoreo) será distinto al tiempo dedicado a partido por piezas informativas debido a que los partidos pueden ser mencionados más de una vez en distintas piezas de monitoreo. Por ejemplo, si en un reportaje se menciona en el resumen introductorio a dos partidos y en el cuerpo de la nota sólo a uno de ellos, este último partido obtendrá mayor tiempo en la medición.
 - 3.2 Género Periodístico. Equivale a una pieza informativa. El tiempo total de menciones o piezas de monitoreo será igual al tiempo total de los géneros periodísticos. Por ejemplo, como el resumen introductorio es parte de un género no se mide como unidad de información completa. Para medir esta variable, se vinculan las diferentes menciones y se toman como una unidad de género.
 - 3.3 Valoración. Las valoraciones se medirán en relación con los géneros periodísticos, excepto el de opinión y análisis. Así, el tiempo total de valoraciones es equivalente al tiempo total de géneros periodísticos menos las piezas informativas de opinión y análisis. Las valoraciones por partido son diferentes a las menciones por partido, ya que en una pieza de información pueden mencionarse distintos partidos sin que todos ellos sean valorados, o bien, pudieron valorarse partidos más de una vez dentro de la misma pieza. Por ejemplo, en una nota informativa se puede hablar de todos los partidos y sólo valorar (una o más veces) a dos de ellos.
 - 3.4 Tipos de valoración. Se clasificaron binariamente, es decir, como positivas y negativas, dependiendo de si son a favor o en contra de los partidos o candidatos en campaña. La suma del tiempo de las valoraciones positivas y negativas es equivalente al tiempo total de piezas valoradas. Las menciones de los partidos por tipo de valoración pueden ser iguales o mayores al total de menciones por piezas informativas, ya que un partido puede ser valorado más de una vez y de distintas maneras en una misma información. Por ejemplo, en una entrevista se puede valorar a dos partidos, cada uno valorado positiva y negativamente.
 - 3.5 Recursos técnicos. Se miden por piezas de monitoreo.
 - 3.6 Jerarquización de la información. Se mide por piezas de monitoreo.
 - 3.7 Segmento del tiempo en que apareció la información. Puede ser menor o igual al tiempo de piezas monitoreadas en virtud de que un partido puede aparecer en más de dos segmentos. En este caso, el sistema dividirá la duración de la pieza entre los segmentos en los que apareció el partido, pero se perderán segundos, depen-

diendo de la división. Por ejemplo: si una nota dura 9 segundos y habla de un partido en dos segmentos, en vez de duplicar a 18 se divide entre dos y entonces se le asignan 4 segundos a un segmento y otros 4 a otro segmento. Por lo tanto, el tiempo total puede ser menor, pero nunca rebasará el tope del tiempo total de monitoreo, como se haría si se duplica la duración en segmento.

4. Consideraciones importantes:

4.1 Sujetos de enunciación (el que habla):

Del Medio de Comunicación:

- a) Conductores
- b) Reporteros
- c) Analistas de información

4.2 Actores Políticos:

- e) Candidatos a diputados federales de cualquier partido o coalición
- f) Presidentes nacionales y estatales de los partidos
- g) Líderes de bancada o fracción parlamentaria
- h) Presidente de la República
- i) Gobernadores Constitucionales de los Estados
- j) Líderes morales o históricos (siempre que sean anunciados así por el medio)

4.3 Objeto de enunciación (de lo que se habla): Campañas electorales de los candidatos a diputados al Congreso de la Unión de cada partido o coalición. No se tomaron en cuenta aquellas que refiriéndose al proceso electoral no mencionaron candidatos y partidos. Quedaron excluidas todas las piezas informativas que no relacionaron estos sujetos con el objeto de la enunciación.

Informes sobre el monitoreo de noticieros

En los 60 días de campaña, el IFE recibió un total de nueve informes en la campaña de 2009, mismos que fueron debidamente publicados en decenas de desplegados en periódicos de circulación nacional y dieron cuenta al público de los resultados del monitoreo realizado por la UNAM. Además se habilitó el sistema de consulta de resultados a través de la página de la Internet del Instituto —lo que constituye una novedad en estos ejercicios.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo llevaron a cabo varias reuniones de explicación de los criterios legales y técnicos del monitoreo, entre el propio IFE, los responsables del proyecto de monitoreo de noticieros por parte de la Universidad y las empresas Televisa, Televisa Radio, el grupo de

radiodifusión del Instituto Mexicano de la Radio y la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.

Toda la infraestructura con la que ya contaba el IFE en materia de radio y televisión se puso al servicio del monitoreo de noticieros: los CEVEM, los testigos grabados y los sistemas de recuperación exacta (hora, día, canal). Se desarrolló una capacitación especial al personal que maneja dichos centros y se establecieron los sistemas necesarios para capturar, seleccionar y enviar la información a los analistas de la UNAM.

Resultados generales

Un resumen de los números finales del monitoreo de noticieros en la campaña de 2009 es el siguiente:

- La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM entregó al Instituto nueve informes de monitoreo de transmisiones sobre la campaña electoral federal 2009, que abarcaron del 3 de mayo al 1 de julio (véase el anexo 15).
- El monitoreo alcanzó a 348 noticieros de radio y televisión.¹⁷ El número estuvo determinado por la importancia del noticiario, su nivel de cobertura, el alcance nacional o regional y la consiguiente calidad técnica de la señal.
- Para su puntual seguimiento, el IFE implementó un moderno sistema de acceso público remoto sobre los resultados del monitoreo, mismo que fue consultado, en total, cinco mil 564 veces desde 18 países diferentes, hasta antes de la jornada electoral. Esto equivale a 94 consultas diarias.
- El sistema diseñado por los especialistas de la UNAM tiene un margen de error inferior al 1%. Con las señales detectadas y los testigos grabados, los reportes se pusieron al alcance del público. Con su respaldo tecnológico y la absoluta transparencia e imparcialidad de los criterios aplicados en la evaluación, se puede afirmar que *durante la campaña electoral del año 2009, se transmitieron en promedio, 543 menciones al día en radio y televisión, en las principales frecuencias de todo el territorio nacional.*
- El total de menciones dentro de los noticieros (piezas de monitoreo) fue de 32 mil 618.
- El tiempo total dedicado a los partidos políticos y coaliciones fue de 639 horas, nueve minutos, 41 segundos en ambos medios, como se especifica en el cuadro III.61.

17. Inicialmente, el monitoreo tenía prevista una cobertura de 375 espacios noticiosos, pero sólo 348 tuvieron la calidad técnica necesaria (imagen visible o sonido audible) para ser procesables.

Cuadro III.61 Tiempo asignado por partido político o coalición durante las elecciones 2009

Partido político o coalición	Tiempo	Porcentaje del total
Partido Acción Nacional	158 horas 16 minutos 54 segundos	24.7%
Partido Revolucionario Institucional	176 horas 39 minutos 25 segundos	27.6%
Partido de la Revolución Democrática	117 horas 59 minutos 42 segundos	18.4%
Partido del Trabajo	26 horas 17 minutos 28 segundos	4.1%
Partido Verde Ecologista de México	33 horas 57 minutos 30 segundos	5.4%
Convergencia	23 horas 37 minutos 55 segundos	3.7%
Partido Nueva Alianza	35 horas 21 minutos 41 segundos	5.5%
Partido Socialdemócrata	23 horas 57 minutos 35 segundos	3.7%
Partido del Trabajo–Convergencia	21 horas 6 minutos 10 segundos	3.4%
Coalición Partido Revolucionario Institucional–Partido Verde Ecologista de México	21 horas 55 minutos 21 segundos	3.3%

- Los géneros periodísticos más utilizados durante la campaña electoral de 2009, en radio y televisión, fueron la entrevista y la nota informativa; el menos utilizado fue el reportaje.
- Del total de piezas informativas transmitidas en radio y televisión, mil 364 fueron tratadas con distintas valoraciones y juicios por parte del presentador de noticias; en cambio, no fueron valoradas 22 mil 975.¹⁸ De esta valoración, se registraron 440 positivas y mil 314 negativas.
- En general y a lo largo de toda la campaña, los noticieros mantuvieron una cobertura objetiva de las campañas electorales federales de 2009. Del total de piezas informativas transmitidas en radio y televisión, 22 mil 975 no fueron valoradas, más del 90% del total.

18. Cabe mencionar que, con base en la metodología, una pieza informativa puede contener más de una valoración para los distintos partidos, por lo que el número de piezas informativas valoradas no necesariamente coincide con el número de valoraciones recibidas.

- Sin embargo, dentro del total de piezas cargadas de valoraciones predominaron ampliamente las referencias negativas hacia las campañas, los candidatos y los partidos (tres de cada 4 notas periodísticas) (véase el cuadro III.62).

Cuadro III.62 Valoraciones en las piezas informativas transmitidas en radio y televisión

Partido político o coalición	Valoraciones positivas en ambos medios	Valoraciones negativas en ambos medios
Partido Acción Nacional	90	225
Partido Revolucionario Institucional	121	213
Partido de la Revolución Democrática	96	203
Partido del Trabajo	14	154
Partido Verde Ecologista de México	26	124
Convergencia	10	120
Partido Nueva Alianza	35	112
Partido Socialdemócrata	25	110
Partido del Trabajo–Convergencia	9	22
Coalición Partido Revolucionario Institucional–Partido Verde Ecologista de México	14	1
Total	440	1,314

- Respecto de los recursos técnicos en televisión, “Voz e imagen” fue el más utilizado en la transmisión de las campañas a diputados federales, mientras que el menos utilizado fue “Sólo voz”.
- Respecto de los recursos técnicos en radio, “Sólo cita” fue el más utilizado en la transmisión de las campañas a diputados federales, mientras que el menos utilizado fue “Sólo voz”.
- La mayor parte de la información sobre campañas en ambos medios se presentó en el segmento de tiempo que va del minuto 30 al 60, dentro del noticiero.
- Las menciones se ubicaron de la siguiente manera: cinco mil ocho fueron presentadas en el resumen introductorio; tres mil 537 vinculadas con el resumen introductorio, y 24 mil 73 sin relación con el resumen introductorio.

Monitoreo de medios: principales conclusiones

En síntesis, es posible afirmar que la reforma electoral moduló de manera importante y en varias direcciones la cobertura noticiosa de los medios. El resultado es mixto, pero del ejercicio obligado por la ley se pueden subrayar tres conclusiones principales:

- A diferencia de los monitoreos de noticieros de 2000, 2003 y 2006, en 2009 se implementó un sistema de consulta de testigos que puede ser verificado, en cada noticiario, cada día, incluso en cada nota tal y como fue emitida, a través del sistema de resultados instrumentado por la UNAM. Este nivel de transparencia es lo que hizo radicalmente nuevo y superior el ejercicio que la UNAM llevó a cabo. Es decir, los partidos políticos y los Consejeros Electorales pudieron acceder a las grabaciones de los noticieros para comprobar los datos que arrojaba cada informe. Esta posibilidad se hizo factible hasta el proceso electoral de 2009 por la existencia de la infraestructura tecnológica instalada por el IFE.
- Es muy importante subrayar que más del 90% de piezas informativas transmitidas en radio y televisión no contuvieron adjetivos ni calificaciones. Éste es uno de los datos más importantes arrojado por el monitoreo de noticieros de radio y televisión en México; sus conductores y periodistas (excluyendo a los analistas) mantuvieron una cobertura objetiva y no adjetivada en la inmensa mayoría de las piezas informativas. No obstante, la valoración de los candidatos o partidos (ocurrida en el 6 o 7% del tiempo total) es casi siempre negativa (tres de cada cuatro).
- Se debe subrayar que la cobertura que día a día hicieron los noticieros de radio y televisión sobre las campañas electorales fue sensiblemente menor a la de los años precedentes. Tomando como referencia únicamente el período de campaña (mayo a julio) en 2009 se tuvo un promedio de 543 menciones al día en radio y televisión. Este dato contrasta de modo muy notable con la campaña de 2006, donde se transmitieron cuatro mil 61 menciones diarias en los noticieros, es decir, casi ocho veces más de tiempo informativo.

VII. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ELECTORAL A PRUEBA: RESUMEN Y CONCLUSIONES GENERALES

El principal mandato constitucional que recibió el IFE tras la reforma electoral de 2007, fue construir un nuevo modelo de comunicación política electoral. El fundamento de esa decisión tomada por el Congreso de la Unión, es la convicción de que México requiere un tipo de competencia política menos onerosa y dependiente del dinero y de los poderes de hecho. En el fondo, se trata de encauzar a las distintas instituciones públicas y privadas, actores políticos, empresas, poderes constitucionales y medios de comunicación, dentro de un nuevo y más austero esquema de gastos en la contienda electoral y de una renovación claramente regulada de los poderes constitucionales en todo el país.

Ese gran objetivo, que intenta corregir las distorsiones más importantes que arrastraba el sistema democrático mexicano, fue traducido en la ley electoral a través de 25 nuevas actividades y atribuciones legales enunciadas ya en este *Informe*.

Esas 25 funciones y obligaciones fueron desplegadas por el IFE en un esquema de implementación que, como se dijo, comprende cuatro grandes campos de acción:

1. Desarrollar una serie de normas, reglamentos, acuerdos y criterios coherentes para brindar certeza y precisión operativa a los concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos, partidos políticos, gobiernos de todos los niveles y autoridades electorales del país, entre otros.
2. Establecer relaciones institucionales para la regulación efectiva de dos mil 43 estaciones de radio y canales de televisión de todo el país.
3. Desarrollar un equipo tecnológico propio que permita: recibir, calificar la calidad, catalogar, enviar, detectar, grabar, archivar y reportar los materiales que partidos y autoridades colocan para su difusión.
4. Diseñar y disponer un dispositivo legal, técnico y operativo para sancionar con prontitud cualquier conducta ilegal, transmitida en las señales radioeléctricas del país, que fuese denunciada o detectada por la propia autoridad electoral.

Magnitud y resultados de la obra de reforma

En este *Informe* se han expuesto de modo pormenorizado los datos más relevantes del esfuerzo institucional. No obstante, vale la pena ofrecer un concentrado que vuelva a dar cuenta de la magnitud del

trabajo implicado en la instrumentación de esta pieza esencial de la reforma electoral:

- Se instaló y puso en operación un sistema satelital para la transmisión de los promocionales a las televisoras de todo el país y un sitio de Internet para la radio.
- Un sistema automático de control de calidad de los promocionales entregados por los partidos y autoridades.
- Un sistema informático para la aceptación, el control, el tráfico y el envío de los promocionales a cada canal y a cada estación de radio. Este sistema dota de una huella única a los promocionales para luego ser detectada por la tecnología de verificación.
- Se instaló el CENACOM donde se procesa, se resguarda y se generan los reportes sobre el conjunto de detecciones recibidas por el sistema en el país.
- 150 CEVEM en igual número de distritos en toda la República, donde se detectan los promocionales y se depura la información.
- En paralelo, se generaron mil 556 pautas de transmisión obligatorias para la radio y la televisión nacional (sin incluir repetidoras) en campaña.
- De acuerdo al mandato constitucional y legal, cada estación de radio y canal de televisión debió transmitir, conforme a las pautas, 14 mil 784 promocionales a lo largo de 156 días que van del inicio de la precampaña al día de la jornada electoral.
- El IFE recibió de parte de los partidos políticos, dos mil 314 materiales, de los cuales mil 993 pasaron las pruebas de calidad. Tal cantidad y variedad de promocionales efectivamente distribuidos, transmitidos y detectados, es prueba de la factibilidad técnica de la centralización en la administración de los tiempos de radio y televisión.
- Cada partido pudo elegir su ritmo de campaña y sus tácticas electorales, lo mismo en el ámbito federal que en el local. Cada partido pudo elegir en libertad su estrategia de comunicación (número de promocionales, variedad, temporalidad, alcance geográfico de sus mensajes, etcétera).
- Los instrumentos del monitoreo del IFE cubrieron mil 474 señales de radio y canales de televisión, esto es, el 72% de las señales pautadas.
- El IFE, mediante su monitoreo, cuenta con el respaldo y los testigos que provienen de ocho millones 367 mil 439 detecciones, en el período que va del 3 de mayo al día de la jornada electoral.
- En el curso de las campañas, cada partido político pudo acceder al sistema de monitoreo y directamente al CENACOM, para verificar la adecuada transmisión de sus prerrogativas en la radio y la televisión, desde el Distrito Federal y en las 32 entidades de la República.
- Durante el proceso electoral, el Consejo General conoció cinco Informes generales de la administración en radio y televisión: de precampaña, del tiempo estatal utilizado en la contingencia sanitaria, el de la equidad de las transmisiones en el inicio de campañas (solicitado por el Partido Socialdemócrata), el de la campaña del estado de Sonora (solicitado por el PAN) y el Informe general antes de concluir el proceso electoral (julio 2009).
- Gracias a su monitoreo propio, el IFE estuvo en condiciones de demostrar las irregularidades y fundar las diversas sanciones a quienes infringieron la ley. Toda denuncia fundada halló su respaldo en los testigos del monitoreo del IFE.
- Gracias al monitoreo, es posible tener una radiografía amplia del comportamiento efectivo de los medios de comunicación electrónica en todo el país.
- El hecho decisivo de la campaña electoral 2009 es que las televisoras y las radiodifusoras respetaron —en lo fundamental— las pautas que obliga la reforma constitucional y la autoridad del IFE. Lo que es más, durante el proceso electoral, el IFE recibió más de mil avisos de no transmisión por circunstancias técnicas de parte de concesionarios y permisionarios, para autocorregir su situación.¹⁹ El cumplimiento generalizado de cientos de emisoras fue el dato más importante y lo que explica el buen desarrollo del modelo de comunicación en el proceso electoral. Como se demuestra en este *Informe*, el cumplimiento, la transmisión de los promocionales electorales y el acatamiento de las normas fueron las conductas mayoritarias en todo el país.
- De esta manera, el IFE se constituyó efectivamente en autoridad plena para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, ordenando y haciendo respetar las pautas que señala la ley.
- Debido a que las pautas fueron construidas con los criterios constitucionales, la equidad en la emisión de los promocionales de los partidos políticos estuvo absolutamente garantizada. De manera correlativa, lo que el IFE ordenaba transmitir a través de sus pautas era verificado y corroborado por el sistema de monitoreo. Este hecho generó a su vez un contexto de exigencia favorable para el cabal cumplimiento de los concesionarios y permisionarios.
- Todo lo anterior demuestra la viabilidad práctica del nuevo modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

19. Mediante los avisos de no transmisión, los concesionarios y permisionarios dan aviso al Instituto que no podrán cumplir con la pauta que se les ha enviado por problemas técnicos o de programación. Sin embargo, en cuanto esos problemas pueden subsanarse, se regulariza la transmisión de materiales.

Anomalías y problemas en la implementación del modelo de comunicación política

Este concentrado, cierto y demostrable, no puede omitir los problemas y las anomalías importantes que se verificaron en el curso del proceso electoral. La experiencia del primer proceso comicial regido bajo las normas y condiciones de la reforma constitucional 2007, señala tres tipos principales de irregularidades:

- Dificultades exhibidas por las cadenas nacionales de televisión, cuya señal se emite desde el Distrito Federal, para introducir promocionales locales en la pauta de sus canales locales, incluso en aquellos que despliegan normalmente una programación propia. En otras palabras, uno de los mayores problemas que enfrenta la instrumentación de la reforma es la capacidad técnica y/o la decisión de esas cadenas para permitir el paso a los promocionales de las campañas locales en sus frecuencias locales.
- El bloqueo intencionado con el fin de que los promocionales electorales que portan las señales abiertas de los canales nacionales no fuesen transmitidos en la televisión restringida (Sky y Cablevisión).
- La diversidad de casos de propaganda electoral en radio y televisión que ocurrió fuera de la pauta del IFE y que desafiaron la interpretación de la reforma electoral (“infomerciales”, propaganda integrada, informes de servidores públicos, propaganda velada en “entrevistas”, la contratación de propaganda partidista a través de terceros, entre otros).

Conclusiones

La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión durante el proceso electoral federal 2008–2009 ha sido una experiencia de aprendizaje para los partidos políticos, los sujetos regulados y la autoridad electoral misma. La aplicación del modelo de comunicación política significó un proceso paulatino de adaptación a procedimientos y prácticas inéditas en la vida electoral del país y, como era de esperarse, de él se han derivado múltiples lecciones.

Todo lo que se informa y se reconoce en este reporte general no obsta para afirmar que el modelo exige cambios y modificaciones puntuales, para hacerlo más flexible, más sencillo y más efectivo. Según la experiencia y desde el punto de vista del administrador, ¿cuáles serían los campos de ajuste necesarios?

1. Buscar usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales (mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para el contraste de las plataformas programáticas, entre otros).
2. Permitir la acumulación de los tiempos oficiales, para a su vez consentir mayor flexibilidad en las formas de comunicación política (no sólo “spots”).
3. De esa manera, procurar reducir el número de “spots”, pero no del tiempo total del Estado que administra el IFE.
4. Definir con más precisión las prohibiciones en materia de radio y televisión. La prohibición mercantil —fundamental en la reforma— tendría que expandir más genéricamente la redacción hacia “lo que se adquiera o reciba”, y no solamente a lo que se “contrate”, pues resulta altamente complicado depender del hallazgo de un documento contractual, más aún en el lapso de cinco días que marca el procedimiento.
5. Desarrollar con mayor precisión y a la luz de la experiencia, el catálogo de sanciones:
 - a) Adquisición y contratación de tiempos en medios electrónicos.
 - b) Definición precisa de las modalidades de transmisión de los promocionales.
 - c) Los ámbitos a los que se circunscribe la denigración y la calumnia.
 - d) La propaganda gubernamental.
 - e) Los informes oficiales.
 - f) La propaganda integrada.
 - g) Los “infomerciales”.
6. Elevar las sanciones a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión ante la imposibilidad práctica de reponer de manera eficiente y equitativa los tiempos, en especial al final de una campaña.
7. Reformular y considerar la pertinencia y duración de los períodos electorales: precampaña, intercampaña y campaña.
8. Insistir sobre la necesaria simultaneidad de los procesos locales y federales para celebrar la jornada electoral y cada una de sus etapas en los mismos plazos.
9. Si bien la votación por partido en la elección local debe formar parte de los criterios de distribución de los tiempos, contemplar la posibilidad de que cada partido coloque dentro de esos espacios de manera libre los materiales que decida su propia estrategia de campaña. La distinción entre tiempo obligatoriamente dedicado a materiales federales y tiempo dedicado obligatoriamente a materiales locales introduce rigidez a la administración de los tiempos del Estado y constituye un requisito impracticable para los partidos con menor presencia regional.
10. Considerar que el criterio fundamental para elaborar y entregar una determinada pauta, que ha de ser:
 - a) Geográfico: se entrega al concesionario y permisionario

porque reside en la entidad que celebra elección y desde la cual emite su señal.

- b) Se entrega pauta al concesionario o permisionario que posea programación propia.
11. Eliminar el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales, pues su efecto es el de introducir condiciones aún más complejas a la administración de los tiempos del Estado.
 12. Diferenciar el régimen jurídico aplicable entre concesionarios y permisionarios.
 13. Desarrollar el régimen legal electoral para la televisión restringida y para las redes nacionales.

Por último, cabe señalar que, una vez que se ha logrado instrumentar las atribuciones normativas trazadas en la reforma electoral, es deseable continuar con el proceso natural de perfeccionamiento del modelo y, a la luz de la experiencia acumulada, transitar hacia procedimientos más ágiles y certeros. Se trata, pues, de apuntalar los instrumentos reglamentarios con que cuenta la autoridad para

alcanzar mejores prácticas y crear un equilibrio más eficiente entre los actores involucrados.

Mención especial merece el ajuste del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, especialmente para hacer frente a los procesos electorales locales que se celebrarán durante 2010. La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para elecciones subsecuentes exige un ordenamiento reglamentario más flexible y comprehensivo, que contribuya a asentar el nuevo modelo y le imprima mayor agilidad, dinamismo y eficiencia. Por ello, es necesario atender las debilidades que en la práctica ha mostrado el actual reglamento, incorporar a él una multitud de criterios y acuerdos que le sucedieron y adaptarlo al potencial tecnológico con que cuenta el Estado mexicano, en manos del IFE, a fin de ejecutar esta tarea. El cuadro III.63 expone los aspectos vertebrales que habrán de atenderse, a juicio de la estructura ejecutiva, en la reforma o construcción de un nuevo reglamento. Los 11 rubros que se señalan concentran los temas críticos a atender y desarrollar.

Cuadro III.63 Propuestas de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral

Rubro	Componentes
1. Dispersión normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Articular los 171 acuerdos emitidos por el Consejo General, el Comité de Radio y Televisión y la Junta General Ejecutiva para precisar o complementar diversas disposiciones (reposiciones, criterios especiales, uso de tiempos en elecciones coincidentes, elecciones locales, coaliciones, facultad reglamentaria del Consejo, acceso conjunto, etcétera). • Resolver la contradicción entre algunas de las disposiciones: entre sí, frente al reglamento y frente a otros reglamentos. • Recoger las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. • Hacer un balance de la experiencia 2008–2009, en la elección federal y en las 17 elecciones locales y tres estados con extraordinarias.
2. Necesaria descentralización de funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de reforzar la administración de los tiempos en los procesos locales (15 elecciones en 2010). • Otorgar un papel más determinante a los Vocales Ejecutivos Locales: <ul style="list-style-type: none"> • Plena personalidad jurídica. • Facultades para notificar, vincularse con los sujetos regulados, verificar y generar reportes. • Informes locales generados en los estados mismos. • Cambio en los procedimientos de los monitoristas.
3. Cambio tecnológico: el Instituto Federal Electoral cuenta ahora con tecnología con la que no contaba en julio de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible, ahora, automatizar y gestionar, vía la tecnología, varios procesos que antes se procesaban manualmente. Las áreas susceptibles de mejoría son las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Generación de pautas. • Calificación de materiales. • Notificaciones electrónicas a los sujetos regulados. • Circulación más rápida de los materiales de los partidos políticos. • Envío expedito de los materiales a los concesionarios y permisionarios. • Comprobación —vía monitoreo— de las señales reales. • Catálogo verificado y actualizado de concesionarios y permisionarios.

<p>4. Flexibilizar y simplificar la operación del modelo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de precisar un modelo que se ajuste a la realidad de los distintos tipos de sujetos regulados. <ul style="list-style-type: none"> • Concesionarios vis a vis permisionarios. • Emisoras culturales vis a vis emisoras comerciales (libertad programática). • Transmisores con regulación propia vis a vis repetidoras. • Hacer más eficiente y menos rígida la verificación de transmisiones. • Reducir los plazos para la distribución de materiales. • Reducir los plazos para notificación de pautas. • Reducir los plazos para iniciar las transmisiones por parte de concesionarios y permisionarios.
<p>5. Precisar el régimen de prohibiciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar la transmisión de promocionales en bloque. • Precisar la propaganda prohibida fuera de pauta (infomerciales, productos integrados, etcétera). • Precisar el alcance de los informes de funcionarios públicos y legisladores.
<p>6. Procedimiento de sanción en materia de radio y televisión (vistas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una ruta expedita para los procedimientos. • Precisar las instancias involucradas y las áreas responsables. • Corresponder el procedimiento con el previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Quejas.
<p>7. Precisión en las definiciones normativas (glosario)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un lenguaje común, preciso y sencillo. • Redefinir varios términos fundamentales (pauta, orden de transmisión, cobertura, tipo de programación, etcétera). • Definir los documentos para los procedimientos operativos en la generación de pautas, verificación de transmisiones, etcétera.
<p>8. Definición de criterios del tiempo disponible para la autoridad electoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo administrado por el IFE en el período de intercampana. • Reglamentar la asignación de tiempos para autoridades electorales y dar certeza en los procedimientos de asignación de tiempos para difusión institucional.
<p>9. Trato idéntico a todas las autoridades electorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de tiempo con criterios homogéneos y predeterminados a las autoridades electorales, tanto en procesos federales como en procesos locales.
<p>10. Claridad en las obligaciones de los sujetos regulados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de bloqueos. • Exactitud de domicilio y representantes legales. • Cobertura efectiva de las señales. • Incorporación de los equipos tecnológicos para hacer más eficiente y expedita la distribución de materiales.
<p>11. Televisión restringida nacional y local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de la televisión restringida de transmitir, íntegra, la señal radiodifundida. • Mecanismo de vinculación institucional con la autoridad electoral.

Fuentes

- Informe que presenta el Secretario Ejecutivo sobre la Administración de los Tiempos del Estado en materia electoral. 31 de marzo de 2009.*
- Informe General sobre la Administración de los Tiempos del Estado en Materia Electoral por parte del Instituto Federal Electoral en la Campaña coincidente de Sonora 2009, e Informe Particular sobre los promocionales federales y locales, asignados y transmitidos de la Alianza PRI–Sonora, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México. 28 de junio de 2009*
- Informe sobre la Operación General del Modelo de Comunicación Político–Electoral durante la Campaña Federal 2009. 30 de julio de 2009*
- Informe que rinde el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en relación a la Equidad en la Transmisión de los Promocionales de los Partidos Políticos con base en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se puso a disposición de la Autoridad Sanitarias, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el tiempo que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral. 15 de mayo de 2009.*
- Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre las acciones emprendidas en el Instituto Federal Electoral en atención a la contingencia sanitaria por la influenza tipo A H1N1. 26 de mayo de 2009.*
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral por el que se ponen a disposición de la Autoridad Sanitaria, por conducto de la Secretaría de Gobernación, los Tiempo en Radio y Televisión que corresponden administrar al Instituto Federal Electoral (CG159/2009).*
- Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante las precampañas locales que se llevarán a cabo en Nayarit del 28 de abril al 17 de mayo de 2008 (ACRT/004/2008).*

IV. JUSTICIA ELECTORAL EXPEDITA: EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Evitar que la propaganda ilegal determine el curso de la competencia electoral. Rapidez en la impartición de justicia. Un nuevo marco para conjugar libertad y equidad.

I. OBJETIVOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La reforma electoral de los años 2007–2008 tuvo entre sus objetivos agregar nuevas atribuciones y facultades a las autoridades electorales. Al Instituto Federal Electoral (IFE) se le otorgaron 53 adicionales, y al mismo tiempo se establecieron nuevas bases para conocer y sancionar las faltas a la legislación electoral que alteren el adecuado desarrollo de los procesos electorales que organiza.

El nuevo mecanismo legal para conocer de las faltas, implicó cambios y ajustes institucionales importantes. De un procedimiento único para el conocimiento de infracciones, se pasó a la implementación de un procedimiento especial.¹ El procedimiento antes único, ahora llamado ordinario, se mantuvo. A través del ordinario, se tramitan las llamadas “faltas genéricas”, que son las que se cometen sobre todo fuera del desarrollo de los procesos electorales o, bien, dentro de éstos, pero que no tienen que ver con la propaganda de los partidos políticos, en especial con la propaganda difundida por la radio y televisión.

El libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La inclusión de un libro específico y pormenorizado para el seguimiento de las denuncias y quejas, constituye toda una novedad para la historia electoral de México. En 54 artículos se desarrollan las siguientes temáticas generales:

1. Si bien en 2006 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya había abierto un canal para que el IFE actuara con gran rapidez en caso de violaciones graves de las condiciones de la competencia (SUP-RAP-17-2006, 5 de abril), no fue sino hasta 2008 que el procedimiento fue incluido en la ley. En 2007, la Sala Superior del TEPJF emitió un criterio (Jurisprudencia 12 / 2007) que en lo medular establece que la autoridad administrativa electoral tiene facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales, por ende, puede instaurar procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a derecho.

1. La ampliación de los sujetos responsables ante la ley electoral, sus conductas sancionables y las sanciones correspondientes.
2. Los dos tipos de procedimientos sancionadores (el ordinario y el especial).
3. Las nuevas atribuciones de 300 Juntas y Consejos Distritales para resolver quejas relacionadas con propaganda electoral mediante el procedimiento especial.
4. El procedimiento para quejas referidas al financiamiento y gasto de partidos políticos.
5. El procedimiento de sanción a los funcionarios del IFE por faltas en su función o faltas de tipo administrativo.
6. Las facultades y funciones de la nueva Contraloría General del Instituto.

Para los fines de este *Informe*, se abordan exclusivamente las quejas por infracciones a la normatividad electoral y los procedimientos especiales, pues ellos constituyeron el principal cambio en el funcionamiento del IFE y de su máximo órgano, el Consejo General, como se observará.

Visión general de los procedimientos sancionadores

En síntesis, se puede decir que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) diseña un sistema para desahogar los procedimientos y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, a través de estos diez elementos:

1. Multiplicación de los actores políticos, sociales y agentes económicos, que se convierten en sujetos de regulación y de sanción (partidos, agrupaciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, ciudadanos, personas morales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, notarios, extranjeros y ministros de culto; doce sujetos de regulación cuando menos).
2. Se precisan los tipos de infracción que pueden cometer cada uno de los sujetos señalados (incumplir obligaciones dispues-

- tas en el propio código electoral, desacatar a la autoridad, rebasar topes de gasto de campaña, contratar, comprar o vender espacios en radio o televisión, etcétera).
3. Asimismo, se precisan las sanciones correlativas al tipo de infracción por sujeto regulado (amonestación, multa, entre otras), así como las reglas a las que debe ceñirse la individualización de sanciones.
 4. Los órganos del IFE involucrados en la tarea sancionatoria (Consejo General, Comisión de Quejas y Denuncias, Secretaría del Consejo General, y para resolver sobre asuntos de propaganda electoral, los Consejos y Juntas Distritales del IFE con posibilidad de revisión del Consejo Local respectivo).
 5. Se exponen algunos elementos del método para la “individualización” de las sanciones.
 6. Por primera vez en el COFIPE se describe el procedimiento preciso y pormenorizado de instrucción, investigación y sanción al que debe ceñirse la autoridad electoral durante un proceso de denuncias o quejas, en especial el Consejo General y la Secretaría del Consejo.
 7. Las condiciones que debe observar cualquier procedimiento sancionador ordinario:
 - a) Requisitos de presentación de la queja.
 - b) Un marco para la protección de los derechos del denunciante y del denunciado (prevención).
 - c) Las condiciones para declarar improcedente una queja, para su desechamiento (prevención obligada).
 - d) La incorporación legal de la figura procesal del desistimiento.
 - e) Los procedimientos para que la Secretaría encare el análisis de las denuncias (emplazamientos, investigación, diligencias, vistas al quejoso y al denunciante, etcétera).
 - f) Los procedimientos para enviar el proyecto a la Comisión de Quejas y Denuncias (para su aprobación, modificación o devolución).
 - g) Los procedimientos para que la Comisión envíe los proyectos de resolución de quejas al Consejo General.
 8. Las condiciones que debe observar cualquier procedimiento especial sancionador:
 - a) Su temporalidad (por regla general sólo se pone en marcha dentro de los procesos electorales).
 - b) Las violaciones específicas a las que atiende y a las que debe atajar (propaganda en radio y televisión, propaganda ilegal de servidores públicos que puedan influir en los procesos electorales, propaganda ilegal de partidos y actos anticipados de precampaña y de campaña).
 - c) Una queja por violaciones de propaganda de contenido denigratorio o calumnioso solo puede ser iniciada a petición de parte agraviada.
 - d) Los requisitos para iniciar un procedimiento especial sancionador (menos exhaustivos que el Procedimiento Sancionador Ordinario).
 - e) Las causas de desechamiento (no hay prevención).
 - f) La intervención de la Comisión de Quejas y Denuncias, únicamente para resolver sobre la procedencia o no de las medidas cautelares que solicite la Secretaría del Consejo General o para, en su caso, solicitarlas al Consejo General.
 - g) La descripción pormenorizada del plazo y del proceso de audiencia que debe conducir la Secretaría del Consejo o en su caso los Consejos Distritales.
 - h) El papel del Consejero Presidente en el procedimiento especial sancionador y los plazos para presentar el proyecto de resolución al Consejo General.
 9. El papel de los Consejos y Juntas Locales y Distritales en el procedimiento especial sancionador observando idénticos plazos y condiciones (en caso de propaganda electoral de partidos que no se difunda por radio y televisión, y de actos anticipados de precampaña y de campaña que ocurran en el área de su jurisdicción).
 10. La facultad de la Secretaría del Consejo para atraer cualquier caso de infracción generalizada o grave.

Los rasgos más importantes del Libro Séptimo

De todos esos procedimientos e instrumentos, por su importancia para el trabajo del IFE, deben destacarse los siguientes aspectos:

- Se está ante un régimen sancionatorio centrado en acotar conductas ilegales en la propaganda *difundida durante los procesos electorales* y, sobre todo, en la etapa de campaña electoral.
- La ampliación regulatoria hacia otros sujetos y actores políticos y sociales. A partir de la reforma electoral de 2007 y de la emisión del Libro Séptimo, el universo de regulación electoral no se agota en los partidos ni en las agrupaciones políticas sino en un número muy amplio de sujetos y actores de la vida pública mexicana, en especial concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, personas morales y servidores públicos de cualquier nivel de gobierno y en cualquier parte del país.
- La introducción de un procedimiento sumario para que el IFE esté en condiciones de corregir con celeridad cualquier conducta que altere la legalidad, libertad, equidad y civilidad de la contienda.

- El énfasis en los dispositivos procesales durante la instrucción y la resolución de los casos. Por primera vez, se desarrolla con puntualidad una serie de requisitos y condiciones formales que necesariamente debe cumplir todo procedimiento, lo mismo del lado de la parte quejosa como de la propia autoridad.
- El Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias, la Secretaría del Consejo y las Juntas y los Consejos Distritales y Locales adquieren nuevas responsabilidades y nuevos roles a lo largo del proceso sancionador. Destaca la facultad para ordenar medidas cautelares por parte de la Comisión y la facultad de atracción de la Secretaría del Consejo.
- Se incorpora la figura del *desistimiento* como una fórmula de desahogo legal de los expedientes de queja.
- Parte de las tesis relevantes y de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) así como buena parte de las normas reglamentarias creadas por el IFE, fue convertida en ley. Esto quiere decir que la experiencia institucional, en algunos de sus segmentos más difíciles y litigiosos, fue admitida y recogida por el legislador en el nuevo ordenamiento normativo.

Obligaciones, responsabilidades y roles en los procesos de sanción: ordinarios y especiales

Con la reforma constitucional y legal, cada una de las distintas instancias del IFE, adquieren papeles importantes, diferenciados y específicos que vale la pena detallar:

1. El Consejo General (autoridad resolutoria):

- a) Es la última instancia interna, encargada de resolver los proyectos de resolución de las quejas. La mayoría de los integrantes del Consejo con derecho a voto determina el sentido último de la sanción.
- b) En su caso, ordena al Secretario el engrose correspondiente con los argumentos y razonamientos expresados por la mayoría.
- c) Los Consejeros tienen derecho a emitir un voto particular en caso de disenso.
- d) El Consejo General da aviso directo a las autoridades competentes acerca de incumplimientos recurrentes de concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

2. La Comisión de Quejas y Denuncias (instancia intermedia, en los procedimientos ordinarios):

- a) Recibe, valora y decide sobre los proyectos de resolución enviados por la Secretaría del Consejo.
- b) Turna los proyectos al Consejo General o devuelve a la Secretaría.

- c) Decide la instrumentación de medidas cautelares (sólo en los procedimientos especiales).
- d) Solicita la consideración de medidas cautelares al Consejo General.

3. La Secretaría del Consejo (autoridad sustanciadora):

- a) Integra el expediente contra servidores públicos que incumplan los mandatos de la autoridad electoral.
- b) Integra el expediente contra quienes incumplan los mandatos de la autoridad electoral.
- c) Invoca hechos notorios no alegados.
- d) Sustancia el procedimiento.
- e) Previene al denunciante o quejoso (procedimientos ordinarios).
- f) Conoce y concentra las quejas que reciba cualquier instancia del Instituto o las que promueva cualquier instancia del Instituto (procedimientos ordinarios).
- g) Emite el acuerdo de admisión, prevención o incompetencia de la queja.
- h) Ordena, si así lo decide, un nuevo procedimiento que supla una queja previa, si así lo amerita la investigación.
- i) Instrumenta un sistema de registro, gestión y transparencia de las quejas o denuncias.
- j) Emplaza al denunciado.
- k) Dicta cualquier medida que proteja y preserve los testimonios y las pruebas (procedimientos ordinarios).
- l) Se allega los elementos (pruebas, testimoniales, declaratorias, etcétera) de convicción que juzgue pertinente para su indagación.
- m) Amplía —si lo considera— el plazo de investigación (procedimientos ordinarios).
- n) Determina la legalidad de los desistimientos, cuando los haya.
- ñ) Propone a la Comisión de Quejas y Denuncias, la adopción de medidas cautelares.
- o) Solicita, cuando así lo considere, a cualquier autoridad del Estado mexicano, informes, certificaciones o apoyo para sus diligencias.
- p) Formula el proyecto de resolución.
- q) Una vez integrado el proyecto de resolución, y en un plazo perentorio, da vista al quejoso y al denunciado (procedimientos ordinarios).
- r) Reformula los proyectos de resolución cuando la Comisión de Quejas y Denuncias los haya devuelto (procedimientos ordinarios).
- s) En su caso, elabora un nuevo proyecto de resolución si-

guiendo literalmente los términos votados por la mayoría del Consejo General.

- t) Instruye el procedimiento especial sancionador (PES) cuando se denuncien violaciones a: Base III del artículo 41, al párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; propaganda político electoral y actos anticipados de campaña.
 - u) Admite o desecha (PES).
 - v) Analiza y acuerda, en su caso, el desechamiento de la queja por causa del desistimiento del denunciante (PES).
 - w) Conduce las audiencias (PES).
 - x) En caso de procedimientos iniciados de manera oficiosa, la Secretaría actúa como denunciante.
 - y) Formula proyectos de resolución en 24 horas (después de concluida la audiencia, PES).
 - z) Atrae los asuntos considerados como de gravedad, ocurridos en las demarcaciones territoriales.
- 4. Las Vocalías y Consejos Locales y Distritales (autoridades sustanciadoras, en algunos casos, y órganos auxiliares, en otros):**
- a) Los vocales ejecutivos son responsables de la función indagatoria en sus jurisdicciones.
 - b) Ejercen todas las facultades descritas en el apartado previo para la Secretaría Ejecutiva, ante actos anticipados de campaña y conductas ilegales en la propaganda de los partidos, excepto de la que se difunde en radio y televisión.
- 5. Las Juntas y los Consejos Locales y Distritales (autoridades resolutoras):**
- a) Son los encargados de aprobar, rechazar o modificar los proyectos de resolución de las quejas que le presenten. La mayoría del Consejo determina el sentido de la sanción.
 - b) En este sentido, y para fines del PES, los Vocales Ejecutivos Distritales cuentan con las mismas atribuciones y plazos que la Secretaría del Consejo.
 - c) Las Juntas y los Consejos Locales son segunda instancia respecto de las resoluciones distritales.
- 6. La Dirección Ejecutiva de Administración:**
- a) Es la encargada de cobrar y recibir las multas impuestas a los autores de la falta (Art. 355, párrafo 7 del COFIPE)
 - b) En el caso de las multas impuestas a los partidos políticos, éstas se deducen de las ministraciones que por concepto de financiamiento público reciben a través del IFE.

Como ya se indicó, el actual régimen de sanción es prácticamente inédito.² Introduce nuevos sujetos de obligación y amplía el catálogo de infracciones en materia electoral. El propósito del PES es conocer y resolver, en plazos sumarios, las faltas que se presentan durante la difusión y el despliegue de la propaganda partidista, y tratar de corregir sus efectos en el tiempo mismo de la competencia electoral, lo que no sucedía en procesos electorales anteriores a la reforma electoral de 2007–2008. Este procedimiento es novedoso, sumario y radical. Antes de abordar su instrumentación práctica y consecuencias reales, se examinarán uno de los dispositivos que trajo la reforma electoral y que ayudó al IFE a desahogar una multitud de quejas, muchas de las cuales provenían incluso de una época previa a la reforma misma.

Conclusión de 443 quejas rezagadas, antes del inicio de las precampañas federales (artículo 363, párrafo segundo, inciso c), incorporado por la reforma electoral)

Es importante dar cuenta que durante el desarrollo del 2008–2009, simultáneamente a la atención de las quejas y denuncias presentadas con motivo del proceso electoral en curso, se continuó con la atención de las quejas que el IFE no había podido concluir, desde 2005. Esto fue posible gracias a los nuevos dispositivos introducidos por la reforma electoral.

Se trataba de un ejercicio de recomposición entre partidos que el IFE ya había practicado con éxito en otros años (1997 y 2000). La peculiaridad de este procedimiento residía en su magnitud (involucró 433 quejas en total, para su conclusión) y que ocurrió al amparo de la propia reforma electoral, pues como se ha dicho, el artículo 363 convirtió al desistimiento en figura de pleno derecho.

El IFE contó con instrumentos nuevos que permitieron, por una parte, atender con mayor celeridad un número creciente de quejas y denuncias que se presentaron en el curso del proceso y, por otra, pudo hacerse cargo de los asuntos rezagados y pendientes antes de la reforma electoral.

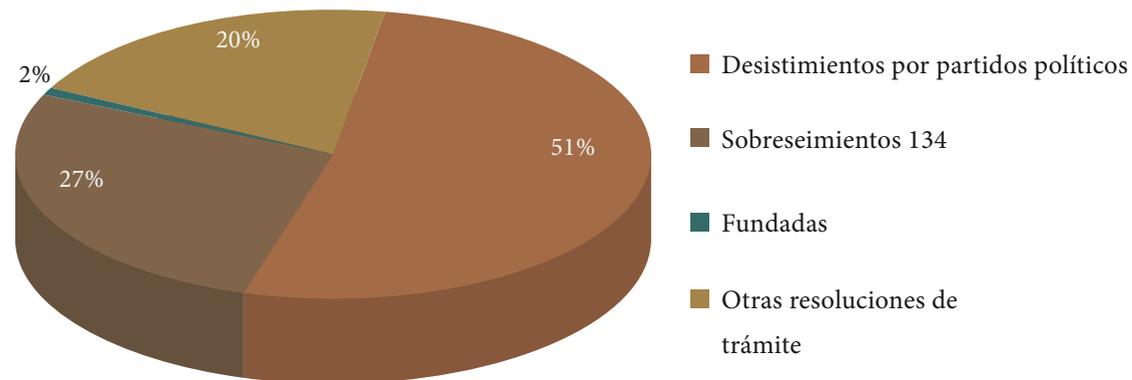
De esta forma, en diciembre de 2008 se concluyó por esta vía un número importante de quejas, como a continuación se resume.

- El número total de quejas presentadas en la sesión del Consejo General de diciembre de 2008 fue de 424.
- Las quejas presentadas por año fueron: en 2005, una; en 2006,

2. En la jurisprudencia 12/2007 “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”, el TEPJF, ya había instruido al IFE para emprender procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a los principios rectores de las elecciones.

- 199 (47%); en 2007, 22 (5%), y en 2008, 202 (48%).
- En cuanto a las quejas por tipo de resolución: 224 fueron por desistimientos presentados por partidos políticos (51%); 117 por sobreseimientos, criterio TEPJF–artículo 134 (27%); siete fundadas; tres acatamientos del TEPJF (2%), y 85 infundadas y otros sobreseimientos de trámite (20%) (véase la gráfica IV.1).
- Del total de desistimientos presentados por partido político o coalición: 80 fueron realizados por el Partido Acción Nacional (PAN) (36%); 81 por el Partido Revolucionario Institucional y la Alianza por México (35%), y 63 por el Partido de la Revolución Democrática y por la coalición Por el Bien de Todos (28%).

Gráfica IV.1 Quejas por tipo de resolución



Los principales argumentos con los que los partidos sustentaron los desistimientos y los consiguientes sobreseimientos de parte de la autoridad electoral, se presentan a continuación.

Desistimientos de los partidos políticos

- En ningún caso se trataba de violaciones graves a los principios rectores de la materia electoral.
- Los partidos partieron del reconocimiento de que los asuntos graves fueron investigados, procesados y sancionados por la autoridad electoral.
- Los principios rectores que rigen el derecho electoral mexicano deben estar encaminados a la convivencia democrática de los actores políticos. Los partidos estuvieron dispuestos a dejar atrás el conflicto de 2006 y centrar sus esfuerzos y los de la propia autoridad electoral en el proceso que se estaba desarrollando.

El principio de legalidad estuvo garantizado. En la reforma electoral de 2007, el propio legislador introdujo la figura del desis-

timiento como otra forma de dar curso al procedimiento sancionador. El artículo 363, párrafo segundo, inciso c, señala:

Artículo 363.

2. Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

[...]

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.

Al propio tiempo, el desistimiento de todas las quejas presentadas y aún no resueltas por la autoridad electoral en 2006, es en sí mismo, expresión de que esos asuntos se quedaron sin el impulso procesal del denunciante. Todas ellas fueron impulsadas a petición de parte, y a petición de parte, fueron concluidas.

Sobreseimientos relacionados con el artículo 134 constitucional

Los sobreseimientos tuvieron como propósito acatar estrictamente la jurisprudencia 20/2008 del TEPJF, que en lo medular establece que, previo al inicio de un procedimiento de sanción en contra de un servidor público por presuntas violaciones a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se debe realizar una investigación preliminar, para establecer si se cuenta o no con indicios de utilización indebida de recursos públicos, con fines de promoción personalizada, para que sólo en esos casos se realice el emplazamiento y se tramite el procedimiento especial sancionador.

Los Procedimientos Especializados Sancionadores en la práctica

Por otro lado, respecto a la tramitación del PES, la particularidad de este tipo de procedimientos, radica en que en un brevísimo plazo (no más de cinco días)³ deben quedar resueltos los expedientes de queja. Este plazo incluye, en cada caso:

1. Análisis de la denuncia junto con las pruebas aportadas, para determinar si cumple o no con requisitos para iniciar el procedimiento.
2. Dictar el acuerdo de inicio, de desechamiento o de incompetencia.
3. Requerir, en su caso, información complementaria a particulares y autoridades (diligencias previas).
4. Determinar si se considera necesaria la adopción de medidas cautelares y, en caso afirmativo, proponerlas a la Comisión de

Quejas y Denuncias.

5. Emplazar al presunto o presuntos infractores (los cuales se encuentran distribuidos por toda la República Mexicana), con un acuerdo de inicio y sujeción al procedimiento y con copia de la denuncia y de las pruebas en que se sustente la acusación.
6. Conducir la audiencia de pruebas y alegatos y elaborar el acta respectiva.
7. Recibir, relacionar, desahogar y valorar pruebas.
8. Formular el proyecto de resolución respectivo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.
9. Remitir el proyecto de resolución al Consejero Presidente del Instituto para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión para resolver el caso.
10. Someter el proyecto a la consideración del Consejo General.
11. Realizar el engrose, con las modificaciones que en su caso apruebe la mayoría del Consejo General.
12. Notificar a las partes la resolución.

En tales condiciones, los PES han modificado considerablemente la vida del IFE, tanto de sus órganos centrales como de los desconcentrados, como se muestra en la gráfica IV.2.

3. Artículos 367 a 371 del COFIPE.

Gráfica IV.2 Etapas y plazos de la tramitación del Procedimiento Ordinario y del Procedimiento Especial de Sanción*



* MC = medidas cautelares.

Notas:

- Las Juntas y los Consejos Distritales no tramitan procedimientos ordinarios, sólo intervienen como auxiliares a petición del Secretario del Consejo General, quien es el encargado de la tramitación.
- En el procedimiento ordinario la Comisión de Quejas y Denuncias y el Consejo General pueden devolver a la Secretaría el proyecto para que se reformule.
- En el procedimiento especial no hay etapa de prevención, se admite o desecha la queja.
- En el procedimiento especial, el Consejo debe resolver en la sesión para la que es convocado, no puede devolver el proyecto para que se reformule. Sólo puede hacer observaciones puntuales para que se engrose la resolución, pero en la misma sesión se debe pronunciar sobre el sentido de la resolución.
- Las Juntas y los Consejos Distritales no cuentan con atribuciones para dictar medidas cautelares, por lo que en caso de que se les soliciten, deben a su vez remitir la solicitud a la Secretaría del Consejo General, para que ésta determine si las solicita o no a la Comisión de Quejas y Denuncias.

La tramitación y los plazos de los PES explican el alto número de sesiones del Consejo General del IFE en el proceso electoral 2008–2009. Durante el desarrollo de este proceso, el máximo órgano de la autoridad administrativa en materia electoral sesionó 88 veces. En ocasiones incluso lo tuvo que hacer seis veces en una sola semana. Del total, diez fueron sesiones ordinarias, 77 extraordinarias y una especial. Estos datos toman en cuenta el período que va del 3 de octubre de 2008 hasta el 28 de agosto de 2009, fecha en que el Tribunal Electoral modificó el Acuerdo de Validez de la Elección de Diputados de Representación Proporcional.

El Consejo General sesionó, durante 2008, en octubre en cuatro ocasiones, en noviembre en tres ocasiones y en diciembre en una ocasión; mientras que durante 2009, en enero en seis ocasiones, en febrero en cinco ocasiones, en marzo diez ocasiones, en abril en ocho ocasiones, en mayo en 17 ocasiones, en junio en 16 ocasiones, en julio en 13 ocasiones y en agosto en cinco ocasiones.

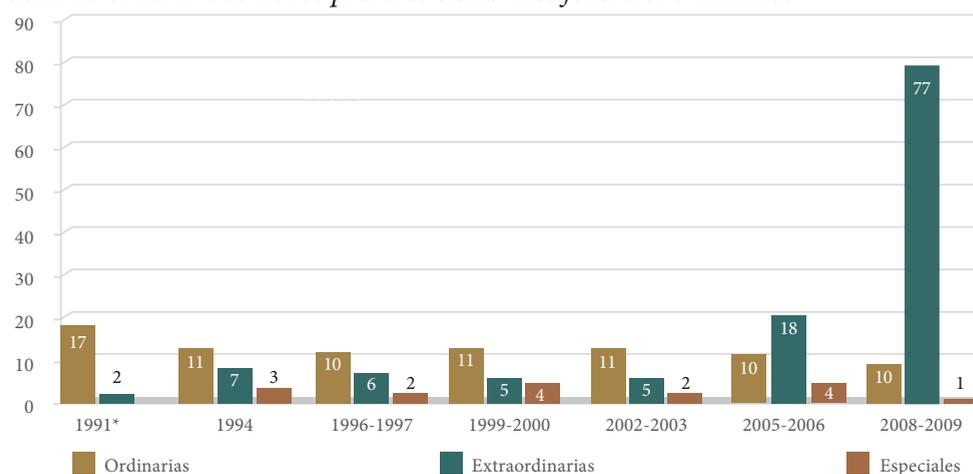
En el cuadro IV.1 se muestra un comparativo de las sesiones realizadas por el Consejo General durante los procesos electorales federales de 1991 a 2009.

Cuadro IV.1 Sesiones celebradas por el Consejo General durante el desarrollo de los procesos electorales federales ordinarios

Proceso electoral	Sesiones	
	Número	Porcentaje
1991	19	8.80%
1994	21	9.72%
1996–1997	18	8.33%
1999–2000	20	9.26%
2002–2003	18	8.33%
2005–2006	32	14.81%
2008–2009	88	40.74%
Total	216	100.00%

La gráfica IV.3 se expone para dar una idea aproximada de la nueva dinámica en la que trabaja la autoridad administrativa electoral. Un solo hecho debe subrayarse: las elecciones de 2006 habían sido las que más sesiones del Consejo General habían requerido, pero durante el proceso de 2009 cualquier cifra precedente palidece en comparación a las sesiones celebradas durante su desarrollo.

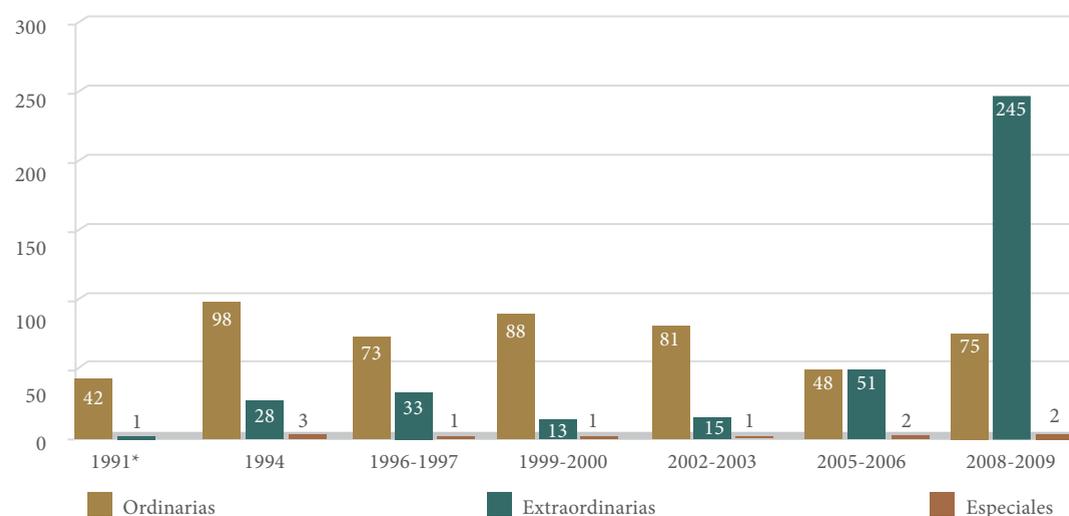
Gráfica IV.3 Comparativo de las sesiones por tipo del Consejo Electoral durante el desarrollo de los procesos electorales federales ordinarios



* La legislación electoral vigente en este proceso no contemplaba la celebración de sesiones especiales.

En relación con la duración de las sesiones, el Consejo General sesionó: en 1991, 44 horas; en 1994, 130 horas; en 1996-1997, 108 horas; en 1999-2000, 101 horas; en 2002-2003, en 99 horas; en 2005-2006, en 103 horas, y en 2008-2009, en 321 horas. La gráfica IV.4 presenta un desglose por tipo de sesión.

Gráfica IV.4 Duración de las sesiones del Consejo General durante los procesos electorales federales, por tipo de sesión



* La legislación electoral vigente en este proceso no contemplaba la celebración de sesiones especiales.

Nota: Sólo se grafican las horas completas.

II. EL ROL DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Y DEL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL

La Secretaría del Consejo General, además de ser el área encargada de tramitar y sustanciar en todas sus etapas los procedimientos de la competencia del Consejo General, por disposición legal también debe llevar el registro de las quejas que tramitan las Juntas y los Consejos Distritales. En efecto, a la Secretaría le corresponde recibir y tramitar todas las quejas que se presenten por presuntas infracciones a la normatividad electoral, hasta poner en estado de resolución cada expediente, para que el Consejo General resuelva el fondo de la acusación planteada. La única excepción son las quejas en materia de financiamiento, pues éstas cursan por la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Tanto los procedimientos ordinarios como los especiales son tramitados en todas sus etapas por la propia Secretaría. Las diferencias entre uno y otro no sólo se refieren a aspectos de procedencia sino también a su trayectoria procesal. En los procedimientos ordinarios la tramitación es preponderantemente escrita y los plazos con los que cuenta la autoridad instructora son más amplios. En los procedimientos ordinarios la Comisión de Quejas y Denuncias opera como una instancia intermedia entre la Secretaría y el Consejo General, pues una vez que la Secretaría formula un proyecto de resolución debe someterlo a la consideración de la Comisión para que ésta lo modifique o devuelva para alguna diligencia a la Secretaría o, bien, lo apruebe para su presentación al Consejo General.

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

Mención especial merecen las llamadas “medidas cautelares”, una figura también nueva en la ley electoral y que tiene como fin cortar de tajo la propaganda que se encuentra difundiendo durante el proceso electoral y que se presume contraria a la ley. La Secretaría es la instancia que propone a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de las medidas cautelares, con independencia que el fondo de la cuestión se encuentre en su etapa de desahogo. En el cuadro IV.2 se presenta un resumen de los asuntos que merecieron la intervención y valoración de la Comisión de Quejas y Denuncias.

Cuadro IV.2 Expedientes de queja en los que la Comisión de Quejas y Denuncias analizó la procedencia o no de decretar medidas cautelares

Expediente	Partes	Medida solicitada	Fecha de sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias y sentido de la resolución
SCG/PE/CG/042/2009	El Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del IFE vs Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Spots en televisión de legisladores del PVEM.	Retirar del aire los promocionales.	26 de marzo. Se concedieron únicamente para el efecto de que retirara el logotipo del PVEM.
SCG/PE/PSD/CG/053/2009 y su acumulado SCG/PE/PSD/CG/054/2009	Partido Socialdemócrata (PSD), Partido del Trabajo y otros vs spots en televisión del PVEM fuera de la pauta.	Retirar del aire los promocionales.	2 de abril. Se niegan.
SCG/PE/PRI/CG/066/2009	Partido Revolucionario Institucional (PRI) vs Partido Acción Nacional (PAN). Propaganda del PAN llamada "PRIMITIVO" difundida en las revistas <i>Letras Libres</i> y <i>Nexos</i> .	No volver a contratar o difundir la propaganda objeto de la queja.	17 abril. Se conceden.
SCG/PE/FHB/JL/VER/077/2009	Gobierno del Estado de Veracruz vs PAN. Difusión en YouTube de un video llamado "Yo te vi robando".		12 de mayo. Se ordenó a YouTube LLC y/o su sucursal en México, retirar el video.
SCG/PE/CG/178/2009 y su acumulado SCG/PE/CG/179/2009	PAN vs PVEM. Promocional en televisión de "PVEM, TV y Novelas, Maite Perroni" difundido por Televimex, SA XEW-TV Canal 2.	Retirar del aire el promocional.	18 de junio. Se concedió parcialmente. Se ordenó a Editorial Televisa Internacional, SA de CV, modificar el promocional a efecto de que retirare la imagen consistente en el emblema del PVEM.
SCG/PE/CG/225/2009 y sus acumulados	Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del IFE vs PAN. Transmisión en Televisión Azteca, SA de CV, del promocional "PAN-Revista <i>Vértigo</i> ".	Retirar del aire los promocionales.	1 de julio Se conceden.
SCG/PE/PRI/CG/242/2009 y sus acumulados	PRI vs PAN, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y C. Felipe Calderón Hinojosa. Entrega de cartas en casas de derechohabientes del IMSS, en las que ésta dependencia difunde obras y acciones que ha realizado el gobierno federal.	Se ordene al gobierno se abstenga de enviar esa propaganda.	1 de julio. Se conceden.
SCG/PE/CEENL/CG/247/2009	PAN vs Coalición Juntos por Nuevo León, Televimex, SA de CV, y otros. Difusión en radio y televisión de un spot de la revista <i>Impacto</i> .	El retiro del spot.	3 de julio Se conceden.
SCG/PE/IEPCT/CG/334/2009	PSD, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia vs spot en televisión "La actriz Maite Perroni y el Diputado Xavier López del Partido Verde Ecologista de México conversan mientras caminan por el pasillo interior en una construcción colonial mexicana".	El retiro del spot	2 abril Se niegan.

III. NUEVO ROL DE LAS JUNTAS Y LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES

El actual esquema de atención de las quejas incluye la descentralización de la actividad indagatoria y resolutoria del IFE. La reforma al COFIPE dotó de facultades a las Juntas y los Consejos Distritales y Locales del país para que en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales atiendan las quejas que por actos anticipados de precampaña, de campaña y de propaganda distinta a la que se difunde en radio y televisión se presentan, sus razones:

- Radicar las instancias de justicia electoral lo más cerca posible del terreno donde los partidos compiten y hacen su propaganda.
- Conocer y desahogar con mayor rapidez las quejas que sobre propaganda conozca el IFE.
- Descargar al Consejo General de resolver situaciones que ocurren en todo el país.

La nueva estructura está constituida de la siguiente manera:

- 300 Consejos Distritales se convierten en autoridad resolutoria.
- Los vocales ejecutivos son responsables de la función indagatoria:
 - a) Ejercen todas las facultades descritas para la Secretaría del Consejo General ante actos anticipados de campaña y conductas ilegales en la propaganda de los partidos.
 - b) Los Consejos Locales son segunda instancia respecto de las resoluciones distritales.
- Los Consejos Locales y Distritales son autoridades resolutorias encargados de aprobar, rechazar o modificar los proyectos de resolución que presenten los Vocales Locales o Distritales. La mayoría del Consejo determina el sentido de la sanción.

Las consecuencias que esto ha generado son:

- Mayor cercanía entre la situación demandada, el quejoso y la autoridad que resuelve.
- Mayor rapidez al emitir la resolución.
- Se inaugura un sistema de descentralización, pero también de dispersión y aún de contradicción de criterios incluso en la misma entidad, lo que se puede armonizar a través de los recursos de revisión que en contra de las resoluciones distritales se presenten en la Junta o Consejo Local.
- La necesidad de establecer dispositivos de conocimiento rápido, corrección, coherencia y congruencia entre los distintos órganos del IFE (recurso de revisión, facultad de atracción de la Secretaría del Consejo General, sistemas de comunicación instantánea, apelación al TEPJF).

IV. ESTADÍSTICA GLOBAL

De acuerdo con las cifras, el proceso electoral federal 2008–2009 es el que ha tenido el más alto nivel de litigio desde la fundación del IFE. De tal suerte que la estructura ejecutiva y los Consejeros Electorales han invertido una gran parte de su tiempo efectivo en la instrucción y resolución de los PES, lo que ha modificado sustancialmente la operación normal de toda la institución. Los números por sí mismos, resultan elocuentes.

Durante el proceso electoral federal que se desarrolló del 3 de octubre de 2008 al 28 de agosto de 2009,⁴ se recibieron y atendieron 1,026 quejas y denuncias de PES en todo el país, más las que se tramitan simultáneamente por la vía ordinaria.⁵

De las 1,026 quejas PES, 663, es decir, el 65%, han sido atendidas por las Juntas y los Consejos Distritales. En otras palabras, la reforma electoral funcionó, en la medida que logró descentralizar la mayor parte de la labor juzgadora del IFE. No está de más recordar que antes de este proceso electoral sólo el Consejo General poseía tal facultad. Ahora es una labor de toda la estructura y de todos los consejos del país.

De las 363 quejas PES recibidas a nivel central, 312 están concluidas, lo que representa el 83% de las quejas recibidas. Al 23 de septiembre de 2009, quedaban por resolver 51 quejas.⁶

En los meses de junio y julio creció de manera significativa el número de quejas en 49%, esto es, en sólo dos meses se presentó casi la mitad del total de quejas atendidas a nivel central en un proceso de diez meses.

4. Respecto a la fecha de conclusión del proceso electoral, el párrafo primero del artículo 210 del COFIPE establece que el proceso electoral ordinario se inicia en octubre del año previo al de la elección y que la conclusión será una vez que el TEPJF haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. En el mismo sentido, el párrafo quinto establece que la etapa de resultados y declaración de validez de la elección se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que en su caso emita en última instancia el Tribunal Electoral. En este proceso electoral, el último de los medios de impugnación en relación con la elección fue resuelto por el TEPJF en la sesión pública del 27 de agosto de 2009. En consecuencia, el Consejo General de este Instituto sesionó al día siguiente para dar cumplimiento a las sentencias emitidas.

5. En 2008 se recibieron 277 quejas ordinarias y en 2009, al 28 de agosto, se recibieron 186.

6. Información actualizada al 31 de septiembre de 2009.

A guisa de comparación: en el año electoral 2006, se recibieron 779 quejas en total; para 2009 al 28 de agosto se habían radicado 953 especiales, más 186 quejas ordinarias, esto es, más de un millar en ocho meses.

V. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LAS QUEJAS PES QUE SE TRAMITARON A NIVEL CENTRAL Y QUE SE ENCUENTRAN EN TRÁMITE

Durante el proceso electoral federal 2008–2009, en la Secretaría del Consejo General se formaron 363 (35%) expedientes de queja de PES. En el mismo proceso, pero a nivel distrital, se presentaron 663 (65%) quejas.

VI. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LAS QUEJAS DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO GENERAL, ATENDIDAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009

En los cuadros IV.3 al IV.5 se presentan los principales datos arrojados durante el desarrollo del proceso electoral federal en este rubro.

Cuadro IV.3 Quejas por denunciante

Denunciante	Total	Porcentaje
Partidos políticos	257	71%
Oficio	46	13%
Ciudadanos	44	12%
Institutos electorales	11	3%
Otros	5	1%
Total	363	100%

Cuadro IV.4 Quejas presentadas por partido político denunciante

Denunciante	Total	Porcentaje
Partido Acción Nacional	86	33.46%
Partido Revolucionario Institucional	83	32.30%
Partido de la Revolución Democrática	43	16.73%
Convergencia	18	7.00%
Partido Verde Ecologista de México	17	6.62%
Partido Social Demócrata	6	2.33%
Otros	4	1.56%
Total	257	100%

Cuadro IV.5 Quejas por grupos de infracción

Presuntas infracciones	Total	Porcentaje
Promoción personalizada de servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos (párrafos 7 y 8 artículo 134 constitucional).	72	20%
Denigración y calumnia.	59	16%
Propaganda contraria al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	47	13%
Contratación tiempo radio y televisión.	47	13%
Difusión propaganda gubernamental en etapa de campaña.	44	12%
Actos anticipados de precampaña y campaña.	48	13%
Incumplimiento de pautas en radio y televisión.	36	10%
Utilización indebida de programas públicos.	10	3%
Total	363	100%

Nota: En la información se distinguen los asuntos relativos a la contratación ilegal de tiempo en radio y televisión, de los incumplimientos a las pautas aprobadas por el Instituto Federal Electoral, los cuales sumados dan el 23% de la totalidad de las quejas atendidas.

Estado procesal de las quejas atendidas a nivel central

Del total de 363 quejas que se radicaron a nivel central, al 23 de septiembre de 2009 se habían resuelto 312 (83%) y se encontraban pendientes de resolver 51 (17%).

Es relevante hacer notar que durante junio y julio de 2009 se presentó el mayor número de quejas: 105 en junio y 73 en julio, es decir, 49% del total de quejas recibidas en todo el proceso electoral.

Algunas consideraciones y aspectos de las quejas y denuncias en materia de radio y televisión

La tramitación de las quejas en materia de radio y televisión arrojó como experiencia que en todos los casos —en todos los expedientes que se tramitaron— el monitoreo institucional en radio y televisión fue el elemento de prueba determinante para sustentar los incumplimientos y violaciones que fueron denunciados o que fueron advertidos por la propia autoridad administrativa electoral. En todos estos expedientes, la evidencia para demostrar la ilegalidad o no de la conducta, fue proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del propio Instituto, que en tiempos muy reducidos aportó los elementos de prueba para dar cuenta de las circunstancias de modo, lugar y tiempo de las conductas.

La información que la Dirección proporcionó, contiene datos puntuales de los concesionarios o permisionarios, los canales o frecuencias involucrados, los días, las horas, minutos y segundos en que se efectuaron las transmisiones bajo investigación, así como su duración, además de la grabación respectiva. Asimismo, en los casos seguidos por no transmisión de los promocionales pautados por el IFE, se proporcionaron los datos específicos de los tiempos y materiales pautados y no transmitidos, así como las grabaciones para demostrar el incumplimiento y los datos de identificación de los presuntos responsables.⁷

Por otro lado, la investigación de estos asuntos también permitió advertir otro tipo de complejidades en la tramitación. Por ejemplo, en los asuntos por transmisión de propaganda no ordenada por

7. El 21 de octubre de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral, aprobó la Tesis xxxix/2009, de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA ELABORAR “TESTIGOS DE GRABACIÓN” A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE PAUTAS DE TRANSMISIÓN DE MENSAJES EN MATERIA ELECTORAL, en la que se establece que el IFE, para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, puede asistirse de las tecnologías, los instrumentos o los mecanismos que resulten adecuados para ese efecto, como es la grabación de las transmisiones de radio y televisión, denominada “testigos de grabación”, cuya finalidad es compararla con los datos contenidos en la pauta correspondiente y determinar si el mensaje fue transmitido en los términos ordenados.

el IFE, un obstáculo a superar fue la dificultad para documentar o acreditar en forma fehaciente los acuerdos entre las partes para posicionar en la radio y la televisión publicidad electoral adicional a la que por ley le corresponde a cada partido político. Entonces, por un lado, se tenía certeza de la ilegalidad de la propaganda (derivada de los elementos objetivos y subjetivos de la publicidad) y, por otro, dificultad para determinar la imputación de responsabilidad de los presuntos responsables (a quién sancionar). En este tipo de asuntos (tramitados por transmisión de propaganda no ordenada por el IFE), además se advirtió lo siguiente:

- Que la colocación de la propaganda se hizo a través de terceros, no en forma directa por los partidos políticos.
- Que se trató de encubrir la publicidad, para aparentar que lo que se difundía era otro producto, un producto comercial y no político-electoral (por ejemplo a través de la difusión de ejemplares de revistas).

En este último tipo de casos, debido a que los acuerdos de grupos corporativos (entre editorialistas de revistas y concesionarios y permisionarios de radio y televisión) no se formalizan mediante un contrato escrito (y si se hace éstos son ocultados a la autoridad electoral sin que se tenga la posibilidad material de obtenerlos), se vuelve casi imposible acreditar los términos de las contrataciones y de esta manera determinar el grado objetivo de responsabilidad de cada parte.

Otro nivel de complejidad y reto al que se enfrenta el IFE, también se ha venido develando con la tramitación y resolución de asuntos en los que la conducta denunciada es la transmisión y difusión de propaganda electoral no ordenada por el IFE, pero con la peculiaridad de no haber sido transmitida en los espacios o tiempos destinados para la inserción de propaganda o publicidad comercial. En ellos, la dificultad es mayor pues el mensaje o propaganda electoral aparece dentro de los propios programas de televisión y radio, tales como noticieros, programas de espectáculos, programas especializados, etcetera.

Aún y cuando al día de hoy ya existen algunos criterios tanto del IFE como del TEPJF respecto a la propaganda comercial que puede infringir la legislación electoral, lo cierto es que no se tienen aún certezas firmes para resolver los casos de referencias visuales o auditivas a asuntos electorales que se realizan fuera del espacio convencional destinado para la difusión de publicidad (modalidad conocida como propaganda integrada); pues existen dificultades incluso para determinar cuándo es o no propaganda, hasta a dónde llega la libertad de información, así como cuándo es y cuándo no es, en su caso, propaganda integrada.

Información cuantitativa y cualitativa de los asuntos de radio y televisión

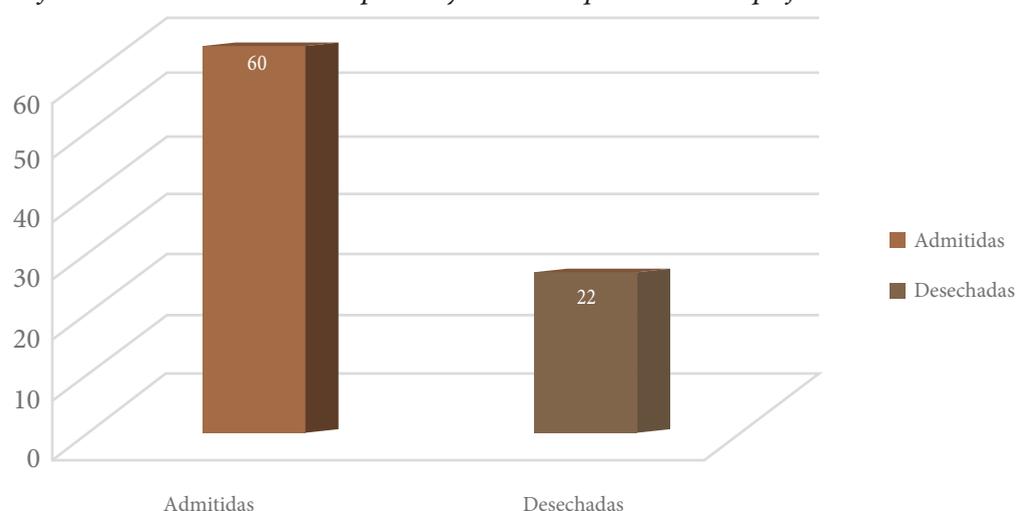
El total de quejas PES recibidas durante el proceso federal electoral 2008–2009 fue de 1,026, incluyendo las centrales y las distritales. El número de quejas relacionadas con presuntas violaciones en materia de radio y televisión fue de 82, esto es, 8% del total; de ellas, se recibieron cuatro de octubre a diciembre de 2008 y 78 de enero al 28 de agosto de 2009. Las quejas recibidas en materia de radio y televisión representaron el 23% de las quejas atendidas a nivel central; este porcentaje de quejas es respecto de la totalidad de aquellas de la competencia del Consejo General.

El sentido del acuerdo que recayó a la interposición de la queja fue el siguiente: 60 quejas fueron admitidas y 22 fueron desechadas (véase la gráfica IV.5). El motivo por el que se desecharon las quejas fue por no cumplir con alguno de los requisitos que el COFIPE

establece para el inicio de un procedimiento. Como se ha dicho, a diferencia de los asuntos que se tramitan en la vía ordinaria, en los especiales no existe “prevención” para el denunciante, por lo que en caso de que el escrito de queja o denuncia no tenga la totalidad de formalidades de ley se debe desechar la queja en forma lisa y llana.

Las quejas admitidas dieron origen a la tramitación del correspondiente procedimiento especial sancionador. De ellas, 25 se declararon fundadas, 21 se declararon infundadas y 18 estaban en trámite al 23 de septiembre de 2009; estos datos reflejan el sentido de las resoluciones adoptadas por el Consejo General, al resolver en definitiva los asuntos. De las quejas fundadas, el monto más alto de la sanción económica se encuentra en el expediente SCG/PE/CG/0308/2009, donde el Consejo General multó a Televisión Azteca con \$21, 920,000 pesos. En el cuadro IV.6 se desglosan los motivos de las presuntas violaciones.

Gráfica IV.5 Sentido del escrito que recayó a la interposición de la queja



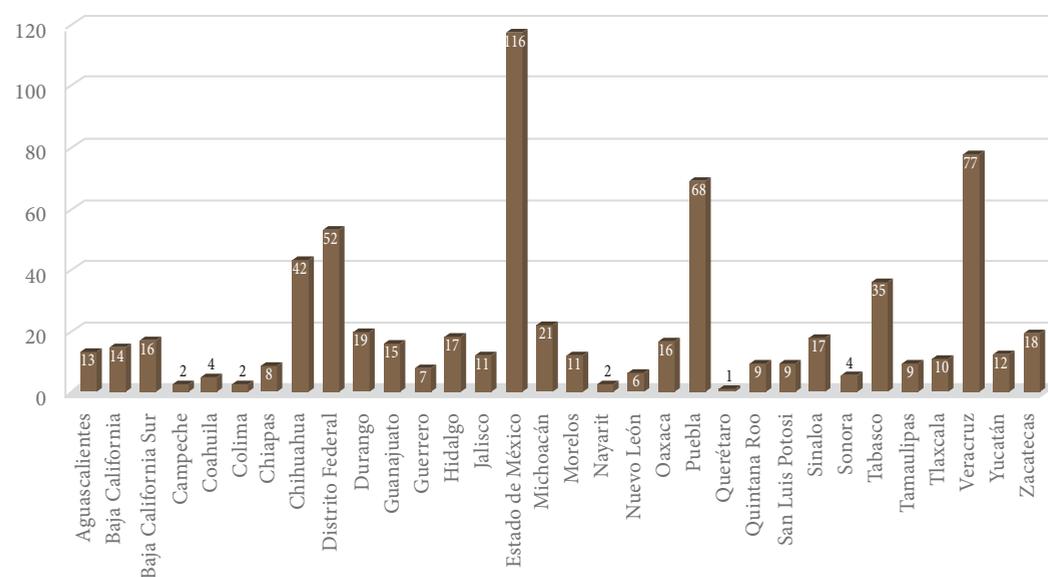
Cuadro IV.6 Agrupación de las quejas por motivo de presunta violación

Presuntas infracciones	Total	Porcentaje
No transmisión de promocionales	24	29%
Transmisión de propaganda no ordenada por el Instituto Federal Electoral	22	27%
Promoción de imagen en entrevistas (noticieros, programas de televisión)	13	16%
Compra de spots	12	15%
Compra de spots (informes de labores)	4	5%
Manipulación de propaganda (cortinillas)	2	2%
Propaganda integrada	1	1%
Otros	4	5%
Total	82	100%

VII. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE LAS QUEJAS QUE SE TRAMITARON A NIVEL DISTRITAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009

El número total de expedientes de PES tramitados: 663. El desglose por entidad federativa se presenta en la gráfica IV.6.

Gráfica IV.6 Distribución de las quejas presentadas por entidad federativa



Como se ve, en sólo tres entidades federativas —Estado de México, Veracruz y Puebla—, se concentró poco más de la tercera parte de las quejas que se tramitaron en los 300 distritos electorales. En oposición a entidades como Campeche, Colima, Nayarit y Querétaro, en donde apenas se presentaron un total de siete quejas.

En los cuadros IV.7 y IV.8 se muestran las distintas clasificaciones del tipo de quejas presentadas a nivel distrital, mientras que en el cuadro IV.9 se hace una síntesis de los expedientes más relevantes.

Cuadro IV.7 Agrupación de las quejas por denunciante

Denunciante	Total	Porcentaje
Partidos políticos	512	77%
Ciudadanos	107	16%
Oficio	37	6%
Municipios	4	1%
Asociaciones civiles	2	0%
Otros	1	0%
Total	663	100%

Cuadro IV.8 Agrupación de las quejas por grandes categorías de presuntas infracciones

Preguntas infracciones	Total	Porcentaje
Propaganda contraria normatividad electoral	392	59%
Actos anticipados	129	19%
Propaganda gubernamental personalizada (134-8)	59	9%
Denigración y calumnia	32	5%
Uso indebido programas sociales	25	4%
Difusión de propaganda gubernamental en campaña	15	2%
Inducción o coacción el voto	11	2%
Total	663	100%

Cuadro IV.9 Síntesis de expedientes relevantes

Datos del expediente	Identificación del caso
SUP-RAP-07-2009	Presidente municipal de Comacalco, Tabasco. Se denuncia información contenida en el portal de Internet de la Presidencia Municipal. La Sala Superior del TEPJF consideró que algunos de los elementos de la denuncia pueden calificarse como propaganda política.
SUP-RAP-23-2009 y su acumulado SUP-RAP-24-2009	Propaganda de partido político que difunde los logros de los gobiernos emanados de sus partidos. La sentencia confirma el criterio del Consejo General en el sentido de que la mención de los logros de los gobiernos y de los programas que promueven en la propaganda de los partidos políticos, no transgrede el marco electoral.
SUP-RAP-43-2009	Presidente municipal de Jalpa, Tabasco. La sentencia analiza expresiones que aparecen en la reseña de la trayectoria personal del presidente municipal, que aparece en el portal de Internet de la Presidencia Municipal. La Sala Superior consideró que parte del contenido de la síntesis curricular promueve la imagen del servidor público, con uso de recursos públicos.
SUP-RAP-59-2009	Televimex (Televisa). La sentencia consideró que la inserción de cortinillas en la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE es una forma de manipulación de la propaganda.
SUP-RAP-75-2009 y su acumulado SUP-RAP-82-2009	Promocionales en televisión de legisladores de un instituto político, presentados como informes de gobierno. La Sala Superior consideró que los promocionales no transgreden la normatividad electoral, aún y cuando hayan sido pagados con recursos privados, y en los mismos aparezca el logotipo del instituto político al que pertenecen, se hayan transmitido en el período de intercampañas y hayan sido transmitidos por varios días.
SUP-RAP-81-2009 y su acumulado SUP-RAP-85-2009	Sopa de letras. Se confirmó que la propaganda difundida denigra y calumnia a un partido político. Establece los elementos que integran los actos anticipados de campaña.

Datos del expediente	Identificación del caso
SUP-RAP-175-2009	Se trata del primer caso de ejercicio del derecho de réplica que tuvo que analizar el Consejo General. Un candidato a diputado denunció que el periódico <i>El Norte</i> publicó una nota que indica que falsificó su título profesional de doctor y que fue expulsado de la Universidad Autónoma de Nuevo León en el año 2004. Ante la ausencia de normas legales que posibiliten al IFE pronunciarse sobre este tipo de asuntos, la queja se desechó. Esta determinación fue revocada por el TEPJF, quien ordenó al IFE conocer del asunto, señalando que la ausencia de una ley sobre el derecho de réplica que regule ese derecho fundamental vinculado con la materia electoral, no es óbice para que el Instituto tome las medidas pertinentes cuando se hace valer. Para lo cual debía tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley sobre Delitos de Imprenta, en tanto se expide la ley de la materia para el ejercicio del derecho de réplica a que se refiere el artículo 233, párrafo 4, del COFIPE.
SCG/PE/FHB/JL/VER/077/2009	Propaganda difundida en el sitio de Internet conocido como YouTube. El Consejo General determinó que no es posible sancionar por violaciones cometidas a través de este medio de comunicación. Mediante sentencia identificada con el número SUP/RAP/153/2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), confirmó la resolución del Consejo General. El argumento central de la determinación es que el sitio de Internet http://www.youtube.com , es una <i>web</i> que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales pueden ser reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario sin que medie para tal efecto un contrato entre el usuario y el portal de la Internet, así como tampoco requiere de la aportación de algún medio de identificación personalizado para estar en aptitud de reproducir el o los videos. Por lo que no es posible determinar con un grado mínimo de certeza el autor o el responsable de la difusión de la información en dicho medio.
SCG/PE/CG/009/2009	Se acreditó la infracción al artículo 350 inciso d) del COFIPE, por manipulación de la propaganda electoral pautaada por el IFE (agrupación de spots, cortinillas e interrupción de la programación). Se impuso a Televimex una sanción consistente en amonestación pública.
SCG/PE/CG/010/2009	Se acreditó la infracción al artículo 350 inciso d) del COFIPE, por manipulación de la propaganda electoral pautaada por el IFE (agrupación de spots, cortinillas e interrupción de la programación). Se impuso a Televisión Azteca una sanción consistente en amonestación pública. En este expediente se multó además con una sanción económica por dos millones de pesos, por haber realizado bloqueos a la señal de la concesionaria que se transmitió por el sistema de televisión restringida conocido como Sky al inicio de las precampañas electorales.
SCG/PE/PRD/JD03/QR/014/2009	Se acreditó que una precandidata del Partido Acción Nacional compró tiempo en televisión con el fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El expediente fue devuelto al Consejo General del IFE en varias ocasiones. La sanción final que se le impuso a la infractora fue la pérdida de su registro para participar en la contienda electoral y una sanción económica.
SCG/PE/PSD/CG/053/2009 y su acumulado SCG/PE/PSD/CG/054/2009	Spots en televisión de legisladores de un instituto político, presentados como informes de gobierno. El Consejo General resolvió sancionar al instituto político por la compra indebida de tiempo en televisión y a las concesionarias de televisión por haber transmitido propaganda electoral no ordenada por el IFE, ya que consideró que se trató de propaganda electoral encubierta en informe de labores. Sin embargo, la Sala Superior consideró que los spots no trasgreden la normatividad electoral, aún y cuando hayan sido pagados con recursos privados, y en los mismos aparezca el logotipo del instituto político al que pertenecen, se hayan transmitido en el período de intercampañas y hayan sido transmitidos por varios días.
SCG/PE/PAN/CG/148/2009 y sus acumulados SCG/PE/CONV/JL/COAH/171/2009, SCG/PE/PAN/CG/178/2009 y SCG/PE/CG/179/2009	Se denunció un promocional de la revista <i>TV y Novelas</i> , en la que se difundía propaganda electoral en favor de un instituto político, en contravención a las normas electorales. El Consejo General resolvió sancionar a la editorial de la revista, a las concesionarias que transmitieron la propaganda y al partido político involucrado. El TEPJF confirmó la resolución. Se impuso una sanción económica a cada uno de los sujetos involucrados por cuatro millones de pesos.
SCG/PE/CG/0308/2009	Se impuso la sanción más alta de todo el proceso electoral a Televisión Azteca, SA de CV, por no haber transmitido más de cinco mil promocionales en la señal que se retransmite en el servicio de televisión restringida conocido como Cablevisión y Sky. Se le impuso una multa de 21 millones 920 mil pesos. La sanción fue confirmada por el TEPJF.
SCG/PE/PAN/CG/206/2009 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/207/2009	La denuncia se interpuso en virtud de que en un capítulo de una telenovela transmitida en un canal de televisión abierta, uno de los actores asociado a la publicidad de un instituto político, portaba en su ropa elementos que hacían referencia al partido político con el que es vinculado. El Consejo General consideró que se trataba de propaganda que puede influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, por tanto contraria a derecho. Se trata del primer asunto donde el Consejo General resolvió sancionar por “propaganda integrada”. La sanción consistió en una amonestación pública al partido político y a la concesionaria. El TEPJF, a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-273/2009, confirmó en sus términos la decisión del Consejo General consistente en sancionar al partido político y a la concesionaria de televisión por la difusión de propaganda electoral no ordenada por el IFE.
SCG/PE/PRI/CG/158/2009	Se denunció que la difusión en televisión de un ejemplar de la revista <i>Poder y Negocios</i> era violatoria del marco legal electoral debido a que con la misma se podían influir en las preferencias electorales de los ciudadanos debido a que la portada de la revista incluía la imagen, el nombre y el partido político de un candidato. El Consejo General resolvió que el asunto era infundado. Sin embargo, la Sala, al conocer del asunto, determinó que la difusión en televisión de ese ejemplar de la revista sí contenía elementos de carácter electoral que pueden influir en las preferencias de los ciudadanos, por lo que devolvió el asunto al Consejo General, para el efecto de que individualizara las sanciones aplicables a cada uno de los infractores. Esto es, a la editorial de la revista, a la persona moral titular de los derechos de autor, a la concesionaria que difundió la propaganda, al partido político y al candidato involucrados (por culpa in vigilando).
SCG/PE/IEDF/CG/317/2009 y su acumulado SCG/PE/IEDF/CG/318/2009	Se denunció que en la transmisión los días 24 y 28 de junio de 2009, en el canal deportivo ESPN, dentro del programa <i>Perfiles</i> , se transmitieron dos reportajes protagonizados por la C. Ana Gabriela Guevara, entonces candidata del PRD a Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, que tuvieron la finalidad de promover su candidatura, en presunta violación del artículo 41, Base III, Apartado A de la Constitución. El 2 de septiembre de 2009, el Consejo General resolvió que el asunto era infundado. La principal razón en que se sustentó la resolución fue que el programa no cumple con los requisitos para ser considerado como propaganda.

Acciones adoptadas por el Instituto Federal Electoral para implementar la reforma en materia de quejas

a) Reestructuración de la Dirección Jurídica

En virtud de que la reforma en materia electoral de 2007–2008 amplió las atribuciones y obligaciones del Instituto, se hizo necesario hacer un diagnóstico de las áreas operativas que intervienen en el proceso, con el objeto de conocer los requerimientos financieros, materiales y humanos para atender adecuadamente las nuevas atribuciones.

La Dirección Jurídica planteó la insuficiencia de personal del área para atender los PES en los breves plazos establecidos por la ley. En este sentido, por Acuerdo del Secretario Ejecutivo, de 12 de septiembre de 2008, se aprobó la reestructuración de dicha unidad jurídica y se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Administración, a efecto de realizar las gestiones necesarias. Este acuerdo entró en vigor el 16 de septiembre de 2008. El número de plazas de nueva creación que se incorporaron a la reestructura es de 42, de la siguiente manera:

- Cuatro de nivel Subdirección.
- 12 de nivel Jefatura de Departamento.
- 26 técnicos operativos.

b) Reuniones regionales

Para la atención del proceso electoral federal 2008–2009, también se diseñó un conjunto de reuniones regionales de capacitación. Las reuniones buscaron fortalecer la capacidad de respuesta institucional en relación con asuntos relevantes del proceso electoral federal establecidos por la reforma electoral reciente. Uno de los asuntos de particular importancia fue el referente a las atribuciones de los consejos distritales para la atención del procedimiento especial sancionador.

El 13 de noviembre de 2008, en la ciudad de México se llevó a cabo una reunión nacional de Consejeros Electorales de los 32 Consejos Locales; entre los temas tratados con mayor rigor fue el procedimiento especial sancionador que tramitan las Juntas y los Consejos Distritales, así como el recurso de revisión que, en contra de sus sentencias, pueden interponerse eventualmente.

Los días 3 y 4 de marzo de 2009, en la ciudad de México se realizó la capacitación de los 32 Vocales Secretarios de las Juntas Locales Ejecutivas y de los 32 Asesores Jurídicos que recién habían sido contratados para apoyar el trabajo de las Juntas y los Consejos Locales.

Durante los meses de marzo, abril y mayo se efectuó la capacitación escalonada de los Consejeros Electorales Distritales de todo el país. Se convocó a los siete consejeros de cada Consejo Distrital, incluido el presidente, lo que hizo un total de dos mil 100 participantes, a los que se sumaron 64 personas más: los presidentes de los 32 Consejos Locales y 32 Consejeros Locales designados por sus compañeros, a razón de uno por cada consejo local, para asistir a la reunión regional correspondiente. El universo total fue de dos mil 164 participantes.

Además, se realizaron cinco reuniones regionales, con un esquema de seis mesas de trabajo, por lo que hubo que convocar a un promedio de 60 distritos por reunión; asistieron 420 participantes distritales, en promedio, además de 12 y 13 consejeros de nivel local (72 personas por mesa de trabajo y 433 participantes por reunión). Con el propósito de reducir el costo de las reuniones en cuanto al gasto de transportación, se realizaron: una en Guadalajara, una en Monterrey y tres en la ciudad de México.

c) Contratación de 32 asesores jurídicos de Junta Local y de 300 auxiliares jurídicos de Junta Distrital

En virtud de que con la reforma constitucional electoral de 2007–2008 se modificó el sistema institucional para atender las quejas y denuncias por violaciones en materia electoral y se confirieron atribuciones a las Juntas y los Consejos Locales y Distritales del Instituto, se hizo necesario establecer elementos de apoyo para cumplir eficazmente con las funciones en esta materia.

A fin de proporcionar asesoría y atender los requerimientos legales de las Juntas Ejecutivas en materia de quejas y denuncias, procedimientos administrativos, medios de impugnación en materia electoral, infracciones y sanciones originadas con motivo del proceso electoral, se contrató a 332 asesores jurídicos. De ellos, 32 se denominan Asesor Jurídico de Junta Local y cuentan con una plaza presupuestal desde el 1 de enero de 2009; los 300 restantes se denominan Auxiliar Jurídico de Junta Distrital y cuentan con una plaza de honorarios con vigencia del 1 de enero al 30 de noviembre de 2009. Para el proceso de contratación, las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral, de Administración, así como la Dirección Jurídica, establecieron el perfil del puesto a ocupar, los requisitos que debían cubrir los aspirantes, el número de plazas a ocupar y el período de contratación. El análisis para la contratación se basó en la valoración curricular, prueba de conocimientos jurídicos y entrevista.

d) Creación del Centro de Atención Jurídica

Toda vez que la tramitación y resolución de quejas por parte de las Juntas y los Consejos Distritales requirió la construcción de criterios claros y uniformes que ayudaran a dichas autoridades en la toma de decisiones, la Secretaría Ejecutiva y la Dirección Jurídica instrumentaron un Centro de Atención Jurídica (CAJ) con el propósito de brindar asesoría legal telefónicamente, a los órganos desconcentrados, de tal manera que éstos podrían consultar los criterios legales sustentados por el Consejo General y por las distintas salas del TEPJF, para orientar sus determinaciones. Asimismo, el CAJ tuvo entre sus funciones ser una instancia de compilación de criterios legales. El CAJ inició operaciones el 16 de febrero de 2009, con un horario de atención de 8:00 a 21:00 horas, de lunes a viernes, y con el compromiso de atender las necesidades de los solicitantes en un plazo no mayor de 24 horas. De manera general, a este centro se le asignaron las siguientes tareas:

- Atender las consultas formuladas por los órganos desconcentrados del Instituto, sobre los criterios establecidos por el Consejo General, los criterios de jurisprudencia y las tesis relevantes y sobre aquellos aspectos legales relacionados.
- Integrar una compilación de criterios jurídicos aplicables a los procedimientos con base en la normatividad de la materia, los criterios emitidos por el Consejo General y el TEPJF.
- Llevar un archivo de consultas desahogadas.
- Dar seguimiento a las sentencias que dicten las Salas del TEPJF en materia de procedimientos administrativos sancionatorios, a efecto de conocer los antecedentes y los criterios jurídicos utilizados.

El CAJ atendió de manera exclusiva a los dos mil 333 Consejeros Electorales Distritales de la república, esto con la finalidad de darles una atención personalizada que facilitara una actuación más expedita, así como apoyo legal útil para que pudieran desarrollar de mejor manera la labor sustantiva que realizan en materia de quejas.

Parte esencial del trabajo del CAJ fue el desarrollo de temas, con la finalidad de obtener criterios jurídicos actualizados para apoyar a los Consejeros Electorales en la toma de decisiones a la hora de resolver los procedimientos sancionadores puestos a su consideración. Durante la vigencia del Centro, se desarrollaron más de 40 tópicos, los cuales se adjuntan en el anexo 22 y en los que, entre otros, se abordan los siguientes aspectos:

- Alusión de programas de gobierno en la propaganda política.
- Individualización de sanciones.

- Fuero de servidores públicos.
- Medidas cautelares.
- Responsabilidad de los partidos políticos por actos de sus legisladores.
- Propaganda política de los partidos políticos en radio y televisión.
- Libertad de expresión.
- Equipamiento urbano.
- Censura previa.
- Propaganda denigratoria.
- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- Cancelación de registro por actos anticipados de campaña.
- Facultades del Secretario para desechar de plano.
- Competencia.
- Derecho corporativo (televisoras).
- Incumplimiento de resoluciones del Consejo.
- Reincidencia.
- Relación entre partidos y grupos parlamentarios.
- Reposición de tiempo.
- Símbolos religiosos en las campañas políticas.
- Vehículos de transporte y equipamiento urbano.
- 134 constitucional, entre otros.

En cuanto a las consultas atendidas por el CAJ durante el período mencionado, se cumplió un total de 259 solicitudes formales de información y los meses de mayo y junio fueron los de mayor afluencia de llamadas. Cabe señalar que paralelamente la Dirección Jurídica realizó una labor de atención de consultas vía telefónica y la Internet, para dar respuesta a las diversas dudas e inquietudes de los órganos desconcentrados del Instituto y ciudadanos, en más de cinco mil casos.

e) Creación del Sistema de Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias

Para cumplir con la obligación legal de llevar un registro puntual de las quejas o denuncias recibidas en el Instituto e informar de ellas al Consejo General, a partir del 5 de febrero de 2009 la Secretaría Ejecutiva implementó el Sistema de Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias, mediante el cual, no sólo realiza el registro sino que constituye una herramienta de seguimiento del estado procesal que guardan las quejas y denuncias presentadas tanto en la Secretaría del Consejo General como en los 300 distritos electorales.

El sistema referido permite que cualquier persona obtenga, mediante las categorías de búsqueda, información específica

de las quejas por probable infracción, promovente, denunciado, entidad federativa, entre otras categorías, lo que da posibilidades de analizar el comportamiento de los procedimientos sancionadores desde un criterio no sólo cuantitativo sino también cualitativo. Esto permite establecer criterios y análisis sustantivo en materia del derecho administrativo sancionador electoral. Es la primera vez que se implementa un sistema como éste absolutamente transparente. En el cuadro IV.10 se presentan algunos datos.

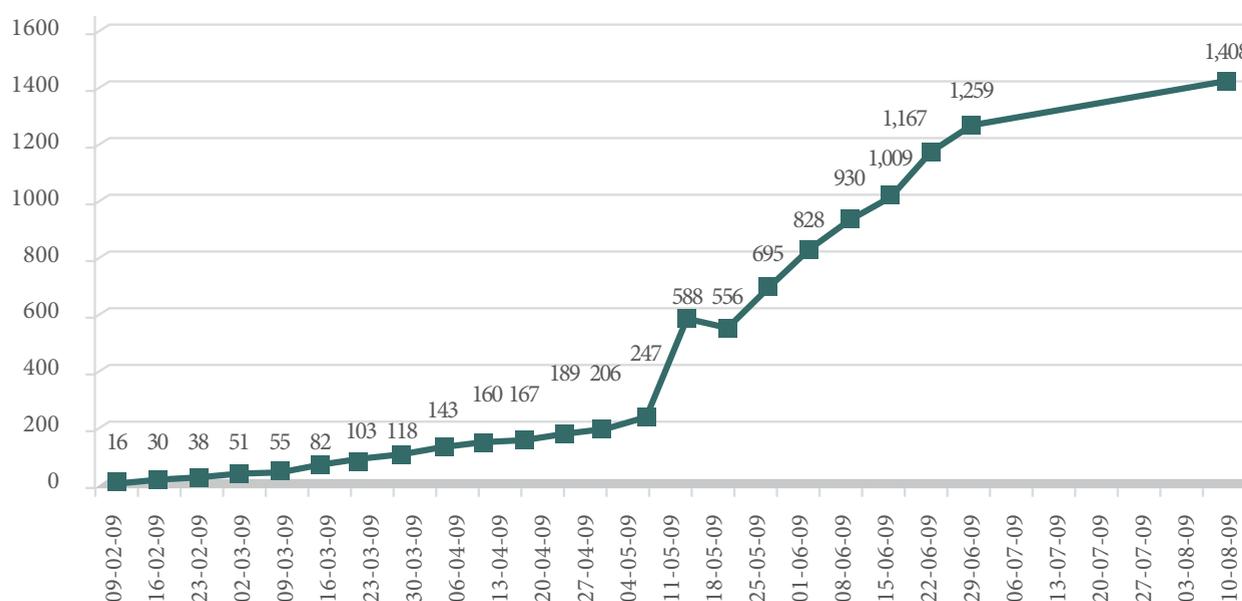
Cuadro IV.10 Registros en el Sistema para la Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias del 5 de febrero al 13 de agosto de 2009

Entidad federativa / Autoridad electoral	Número de registros
Secretaría Ejecutiva	161
Aguascalientes	17
Baja California	16
Baja California Sur	29
Campeche	7
Coahuila	7
Colima	2
Chiapas	19
Chihuahua	83
Distrito Federal	144
Durango	19
Guanajuato	20
Guerrero	31
Hidalgo	31
Jalisco	19
Estado de México	147
Michoacán	41
Morelos	29
Nayarit	6
Nuevo León	12
Oaxaca	34
Puebla	125
Querétaro	1
Quintana Roo	22
San Luis Potosí	10
Sinaloa	30
Sonora	15
Tabasco	42
Tamaulipas	26
Tlaxcala	19
Veracruz	176
Yucatán	17
Zacatecas	51
Total	1,408

Por su parte, la gráfica IV.7 indica: en el eje vertical o “y”, el número de registros que se encontraban almacenados en el Sistema para la Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias al 23 de septiembre de 2009; en el eje horizontal o “x”, se indican las fechas de corte de información en formato “dd/mm/aaaa”. Sobre la línea de tendencia se indica el número de registros para cada punto de corte. Como se puede observar, a los cua-

tro días de su puesta en operación, el sistema contaba con 16 registros. Hasta el 13 de agosto de 2009, el número de registros en el sistema había sido de 1,408, después de 26 semanas de operación. Se advierte que el número de registros en el sistema no resulta coincidente con el número de quejas, toda vez que no necesariamente los registros se traducen en número de expediente de queja para su tramitación.

Gráfica IV.7 Número de registros del Sistema para la Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias



VIII. CRITERIOS RELEVANTES:

UNA INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LA REFORMA ELECTORAL

El régimen sancionador es una de las innovaciones principales que trajo la reforma electoral 2007–2008 y tal vez es el tema que ha vivido la evolución más intensa desde la promulgación del nuevo COFIPE, pues se trata de definir los límites precisos de la nueva ley. Desde las nuevas restricciones colocadas en la Constitución (prohibición categórica a los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión, ampliación de los actores sujetos a sanción, nuevas responsabilidades de los servidores públicos, tipificación de calumnia y denigración como faltas a la Constitución de la República), hasta la redacción de un nuevo libro (séptimo) completo dentro

del código, demuestra claramente la voluntad legislativa para dar un lugar central y detallado al régimen de sanciones, en particular en materia de propaganda electoral.

Así, las quejas, las denuncias y los procedimientos adquirieron una nueva dimensión: se les dotó de un alcance muchísimo más amplio, se multiplicaron los sujetos de regulación y de sanción, se instrumentó un proceso de resolución más rápido, se precisaron las fórmulas de aplicación, se detallaron los tipos de infracción; además, se radicó como una de las responsabilidades principales para la decisión del Consejo General, de la Comisión de Denuncias y Quejas, y para la instrumentación, en la Secretaría del Consejo General del IFE.

Pero es probable que la novedad más radical consista en la descentralización de la tramitación y resolución de las quejas y denuncias, pues por primera vez en la historia electoral de México, los 300 Consejos Distritales se convierten en autoridad que resuelve las controversias en materia de propaganda política mediante el procedimiento especial sancionador. La única excepción es la propaganda que se difunde en radio y televisión, pues el Consejo General se convierte en la autoridad única en la materia.

Este capítulo tiene como finalidad reconocer esos cambios y ofrecer una lectura funcional de la Constitución y de la ley electoral, así como de los reglamentos y de la jurisprudencia emitida, con la finalidad de hacer explícito el marco de actuación del IFE durante el proceso electoral 2008–2009, es decir, durante el tiempo en que el Instituto aplicó, por primera vez y en conjunto, el nuevo entramado legal sancionatorio.

Las nuevas arenas de litigio

La reforma constitucional, la reforma al COFIPE y los últimos años de competencia y litigio electoral en México (a nivel federal y local), motivaron que las denuncias y quejas del reciente proceso electoral se ubicaran en cuatro “arenas” esenciales:

1. Violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión.
2. Conductas de servidores públicos que contravienen al artículo 134 constitucional.
3. Los actos anticipados de precampaña y de campaña.
4. La propaganda denigratoria o calumniosa.

De este esquema, se desprenden cinco conclusiones básicas, obvias, pero determinantes para la correcta atención de las quejas y denuncias:

- En proceso electoral se activan las cuatro “arenas” de posible controversia.
- Las cuatro “arenas” pueden cruzar por el procedimiento especial sancionatorio, es decir, por la vía expedita.
- Todos los temas pueden propiciar la apertura de las quejas o denuncias a petición de parte, radio y televisión y violación al 134 se deben abrir también, oficiosamente.
- La Secretaría Ejecutiva —a través de la Dirección Jurídica— es el pivote permanente, encargado de admitir, conocer, investigar, dar cauce, desahogar audiencias, formular los proyectos de resolución, entre otras acciones, en los cuatro casos.
- Según una lectura de la ley y el Reglamento del IFE en la materia, todas las violaciones al artículo 134 deben conocerse por el Consejo General. No obstante, existen criterios diversos en la materia, tanto al interior del Consejo General como en el TEPJF. Mientras que en el centro y norte del país las Juntas y los Consejos Distritales conocieron de quejas por presuntas infracciones a esta norma constitucional, en el sureste del país la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral revocó las resoluciones que en este rubro emitieron algunos Consejos Distritales, bajo el argumento de que la competencia para conocer y resolver este tipo de casos es siempre del Consejo General del IFE.

Aplicación de los procedimientos sancionadores

1. La autoridad electoral debió cobrar conciencia clara de las nuevas “arenas” legales que configuró la reforma electoral y de su significado:
 - a) Las violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión.
 - b) La propaganda de servidores públicos que contravengan al artículo 134 constitucional.
 - c) Los actos anticipados de precampaña y de campaña.
 - d) La propaganda denigratoria o calumniosa.
2. Para la atención correcta de cada queja, la autoridad debe, en primer lugar, ubicar “quién” —el sujeto— de la violación (quién, antes incluso de qué):
 - a) No todos los sujetos responden o son obligados por las mismas disposiciones o causales (por ejemplo, un partido no está sujeto al artículo 134 constitucional, los servidores públicos, sí).
3. El Secretario del Consejo General es competente para desechar la queja en el procedimiento especial sancionador, pero no

- puede hacerlo en el procedimiento ordinario.⁸
4. El Secretario del Consejo es competente para determinar el tipo de procedimiento sancionador a seguir. No es la voluntad del denunciante el factor que determina el desarrollo e instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, sino la valoración legal de la autoridad.
 5. Los parámetros mínimos a los cuales debe sujetarse la fundamentación y motivación del Secretario Ejecutivo al expresar sus resoluciones son las siguientes:⁹
 - a) Especificar los preceptos jurídicos aplicables y las razones en virtud de las cuales considera que tales preceptos se adecuan al caso concreto.
 - b) Realizar un análisis preliminar de los hechos denunciados, de las pruebas aportadas por las partes.
 6. En el caso de que exista duda sobre el tipo y naturaleza del proceso electoral —local o federal— en que ocurran presuntas infracciones o denuncias, el IFE tendrá que asumir la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.
 7. En la valoración de un procedimiento, la circunstancia de tiempo es fundamental, pues las prohibiciones van ensanchándose conforme llega el período de campaña electoral (fuera de proceso, precampaña, “intercampañas” y campañas electorales). Las reglas y restricciones cambian de modo notable según esa temporalidad.
 8. Toda conducta relativa a radio y televisión es revisada mediante procedimiento especial.¹⁰ La regla aplica tanto dentro como fuera del desarrollo de los procesos electorales.
 9. La prohibición de comprar, adquirir o vender tiempo en radio y televisión con fines político–electorales es el planteamiento medular de la reforma electoral 2007–2008, y esa intención quedó expresada en el artículo 41 de la Constitución. Con esa prohibición de carácter mercantil, se cumplen tres objetivos principales:
 - a) Abaratar la contienda electoral entre partidos.
 - b) Garantizar la equidad de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión.
 - c) Garantizar que terceros no incidan en el curso de los procesos electorales, en especial durante la campaña electoral.
 10. Los concesionarios y permisionarios de televisión que prestan el servicio de *televisión restringida*, deben incluir, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales, con las mismas características, espacios, promocionales y secuencias, con que se transmiten en televisión abierta.
 11. La experiencia de los períodos previos a la campaña electoral muestran que los “Actos anticipados de campaña y precampaña”, resultan ser las conductas sancionables de mayor dificultad para probar, pues su demostración ocurre siempre *a posteriori*, cuando el imputado se convierte en candidato. Ni la ley ni la Constitución sancionan intenciones o previsiones supuestas sino hechos demostrados, efectivamente cometidos.
 12. Los partidos políticos pueden, y aún deben, realizar propaganda exaltando o criticando programas sociales de gobierno. Por el contrario, los gobiernos, cualquiera que sea su nivel o filiación, están impedidos para ligar su publicidad con algún partido o candidato. Mientras los partidos deben promover libremente la discusión, la crítica o la reivindicación de las acciones de gobierno y sus programas, las instituciones públicas han de ceñirse estrictamente a los principios de imparcialidad.
 13. Los recursos privados y los particulares no son sujetos de violación al 134 constitucional. Es decir, los sujetos de la prohibición constitucional son los funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno y la materia de la prohibición es la aplicación indebida de recursos públicos.¹¹
 14. La reforma electoral y el entramado legal electoral no fueron ideados para cancelar la libertad de expresión sino para preservar la equidad. No se trata de privilegiar un bien jurídico por sobre el otro sino de proteger ambos. Las intenciones no son sancionables, ni las palabras, las frases, los discursos, las discusiones, por sí mismos, lo que es sancionable son —una vez más— los *hechos materiales* (salvo en el caso de denigración y calumnia), la alteración de la competencia mediante uso de elementos objetivos.
 15. La valoración en torno a una posible denigración y calumnia es siempre *casuística, contextual y contingente* y el procedimiento deberá iniciarse siempre a petición de parte agraviada.
 16. Las normas que prohíben la calumnia y la denigración, no limitan la libertad de expresión de otro sujeto que no sean los propios partidos políticos y sus militantes. Están dirigidas a ellos, los protagonistas de la contienda electoral. Así, los sujetos sancionables de la propaganda denigratoria son los parti-

8. “Ocho bases de resolución para el análisis de los procedimientos administrativos sancionadores”. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Febrero de 2009.

9. Tesis iv/2008. Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora”.

10. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 10/2008, “Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”.

11. *Ibidem*. “Ocho bases de resolución para el análisis de los procedimientos administrativos sancionadores”.

- dos políticos, sus dirigentes y sus militantes.¹²
17. Un criterio clave es separar y distinguir la crítica severa de la calumnia y la denigración. Siguiendo las tesis discutidas por el Consejo General del IFE, se debe insistir que la libertad de expresión se agota allí donde la propaganda acusa al adversario de conductas tipificadas penalmente. La crítica ha de ser tan amplia como se quiera, pero la acusación delincuencia forma parte de otra esfera —civil o penal— pero no de la propaganda electoral.
 18. Las autoridades electorales están obligadas a tomar nota de la viabilidad de la aplicabilidad de las medidas cautelares, especialmente en el caso de Internet. El hecho confirma varios elementos de doctrina jurídica que señalan dos rasgos obligados de las medidas cautelares: su provisionalidad e instrumentalidad. Si no se actualiza alguna de ellas, no procede decretar medidas cautelares.
 19. En el caso de Internet, se debe distinguir el tipo de sitio o portal frente al que se está. Se debe determinar en primer término si es posible o no establecer con un grado suficiente de precisión quién es el responsable del mismo y a partir de eso implementar acciones idóneas. En este sentido, no es lo mismo el portal de Internet de un gobierno o incluso el de los propios partidos políticos, que *YouTube*, por ejemplo. En el caso de los primeros, y tratándose sobre todo de los portales de entidades públicas, se ha determinado que sí son susceptibles de control por parte del IFE. Esto porque los mismos se crean y mantienen con recursos públicos. Caso contrario sucede con portales que operan con recurso privados, los cuales no están regulados y son de difícil control, como *YouTube*, en donde cualquier persona puede tener acceso a ellos, modificar el contenido, copiar el mismo y alterarlo, sin que se exija ningún tipo de identificación personal.
 20. Las grabaciones que realiza el Instituto para verificar el cumplimiento por parte de concesionarios y permisionarios de la obligación de transmitir los promocionales pautados, son medios idóneos y eficaces para determinar si los promocionales fueron transmitidos o no conforme a lo ordenado.¹³
 21. En los asuntos por incumplimiento de la obligación de transmitir los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, además de la sanción que proceda, amones-

tación, multa, vista a alguna otra autoridad, se desprende la reposición de los promocionales que se dejaron de transmitir con la misma duración de los originalmente pautados. Esta tesis del Tribunal representa un desafío muy importante para la autoridad administrativa, pues no siempre alcanza a plenitud el tiempo a el que tendría que ocurrir la reposición, por ejemplo, cerca del cierre de campaña.

22. La investigación de las quejas cuyo tema es radio y televisión, también permitió advertir otro tipo de complejidades en la tramitación. Por ejemplo, en los asuntos por transmisión de propaganda no ordenada por el IFE, la dificultad para demostrar los acuerdos entre partes para posicionar en la radio y la televisión publicidad electoral distinta y adicional a la que por ley le corresponde a cada partido político. En este sentido, en el primer caso de este tipo que resolvió el Consejo General, determinó que aún y cuando se acreditó la transmisión de propaganda electoral distinta a la ordenada por el IFE, no era posible establecer ningún tipo de sanción, por carecer del contrato o documento que probara el acuerdo para difundir la misma y, por lo tanto, la responsabilidad del denunciado. Respecto de este punto, es importante señalar que en septiembre de 2009, el Tribunal Electoral¹⁴ *estableció que para la configuración de la infracción que se comenta, es irrelevante que exista un contrato que documente el acuerdo, pues la infracción se actualiza por la sola difusión indebida de la propaganda*, porque la violación puede derivar de un acuerdo de voluntades o, bien, de un acto unilateral, debido a que las acciones prohibidas por el artículo 41 de la Constitución, consisten en contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Lo anterior, claro, sin perjuicio de que en ciertos casos puede demostrarse también la existencia de algún acuerdo, planeación previa, invitación u oferta (existencia de un contrato o acuerdo por escrito) enderezados a la difusión de la propaganda electoral, ya que en ese supuesto, aunque la comprobación de uno o varios de esos actos no sería necesaria para acreditar la existencia de la infracción, sí sería un dato a tomar en cuenta en la atribución de responsabilidad.
23. Tratándose de propaganda electoral realizada a través de las entrevistas, en un caso del conocimiento del Consejo General¹⁵ se determinó, por un lado, que se trataba de propaganda electoral y, por otro, que no era posible sancionar, dado que no se contaba con el contrato que documentara el acuerdo por el que

12. Esta línea de argumentación fue sostenida en diversas sentencias del TEPJF, que circunscribieron las sanciones a partidos y militantes. Por ejemplo, los recursos SUP-RAP-81-2001, SUP-RAP-99-2009 y SUP-RAP-288-2009.

13. Lo anterior fue incluso confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en la Tesis xxxix/2009, aprobada el 21 de octubre de 2009, de rubro: Radio y Televisión. El IFE está facultado para elaborar “testigos de grabación” a fin de verificar el cumplimiento de pautas de transmisión de mensajes en materia electoral.

14. SUP-RAP-234-2009 (caso Demetrio Sodi).

15. SCG/PE/TPC/CG/121/2009 y SCG/PE/IEDF/151/2009 (entrevista en un partido de fútbol—Demetrio Sodi de la Tijera).

presuntamente se concertó la entrevista. En este caso, altamente controvertido, la Sala Superior¹⁶ consideró, que la prohibición prevista en el precepto constitucional citado no comprende las manifestaciones que se realizan a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica. Estableció que de la interpretación sistemática y funcional del artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, con el reconocimiento de la libertad de expresión e información, previsto en el artículo 6° de la propia Ley Fundamental, conduce a la conclusión de que el objeto de la prohibición constitucional no comprende los tiempos de radio y televisión, que se empleen para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de esos medios de comunicación. En cuanto a lo sostenido por el Consejo General respecto a la existencia o presentación de un contrato para poder sancionar, la Sala estableció que el contrato no es un elemento necesario para la comisión de la infracción.

24. Otro nivel de complejidad son los asuntos en donde la difusión de la propaganda electoral se realiza en los espacios o tiempos no convencionales destinados para la inserción de propaganda comercial. A esta modalidad se le conoce como *propaganda integrada*. Actualmente existen los primeros pronunciamientos de las autoridades electorales en asuntos de propaganda electoral dentro de la propaganda comercial, de propaganda electoral dentro de entrevistas, pero aún falta conocer los criterios que la autoridad electoral establecerá para resolver aquellos casos en donde la propaganda electoral se realiza en espacios diferentes, como las telenovelas o los reportajes especiales. El Consejo General conoció y resolvió un caso de propaganda integrada,¹⁷ en donde la difusión de la publicidad electoral se realizó en la ropa de uno de los actores en un programa de televisión (una telenovela). El Consejo General determinó que tal conducta es contraria a las normas de propaganda electoral y resolvió sancionar. El asunto fue impugnado por los sancionados y el Tribunal Electoral confirmó la determinación de la autoridad.
25. En esta queja (caso Soy Verde) se aborda, por primera vez, de manera explícita el tema de cómo una moderna estrategia comercial es incorporada al concepto y a los actos de campaña electoral. Ésta fue una de las conclusiones principales de la discusión del Consejo General y, sin duda, uno de los temas que deben llamar la atención de los partidos y los legisladores. El Consejo General no podía omitir las consideraciones en torno a las nuevas formas

y estrategias de publicidad que son introducidas a la competencia política. Es ya un hecho reconocido por los expertos que la colocación de publicidad informal dentro de los programas de televisión y en otros medios ha sido considerada como una nueva forma de publicidad con efectos similares a los que tienen los mensajes publicitarios convencionales. La importancia de estas estrategias es reconocida ya en diversas legislaciones internacionales. El emplazamiento de producto, o producto integrado, debe estar sujeto a las mismas normas cualitativas y restricciones aplicables a la comunicación comercial audiovisual y por tanto se debe prohibir el patrocinio y el emplazamiento de producto cuando influyan en el contenido de los programas de manera que se vea afectada la responsabilidad e independencia editorial del prestador del servicio de comunicación.

La jurisprudencia y tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Al mismo tiempo, el TEPJF desarrolló sus propias tesis y jurisprudencias en torno a los mismos temas. Por su importancia, vale la pena destacar las siguientes:

Jurisprudencia 2/2008

PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD. —De acuerdo con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 12/2007, intitulada “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”, que derivó de la interpretación del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollado en las normas secundarias que establecen las facultades de las autoridades administrativas electorales para vigilar que las actividades de los partidos políticos se ciñan a los principios constitucionales y legales en materia electoral, así como para sancionarlos cuando sus actos se aparten de dichos principios rectores y emitir los acuerdos necesarios para hacer efectivas dichas funciones, la autoridad administrativa comicial tiene competencia para conocer y resolver el procedimiento especializado de urgente resolución, en el que se privilegie la prevención o la corrección de las conductas denunciadas, a efecto de corregir las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico electoral violado. En ese sentido, **el procedimiento especializado de que se trata es de naturaleza preponderantemente preventivo y de carácter provisional**; su finalidad esencial consiste en evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral, como podría

16. Expediente SUP-RAP-234-2009.

17. SCG/PE/PAN/CG/206/2009 y su acumulado (caso Soy Verde).

ser la difusión de actos anticipados de precampaña o campaña, de propaganda negra o denostativa, entre otros, genere efectos perniciosos e irreparables, ello a través de medidas tendentes a lograr la paralización, suspensión o cesación de los actos irregulares; a diferencia de lo que sucede con el procedimiento sancionador, cuya naturaleza es eminentemente coercitiva y ejemplar de los modelos de conducta; su objetivo fundamental consiste en la investigación de actos o conductas infractoras de la normativa electoral que puedan afectar el proceso electoral, a fin de aplicar la sanción correspondiente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Tesis IV/2008

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.—Los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan los derechos de los gobernados, relativos a la obligación de la autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia, así como el específico para los inculpados, de conocer los hechos de que se les acusa. En este contexto, en el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre los cuales se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios, que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no es apta para instar el ejercicio de tal atribución. Lo anterior, porque de no considerarse así, se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos. Es decir, la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales, debe tener un respaldo legalmente suficiente; no obstante las amplias facultades que se les otorga a tales órganos para conocer, investigar, acusar

y sancionar ilícitos.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia 10/2008

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.—Los artículos 41, Base III y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el imperativo de que la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social, esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas; asimismo, señalan que la vulneración a esta disposición, será sancionada mediante procedimientos expeditos, en los que se podrá ordenar la cancelación inmediata de la propaganda difundida, dada la necesidad de hacer cesar, *a priori*, cualquier acto que pudiera entrañar la violación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral. Bajo esa premisa, es dable sostener que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 49, 361 y 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que, el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública; ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 11/2008

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.—El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 19/2008

ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL.— Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de convicción, al

tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad legal, su fuerza convictiva debe ser valorada por el juzgador conforme a esta finalidad en relación a las pretensiones de todas las partes en el juicio y no solo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo unitario e indivisible, integrado por la secuencia de actos que se desarrollan progresivamente con el objeto de resolver una controversia. Así, los órganos competentes, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, deben examinar las pruebas acorde con el citado principio. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 20/2008

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.— De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público; d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o

legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Tesis VI/2009

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.— De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22.1, inciso c), del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme. **Nota:** El precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado en la tesis, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, sin embargo, se considera vigente el criterio, ya que similar disposición se contiene en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del actual código.

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

Tesis VII/2009

CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.— De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad electoral administrativa conoce de las violaciones en que se incurra al infringir la obligación de abstenerse de emplear en

radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o a los ciudadanos en la propaganda política o electoral que difundan, la materia de prueba se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues desde la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de presentar las pruebas en las cuales la sustenta, así como el deber de identificar aquellas que el órgano habrá de requerir cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin perjuicio de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

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

Jurisprudencia 2/2009

PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.— De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de marzo de dos mil nueve, aprobó por mayoría de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 10/2009

GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CON-

GRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.— De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios. Lo anterior porque tales restricciones, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público, quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 11/2009

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.— De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe

de abstenerse de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, *in fine*, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales. **La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera, y la declaró formalmente obligatoria.**

TESIS RELEVANTE No. XXI/2009.

SERVIDORES PÚBLICOS, SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.— De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de fa-

vorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Jurisprudencia 16/2009

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.— De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 17/2009

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE.— De la interpretación sistemática de los artículos 356, párrafo 1, inciso c); 358, párrafos 5 a 8; 360, 362, párrafos 1, 5, 8 y 9; 363, párrafos 3 y 4; 365, 367, 368, párrafos 1, 5, 6 y 7; 369, párrafos 1 y 3, inciso c), y 371, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 16 y 75 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte que el Secretario del Consejo General del referido órgano electoral está facultado para determinar el procedimiento administrativo sancionador, ordinario o especial, por el que deben sustanciarse las quejas y denun-

cias que se presenten, así como clasificar los hechos denunciados, a fin de establecer la presunta infracción, lo cual, para su eficacia, debe determinarse desde su inicio. Ello, en virtud de que la función instructora atribuida por la normativa al referido funcionario incluye todas las potestades que permitan la conducción adecuada del procedimiento de investigación, con el objeto de integrar el expediente para que se emita la resolución respectiva.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 20/2009

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.— De conformidad con el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el procedimiento especial sancionador, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para desechar la denuncia presentada sin prevención alguna, entre otras causas, cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen violación en materia de propaganda político—electoral dentro de un proceso electivo; por tanto, el ejercicio de esa facultad no lo autoriza a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada. En ese sentido, para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el doce de agosto de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Tesis XVII/2007

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL, DEBEN ESTAR ENCAMINADAS A CUMPLIR CON

LOS FINES PARA LOS CUALES FUE CREADO EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.— El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

Jurisprudencia 23/2009

RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.— De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de las demás autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos. Por tanto, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión deben

abstenerse de contratar con terceros y difundir propaganda de contenido político o electoral que favorezca a un candidato o partido político, mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema. En ese contexto, la infracción a dicho mandato se tendrá por actualizada cuando se realice la difusión de la citada propaganda, con independencia de si el concesionario o permisionario recibió o no pago por ello. **La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

Jurisprudencia 27/2009

AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.— De la interpretación sistemática de los artículos 368, párrafo 7, y 369, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el procedimiento especial sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo. Lo anterior, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 29/2009

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO.— De la interpretación sistemática de los artículos 355, párrafo 5, inciso c); 365, párrafo 5, in fine, y 367 a 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la autoridad administrativa electoral, al individualizar la sanción que debe imponer en la resolución de un procedimiento especial sancionador, está constreñida a atender, entre otros aspectos, la capacidad económica del sujeto responsable, de manera tal que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte despro-

porcionada. Por tanto, a fin de cumplir el deber de individualizar adecuadamente la sanción pecuniaria, la autoridad investigadora está facultada para recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, para comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 30/2009

RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.— De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 5º, 6º, 7º, y 41, base III, apartado A, de la Constitución Política Federal; 38, párrafo 1, inciso p); 49, párrafos 3 y 4; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción para contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición establecida por el propio Constituyente Permanente, atento a que el primer precepto constitucional invocado establece que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que le otorga la Constitución, los que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que ésta prevé.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Aunque ya en el cuadro IV.9 se hizo referencia y se resumieron brevemente algunas de las sentencias relativas a los casos “emblemáticos” del proceso electoral federal 2008–2009, en el cuadro IV.11 se refieren algunas sentencias agrupadas conforme a la temática genérica que abordan.

Cuadro IV.11 Sentencias del TEPJF agrupadas por tema que fueron relevantes durante el proceso electoral federal

Tema	Expediente-sentencia
Actos anticipados de campaña	SUP-RAP-79/2009, SUP-RAP-81-2009 y su acumulado SUP-RAP-85-2009, SUP-RAP-110/2009 y SUP-RAP-131/2009 acumulados.
Calumnia y difamación	SUP-RAP-81-2009 y su acumulado SUP-RAP-85-2009, SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009, SUP-RAP-153/2009, SUP-RAP-288/2009.
Informes de gobierno	SUP-RAP-75-2009 y su acumulado SUP-RAP-82-2009.
Propaganda gubernamental (párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional)	SUP-RAP-248-2008, sup rap 06-09, SUP-RAP-07-2009, SUP-RAP-34-2009, SUP-RAP-43-2009, SUP-RAP-96-2009, SUP-RAP-139/2009, SUP-RAP-231/2009, SUP-RAP-258/2009.
Propaganda de partidos políticos	SUP-RAP-23-2009 y su acumulado SUP-RAP-24-2009.
Propaganda integrada	SUP-RAP-190-2009, SUP-RAP-234-2009, SUP-RAP-273/2009, SUP-RAP-280-2009.
Propaganda en Internet	SUP-RAP-06-09, SUP-RAP-153-2009.
Radio y televisión	SUP-RAP-58-2008, SUP-RAP-73-2009, SUP-RAP-198-2009, SUP-RAP-201-2009, SUP-RAP-215-2009, SUP-RAP-220-2009, SUP-RAP-243-2009.

Fuentes

Informes mensuales que presentó el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 8 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en las sesiones del Consejo General, celebradas de octubre de 2008 a julio de 2009.

Informes que presentó el Secretario Ejecutivo ante el Consejo General, respecto de los Procedimientos Especiales Sancionadores, en mayo y junio de 2009.

Informe que presentó el Secretario Ejecutivo respecto del estado que guardan los Procedimientos Especiales Sancionadores al cierre de la campaña electoral 2009, en la sesión extraordinaria del 3 de julio de 2009.

Información estadística proporcionada por la Dirección del Secretariado respecto de las sesiones del Consejo General celebradas del año 1991 al 2009.

Información pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación localizable en la página de la Internet: www.trife.gob.mx. (Jurisprudencias y sentencias).

V. COALICIONES ELECTORALES: UNA REPRESENTACIÓN QUE CORRESPONDE A LA VOLUNTAD DEL VOTANTE

Mayor exactitud en la representación política. Los ciudadanos deciden a quién otorgan su voto entre los partidos de una coalición. Un sistema de votación que refleja mejor la voluntad del electorado.

I. LAS NUEVAS DISPOSICIONES LEGALES Y SU INSTRUMENTACIÓN

La ley electoral contempla la posibilidad de que los partidos políticos sumen fuerzas, realicen alianzas mediante frentes, fusiones, y formen coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales. Si bien esta facultad era una práctica común de la vida electoral mexicana, la reforma electoral de 2007–2008 modificó la regulación en la materia para corregir las distorsiones que el arreglo institucional previo provocaba en la representación política.

Las reglas anteriores establecían que los partidos políticos que desearan unir fuerzas y postular un mismo candidato aparecerían en la boleta electoral bajo el manto de un solo emblema. Los ciudadanos, por tanto, emitían su voto por la coalición entera sin alternativa posible de dar su voto a uno de los partidos que la conformaban. La forma en que posteriormente se distribuía la votación lograda entre los integrantes de la coalición, resultaba del convenio que establecían los partidos políticos *ex ante*. Si bien estas disposiciones permitían la legítima formación de alianzas, desembocaron en una distorsión del sistema de representación democrática: la repartición de los votos de la coalición, que determinaba finalmente el porcentaje de cada partido coaligado y por tanto su número de escaños, era producto de un convenio entre los propios actores y no de la voluntad directa de los ciudadanos.

En la práctica, sucedía una transferencia de votos entre partidos, pues la unificación en un solo emblema impedía distinguir cuántos correspondían a cada uno. Con ello, además, se opacaban otras reglas establecidas en la ley federal electoral, como la que estipula que cada partido político ha de reunir un porcentaje mínimo de sufragios para conseguir la ratificación de su registro. En esta si-

tuación, los votantes no reflejaban clara ni directamente su voluntad al sufragar por una coalición. Otro ejemplo, es el del financiamiento. La falta de transparencia en la relación voto–partido también generaba escenarios artificiales en el cálculo de los recursos para cada formación política.

Ante estas distorsiones, la modificación fundamental a la figura de coalición consistió en establecer que, independientemente del tipo de elección y los términos del convenio, cada partido político debe aparecer con su propio emblema en la boleta electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la instancia que declaró inconstitucional el párrafo de la legislación que permitía establecer en los convenios de coalición un procedimiento para distribuir el porcentaje de votos necesarios a un partido que no hubiese alcanzado el 2% de la votación nacional emitida (véase el anexo 23).¹

Con ello, los partidos pueden coaligarse y postular candidatos comunes para los puestos de elección popular, pero el triunfo o no de un candidato, la conservación del registro, el establecimiento del monto de financiamiento público y la asignación de diputados de representación proporcional se deciden en función del peso individual de cada partido en la votación real. Gracias a que cada uno se presenta ahora con su propio emblema, es posible adjudicar con precisión el porcentaje de votación que a cada uno corresponde. En otras palabras, la coalición sigue siendo una opción legal y legítima: el mismo candidato, promovido por distintos partidos, obtendrá la suma de votos depositados para cada uno de los coaligados y los emitidos expresamente por dos o más partidos de la coalición, pero cada uno recibirá exactamente el caudal de sufragios que la ciudadanía le otorgó.

1. Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República. Diario Oficial de la Federación. 3 de octubre de 2008.

Para hacer efectiva en la práctica la nueva regulación de coaliciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó ajustes en los siguientes temas:

- Diseño de la documentación electoral. Conforme al mandato legal, en las boletas electorales cada partido político apareció con su propio emblema, independientemente de la celebración de convenios de coalición. Las actas de escrutinio y cómputo de casilla, por su parte, contuvieron un apartado individual para asentar los votos de cada partido, así como un apartado por cada coalición electoral para los votos emitidos por ella, cruzando todos los emblemas individuales de los partidos integrantes. El IFE diseñó y envió a cada casilla actas de escrutinio que reflejaban la presencia de una o dos coaliciones en el distrito electoral. Así, por ejemplo, si en un distrito existió solamente la coalición total entre el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, las casillas de ese distrito recibieron actas de escrutinio con un campo para asentar los votos de esa coalición, así como campos individuales para cada partido. Si, por el contrario, existió también coalición parcial entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el acta contuvo un campo adicional para los votos de esa alianza.
- Capacitación de los funcionarios de casilla. En la estrategia de capacitación para los ciudadanos que formarían parte de las mesas directivas de casilla, el IFE incluyó los procedimientos necesarios para que la clasificación, el conteo y el registro de los votos de las coaliciones se realizaran en consonancia con las disposiciones legales. Se diseñaron dos tipos de manuales de capacitación: uno para los distritos en que se presentaron dos coaliciones y otro para los distritos con una sola coalición. Los funcionarios fueron preparados de acuerdo con las coaliciones presentes, de modo que se garantizara que los votos emitidos por ellas en ese distrito —cruzando los emblemas individuales de los partidos coaligados— se consideraran válidos y se asentaran correctamente en el campo correspondiente del acta de escrutinio y cómputo.
- Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). En virtud de los cambios en materia de coaliciones, el PREP ajustó su diseño a fin de reportar información preliminar completa y desagregada. El PREP mostró resultados preliminares conforme a los campos que aparecían en las actas de escrutinio y cómputo, informando así sobre la votación por las coaliciones, pero también se incluyó el número preliminar de votos de cada partido en lo individual, una vez asignados los votos de los coaligados. Las pantallas de publicación de resultados inclu-

yeron las notas explicativas pertinentes para evitar confusión acerca de la nueva modalidad de coaliciones.

II. FORMACIÓN DE COALICIONES ELECTORALES

La reforma electoral introdujo también variantes en el carácter de las coaliciones electorales. En consonancia con la disposición de que cada partido político aparece con su propio emblema en la boleta electoral, se estipuló que las coaliciones pueden presentar candidatos comunes únicamente para las elecciones por el principio de mayoría relativa, ya sea estableciendo convenios de coalición parcial —para un máximo de 200 fórmulas de candidatos— o de coalición total —para los 300 distritos electorales. Cada partido político presentó, pues, su propia lista de candidatos para la asignación por el principio de representación proporcional.

Para garantizar la instrumentación de las modificaciones que introdujo la reforma electoral sobre la figura de coaliciones, el 29 de octubre de 2008, el Consejo General del IFE aprobó, en sesión ordinaria, el *Acuerdo por el que se expide el Instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar Coaliciones para las elecciones de Diputados por el principio de Mayoría Relativa, para el Proceso Electoral Federal 2008–2009*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 2008.

Para la elección federal de 2009, el PRI y el PVEM presentaron ante el IFE, para su registro, el convenio de coalición parcial “Primero México”, para postular candidatos comunes en 63 distritos uninominales. El Consejo General resolvió favorablemente sobre la solicitud de registro; posteriormente, estos partidos solicitaron modificar su convenio de coalición, para contender por separado en dos de los distritos previamente incluidos (el distrito V de Hidalgo, con cabecera en Tula de Allende, y el distrito I de Morelos, con cabecera en Cuernavaca) y contender en coalición en dos nuevos distritos (el distrito I de Quintana Roo, con cabecera en Playa del Carmen, y el distrito II de Yucatán, con cabecera en Progreso). De ese modo, no se alteró el número de distritos en los que los partidos participaron coaligados. El Consejo General aprobó la modificación al convenio en su sesión del 20 de abril de 2009, mediante la Resolución CG144/2009. Asimismo, el PT y Convergencia solicitaron el registro de la coalición total “Salvemos a México”, presentando así los mismos candidatos para todos los distritos del país.

Los convenios de coalición establecieron, según lo marca la ley:

1. El procedimiento que cada partido seguiría para la selección de candidatos.
2. Los documentos en que constara la aprobación de esa fórmula por los órganos partidistas correspondientes.
3. El señalamiento del partido político al que cada candidato pertenecía originalmente.
4. El grupo parlamentario o partido en el que quedaría comprendido de resultar electo.
5. El monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas.

Un último aspecto que tocó la nueva regulación de coaliciones fue el acceso a la radio y la televisión. A la coalición total se le otorgó dicha prerrogativa, en el 30% que se distribuye en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del 70% restante, cada partido participó en los términos establecidos por la ley. En cuanto a la coalición parcial, cada partido accedió a su respectiva prerrogativa ejerciendo sus derechos por separado. El cuadro V.1 da cuenta de la distribución de promocionales entre los partidos coaligados para la campaña federal, en las 21 entidades sin elección local coincidente.

Cuadro V.1 Distribución de promocionales entre partidos coaligados

Partido político o coalición	Distribuidos de manera igualitaria (30%)	Distribuidos de manera proporcional (70%)	Total	Cláusula de maximización al 30%*
Partido Revolucionario Institucional	210	772	982	983
Partido Verde Ecologista de México	210	227	437	438
Partido del Trabajo /		205	205	205
Convergencia	210	184	184	184
			210	211

* La cláusula de maximización al 30% se refiere a la optimización de los mensajes sobrantes, de modo que la asignación sea lo más exacta posible, echando mano de los que le corresponde a la autoridad electoral.

Fuente: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, Acuerdo ACRT/024/2009, México, 23 de marzo de 2009.

III. CÓMPUTO DE VOTOS DE LAS COALICIONES

En el proceso de 2009 el cómputo de votos por las coaliciones se realizó conforme a lo establecido en las nuevas reglas. En las casillas, los funcionarios consignaron por separado los votos obtenidos por cada partido político y por cada coalición en su campo respectivo, en el acta de escrutinio y cómputo. Para las sesiones de cómputo distrital, el Instituto diseñó y operó un sistema informático que fue una herramienta eficaz para los Consejos Distritales al efectuar, paso a paso y a la vista en la pantalla dispuesta en las salas de sesiones, las distribuciones y sumas correspondientes a los votos de los partidos coaligados, asegurando así un procesamiento correcto y uniforme en todo el país.

La suma distrital de los votos emitidos por las coaliciones se distribuyó de manera igualitaria entre los partidos miembros. En caso de que, al realizar la división, existiera un voto sobrante, éste se asignó al partido de más alta votación, conforme a lo establecido en el artículo 295, párrafo 1, inciso c del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE). El Consejo General del IFE decidió en un acuerdo que si la votación de los partidos coaligados era igual, el voto se asignaría al partido con mayor antigüedad de registro.² De tal modo, el total de votos de los partidos coaligados resultó de la suma del número de votos obtenidos individualmente y de los obtenidos vía coalición (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2 Distribución de votos entre los partidos coaligados

Partido	Cantidad de votos	Porcentaje de votos	Número de diputados	Porcentaje de escaños	Variación entre porcentaje de votos y de escaños
Partido Acción Nacional	9'714,180	29.99	143	28.60	- 1.39
Partido Revolucionario Institucional	12'809,395	39.55	237	47.40	7.85
Partido de la Revolución Democrática	4'228,623	13.05	71	14.20	1.15
Partido Verde Ecologista de México	2'326,045	7.18	21	4.20	- 2.98
Partido del Trabajo	1'268,151	3.91	13	2.60	- 1.31
Convergencia	854,311	2.63	6	1.20	- 1.43
Partido Nueva Alianza	1'186,875	3.66	9	1.80	- 1.86

2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios para atender asuntos relevantes para el mejor desarrollo de las sesiones de cómputo distrital. CG335/2009. *Diario Oficial de la Federación*. 16 de julio de 2009.

El cuadro V.2 hace patente que, a pesar del sistema mixto con el que se integra la Cámara de Diputados, la nueva fórmula de cómputo de los votos por coalición, contribuye a un reflejo más cercano entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños al que acceden los partidos políticos.

En suma, la nueva regulación para la figura de las coaliciones electorales apuntó hacia un sistema de representación más exacto y transparente, que dio la posibilidad al ciudadano de decidir a qué partido político otorga su voto dentro de una misma candidatura o, bien, de emitirlo expresamente por la coalición en su conjunto cruzando los emblemas individuales de todos los partidos involucrados. Con ello, se contribuyó a la certeza sobre el peso real de cada partido político en la representación democrática y en el mecanismo que convierte el sufragio en escaños; de esta forma, el IFE ejecutó los mandatos legales relacionados con el porcentaje de votos de cada partido —como el financiamiento público y la ratificación del registro— sobre la base nítida de la voluntad de los ciudadanos.

Asimismo, y en correspondencia con la experiencia vivida, conviene discutir sobre las implicaciones que tienen los distintos tipos de coalición, en especial su efecto en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Fuentes

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2005.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008.
Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República. Diario Oficial de la Federación. 3 de octubre de 2008.

VI. MÁXIMA TRANSPARENCIA EN EL CÓMPUTO DE LOS SUFRAGIOS

Total seguridad, confiabilidad y publicidad en los resultados electorales. El método para los cómputos distritales es público y en elecciones reñidas se hace posible el recuento total.

I. RECUENTO DE VOTOS

La reforma electoral estableció nuevas causales para la apertura de paquetes y el recuento de votos en los distritos. En la legislación anterior, los Consejos Distritales podían realizar de nuevo el escrutinio al existir errores evidentes en las actas. Los motivos para realizar el recuento se ampliaron en el artículo 295, párrafo 1, inciso d, que a la letra dice:

El Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

- I. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;
- II. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y
- III. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

Asimismo, en el mismo artículo 295, párrafo 2, se estipuló que:

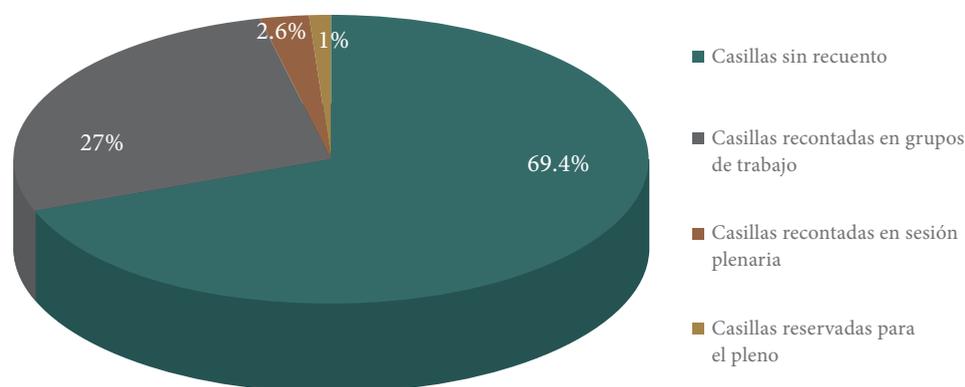
Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de

la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

De acuerdo con lo previsto en estas disposiciones, los trabajos de los cómputos distritales incluyeron la apertura y el recuento de una cantidad considerable de paquetes electorales. Siempre que existió duda fundada, se recontaron cuidadosamente los votos para despejar cualquier duda sobre el resultado final, ante la presencia de consejeros, personal de carrera del Instituto Federal Electoral (IFE), partidos políticos, observadores y público en general. El proceso de cómputo significó la apertura pública más grande en la historia electoral mexicana, con pleno respaldo en el marco jurídico renovado por la reforma electoral.

La estructura del servicio profesional del IFE abrió y recontó los paquetes de 42 mil 620 casillas electorales, equivalentes al 30.63% de las casillas instaladas. De ellas, 3 mil 672 se recontaron en sesión plenaria; 37 mil 619 se recontaron en grupos de trabajo, y en las 1,329 restantes, computadas una vez más en grupos, existieron votos nulos que se reservaron para el pleno de los Consejos Distritales. Esta distribución se muestra en la gráfica VI.1.

Gráfica VI.1 Recuento de casillas en los cómputos distritales



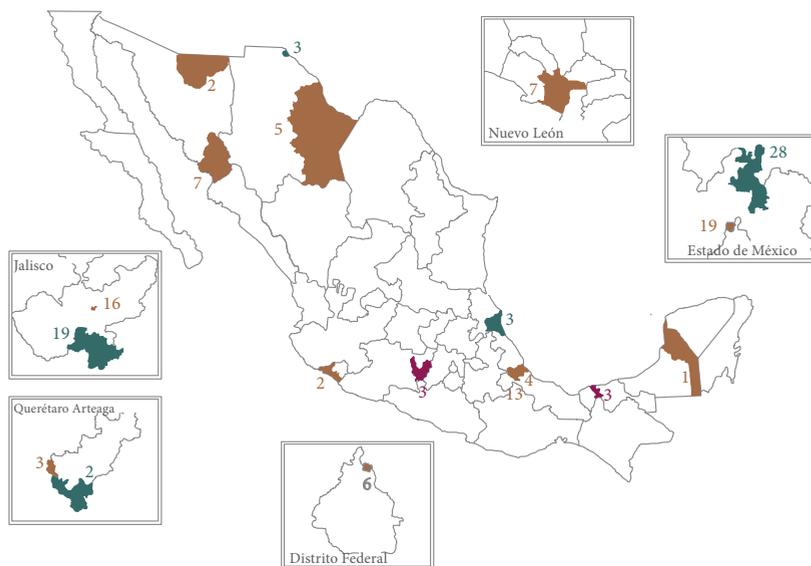
En 17 de los 300 distritos que abarcaron 11 entidades federativas, los consejos acordaron realizar un recuento total a petición del segundo lugar, pues existe la disposición normativa (artículo 295, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) de hacerlo cuando la diferencia con el primero es menor a un punto porcentual. En 201 Consejos Distritales se realizó un recuento parcial. En dos casos, se tuvo recuento total al final del recuento parcial: se trató del distrito 16 de Jalisco y el 03 de Michoacán. Con esta última entidad (que contiene un distrito en el grupo mencionado) el recuento total se amplió a 19 distritos en 12 entidades federativas. En el cuadro VI.1 se listan los distritos en los que se recontó totalmente la votación.

Cuadro VI.1 Distritos con recuento total en los cómputos distritales

Entidad federativa	Distrito	Cabecera
Campeche	01	Campeche
Colima	02	Manzanillo
Chihuahua	03	Juárez
	05	Delicias
Distrito Federal	06	Gustavo A. Madero
	16	Tlaquepaque
Jalisco	19	Ciudad Guzmán
	19	Tlalnepantla de Baz
Estado de México	28	Zumpango
	03	Zitácuaro
Michoacán	03	Zitácuaro
Nuevo León	07	Monterrey
Querétaro	02	San Juan del Río
	03	Querétaro
Sonora	02	Nogales
	07	Navojoa
Tabasco	03	Comalcalco
Veracruz	03	Tuxpan
	04	Veracruz
	13	Huatusco

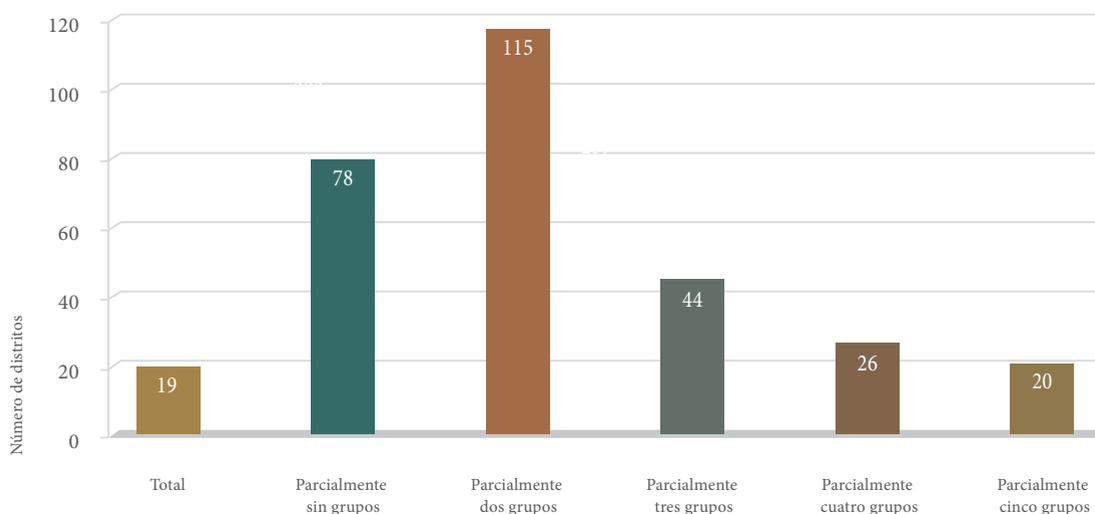
En el mapa que se muestra en la gráfica VI.2, los distritos con recuento total aparecen señalados.

Gráfica VI.2 Distritos con recuento total en los cómputos distritales



En los distritos con recuento parcial, la causa primordial de apertura de paquetes fue el supuesto de que el número de votos nulos excedía la diferencia entre el primero y segundo lugares. En función del número de casillas por recontar, se formaron desde dos y hasta cinco grupos de trabajo, en los que los partidos políticos pudieron nombrar representantes. En la gráfica VI.3 se clasifica a los 300 distritos conforme al tipo de recuento y el número de grupos de trabajo.

Gráfica VI.3 Recuento y formación de grupos de trabajo



II. PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LAS SESIONES DE CÓMPUTO

Conforme a lo establecido en la ley y de acuerdo con una larga tradición electoral en nuestro país, el miércoles posterior a la elección iniciaron, en punto de las 8:00 horas, las sesiones de cómputo distrital para determinar a los candidatos que obtuvieron la mayoría de votos en los 300 distritos del país. Los cómputos se desarrollaron con apego a los criterios de máxima transparencia y certeza, en el marco de una nueva normatividad diseñada para contribuir a la confiabilidad y precisión de los resultados electorales. Las modificaciones legales en los procedimientos para el desahogo de los cómputos, incluyendo las disposiciones para la apertura de paquetes y recuento de votos, generaron nuevas dinámicas en los Consejos Distritales.

Para el buen desarrollo de este procedimiento escrupuloso y transparente, de acuerdo con el Código Electoral, el martes previo se realizaron sesiones de análisis preliminar. En ellas, los presidentes de los Consejos Distritales garantizaron que todos los representantes de los partidos políticos tuvieran copias legibles de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas. Además, presentaron un análisis para la cla-

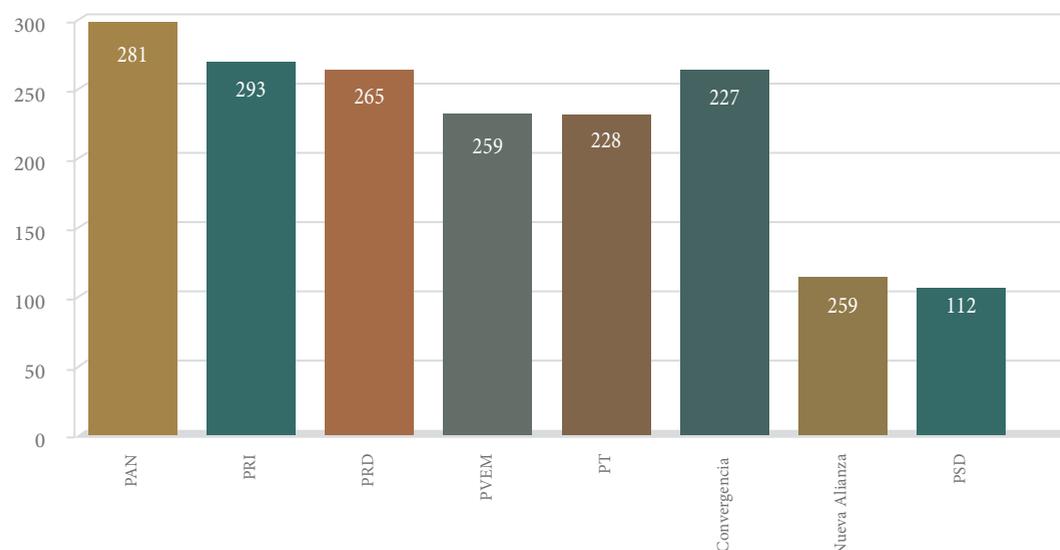
sificación de los paquetes electorales, con base en la información de las actas y datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares.

En aras de organizar el trabajo de los días subsecuentes y anticipar escenarios de recuento parcial o total, se identificaron los paquetes que presentaron alteraciones, los que no tenían en su exterior la copia del acta correspondiente y las actas de casilla con errores o inconsistencias en su llenado. Derivado del análisis, se identificaron las casillas que eran susceptibles de recuento. Cabe aquí resaltar que de los 139 mil 138 paquetes electorales recibidos, 138 mil 857 (99.8%) no presentaron alteración alguna.

Conforme al volumen de casillas que, en su caso, se sometería a recuento, se determinó la creación de grupos de trabajo con base en el procedimiento aprobado por el Consejo General para garantizar la conclusión del cómputo en el plazo establecido.¹

Las sesiones de cómputo en todo el país contaron con la asistencia de mil 924 consejeros electorales propietarios y suplentes. Los representantes de los partidos políticos fueron testigos también del desahogo de los trabajos. La gráfica VI.4 muestra la presencia de representantes por partido político en los Consejos Distritales.

Gráfica VI.4 Presencia de representantes en los Consejos Distritales



1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los "Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009". CG185/2009. Ratificados el 3 de junio por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a la sentencia recaída al recurso de apelación identificado bajo el número de expediente SUP-RAP-134/2009. (ver anexo 24)

Los cómputos se desarrollaron de forma ininterrumpida y en los tiempos marcados por la ley. En 26 horas se tenía un avance de 135 mil 130 casillas, equivalentes al 97.09% de las casillas instaladas. En ese tiempo, concluyeron las sesiones en 243 de los 300 distritos. Resulta importante señalar que este recuento atendió una sola elección (Diputados federales) y que es improbable esperar la misma agilidad cuando se trate de elecciones simultáneas para Presidente, Senadores y Diputados. Este hecho obliga a una reflexión más profunda sobre la pertinencia de una apertura automática (sin que medie petición de parte) de los paquetes electorales (o, en su caso, de la ampliación del plazo).

Finalmente, a las 9:40 horas del sábado 11 de julio se emitió la última declaración de validez en el distrito 03 del estado de Tabasco, con cabecera en Comalcalco, concluyendo así el cómputo de las 139 mil 140 casillas instaladas. En cualquier caso, la conclusión oportuna de los cómputos distritales ante escenarios de recuento masivo para tres elecciones federales puede significar un reto de grandes dimensiones.

De tal manera, la apertura de paquetes y el recuento de votos se convirtieron en hechos comunes de las sesiones de cómputo distrital, y la certeza y la transparencia en los sellos distintivos de dichos trabajos. Con las disposiciones jurídicas como guías del proceso, la estructura del IFE contó y, en su caso, recontó con pulcritud los votos de millones de mexicanos, para dar máxima certidumbre, total transparencia y legalidad a los resultados electorales del proceso 2009.

VII. SE REDUCE EL COSTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Se reduce notablemente el financiamiento público a la política electoral. Se multiplican los instrumentos para la fiscalización de los partidos políticos. El órgano fiscalizador adquiere rango constitucional y se convierte en una unidad técnica, especializada y autónoma. Se incrementa el grado de rendición de cuentas, la fiscalización no solo parte de los informes, sino que se desarrolla con otros instrumentos.

I. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Desde la reforma de 1977, el sistema electoral mexicano concibió como un derecho de los partidos políticos recibir financiamiento público. Por tanto, la evolución de este tema marca en buena medida la evolución del derecho electoral mismo y, lo que es más importante, la evolución de la competitividad entre partidos en el sistema electoral mexicano. En 1996, se introdujo una premisa que modificó profundamente las reglas y la estructura de los recursos de los partidos: el financiamiento público debía prevalecer sobre el privado. Como consecuencia, y dado que se trata de dinero público, la tendencia de incrementar el financiamiento partidista fue acompañada de la tendencia a revisar de manera cada vez más rigurosa el origen, aplicación y destino de dichos recursos en todas las actividades que realicen, ordinarias o las de campaña. Correlativamente, el derecho electoral asentó otra tendencia que complementa este esquema general: el descenso del límite permitido para aportaciones privadas.

Es indudable el impacto positivo que un amplio financiamiento público ha tenido para la vida democrática del país (el fortalecimiento de partidos en plural, la igualdad de las condiciones de la competencia, la estructuración de organizaciones auténticamente nacionales) y, no obstante, la fórmula de financiamiento de partidos políticos observaba una tendencia creciente y sistemática a su encarecimiento, año tras año y proceso electoral tras proceso electoral. No solo eso: la experiencia de los últimos cuatro procesos electorales (antes de 2009) evidenciaba vacíos en la norma que —como en el caso de los bienes, cuentas, recursos, de los partidos que pierden el registro, luego de la votación— debilitaban o paralizaban la fiscalización y la rendición de cuentas.

Así, los objetivos de la reforma de 2007 y 2008, en materia de financiamiento y fiscalización al sistema de partidos, se tradujeron en:

- Reducir el financiamiento público ordinario de los partidos.
- Evitar al máximo el ingreso de dinero de fuentes ilegales a la política.
- Limitar las aportaciones privadas para evitar que candidatos o partidos dependan de fuentes de financiamiento no públicas.
- Regular incluso las precampañas de los partidos, fijando límites temporales, normativos y el gasto en los procesos internos.
- Fortalecer todos los mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos involucrados en la política electoral.
- Regular y vigilar el adecuado destino de los recursos de los partidos políticos que pierden el registro.

La reforma electoral 2007–2008 tuvo una respuesta consensual a cada uno de estos propósitos y en especial introdujo ajustes al sistema de financiamiento para reducir los montos destinados a partidos mediante fórmulas nuevas y el establecimiento de modalidades más amplias y rigurosas de fiscalización. Ese conjunto de instrumentos legales pueden resumirse así:

- La fórmula para el financiamiento público se hizo más simple.
- Se restringió el volumen de recursos públicos para las campañas electorales federales.
- Se acotó el financiamiento privado al que pueden acceder los partidos políticos.
- Se prohibió la compra de los partidos políticos en medios electrónicos.
- Disminuyeron los toques de campaña.
- Se eliminó el financiamiento público de las agrupaciones políticas.

- Se elevó a rango constitucional las prohibiciones para hacer aportaciones a los partidos políticos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión.
- Se fortalece la capacidad fiscalizadora de la autoridad de fiscalización.
- Se crea una instancia autónoma y técnica con ese fin: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- Se elimina el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Como se puede ver, este conjunto de dispositivos modificaron de manera notable las condiciones mediante las cuales se otorga y se ejercen los recursos de los partidos políticos.

II. LA REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO

El sistema de financiamiento público de nuestro país tiene un carácter mixto, es decir, cuenta con una vertiente de financiamiento público y otra privada. Desde la reforma de 1996, se determinó que el financiamiento público predominaría sobre el privado, que se distribuiría con un criterio de equidad y que los recursos públicos se duplicarían en años de campaña. Siguiendo ese esquema, la reforma de 1996 especificó dentro de la ley las modalidades de financiamiento privado y se establecieron los límites a los montos de contribuciones privadas. Por último, en ese mismo año, se materializó en el Código la restricción para que determinados actores —gobiernos, agrupaciones gremiales, etcétera— hicieran aportaciones a los partidos, así como se incluyó la importante prohibición para que solo los partidos políticos y ningún tercero pudieran comprar propaganda de radio y televisión. El artículo 48 de aquel Código, aprobado en 1996 señalaba:

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

Además, por primera vez, se fijaron criterios precisos para determinar los topes de campaña y se redujeron los topes a las aporta-

ciones de los simpatizantes y de personas físicas.

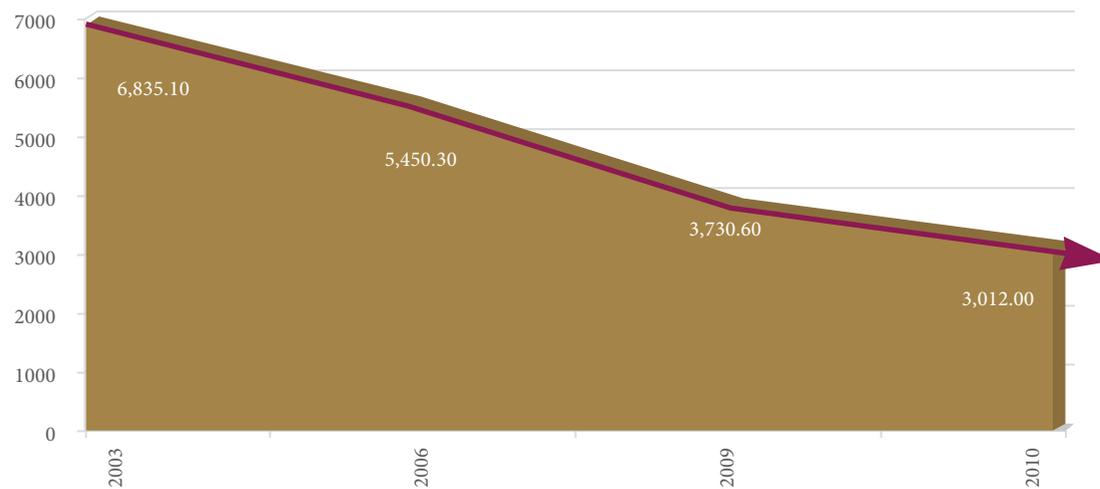
Todos estos componentes fueron modificados y mejorados en la reforma de 11 años después. A continuación, se exponen esos cambios.

El financiamiento público ordinario

Es importante subrayar, antes de realizar el recuento de cambios, aquellas características esenciales del modelo de financiamiento que se mantuvieron en el esquema de la reforma electoral 2007–2008: el criterio de distribución equitativa (es decir, ni igualitaria ni proporcional), 30% del monto se distribuye de modo idéntico entre todos los partidos con representación en el Congreso y 70% conforme los resultados de las votaciones para diputados en las elecciones más recientes. Al mismo tiempo, se mantienen los criterios precisos para determinar los topes de campaña y, finalmente, otro importante factor que permaneció intacto, es que las formaciones políticas de reciente creación, las que no han competido en elección federal alguna, recibirán 2% del total del financiamiento ordinario otorgado al conjunto de los partidos.

Los cambios ocurrieron en otros elementos del esquema general. Se simplificó la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público anual para actividades ordinarias y ahora queda vinculada a dos premisas simples: el número de electores registrados y el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Así, se multiplica el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral —inscritos a julio de cada año— por el 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Con esta reforma, se toma en cuenta el tamaño del padrón y el salario mínimo (antes se incluían variables como costo mínimo de campaña que era un elemento moldeable por la autoridad administrativa, número de diputados, senadores y partidos existentes). Claramente, ésta es una de las principales virtudes de la reforma electoral: la reducción del financiamiento público, incluso si se suman todos sus elementos (ordinario, de campaña, actividades específicas, etcétera). Con el cambio constitucional, el aumento de los recursos públicos, elección tras elección, tomará un ritmo mucho menor, pero su consecuencia inmediata es la de un descanso notable tan pronto como se inició la aplicación de la reforma (véase la gráfica VII.1).

Gráfica VII.1 Evolución del financiamiento público de los partidos políticos



Nota: El presupuesto 2010 se refiere al presupuesto solicitado. Las cifras son millones de pesos constantes a precios de 2009.

El financiamiento público por campaña

En México, la Constitución prevé que todas las campañas electorales serán financiadas preeminentemente por recursos públicos. Este rubro era el elemento clave que hacía crecer de modo exponencial los costos agregados de la campaña y lógicamente fue el punto en el cuál se aplicaron modificaciones más sustanciales.

Antes, en el año electoral, cada partido recibía como gastos de campaña un monto idéntico al que recibía por actividades ordinarias, sin importar el tipo de elección que se tratase, es decir, elecciones intermedias o elecciones presidenciales. El cambio residió allí, precisamente, con la nueva ley, los partidos reciben el 50% de sus actividades ordinarias cuando se trata de elecciones federales generales (Presidencial, Senadores y Diputados) y el 30% cuando se trata de elecciones federales intermedias (sólo por diputados federales). Con esta nueva fórmula, se propicia una inmediata disminución en los recursos públicos dedicados a las campañas electorales, de modo agregado y por partido, tal como lo evidencia el cuadro VII.1.

Cuadro VII.1 Evolución histórica del financiamiento público para campaña por partido (1997–2009)

Partido	1997	2000	2003	2006	2009	Porcentaje de Variación (2006–2009)
Partido Acción Nacional	259'956,829	335'767,829	641'132,020	555'866,537	227'808,938.93	-59%
Partido Revolucionario Institucional	437'011,759	455'120,507	714'168,268	613'405,424	159'370,769.30	-74%
Partido de la Revolución Democrática	194'531,524	326'705,110	282'852,142	360'710,804	136'941,167.34	-62%
Partido del Trabajo	92'994,947	105'152,662	142'868,589	135'071,426	64'954,162.86	-51%
Partido Verde Ecologista de México	19'689,901	116'946,860	182'540,740	190'667,799	68'591,218.95	-64%
Convergencia	n.a.	26'793,859	117'653,788	133'100,713	61'413,818.38	-53%
Partido Socialdemócrata	n.a.	n.a.	n.a.	39'776'454	57'559,088.91	44%
Partido Nueva Alianza	n.a.	n.a.	n.a.	39'776,454	42'849,711.64	-7%

El conjunto de factores hasta aquí descritos, impactan a la baja el monto global, pero hay otro componente, igualmente significativo, que incide en la misma dirección: la reducción de tiempos de campaña. En el cuadro VII.2 se muestra el cambio en el calendario electoral federal, para elección intermedia, tras la reforma electoral.

Cuadro VII.2 Calendario electoral federal tras la reforma electoral

Campaña electoral	Inicio	Fin	Período en días
2006	19 de enero	28 de junio	161 días
2009	3 de mayo	1 de julio	60 días

Financiamiento por actividades específicas

La tercera vía de financiamiento que tienen los partidos políticos —la más reducida, aunque no por ello menos significativa— es la relativa a actividades específicas. Antes, la ley establecía que un porcentaje de los gastos anuales erogados y dedicados a educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales (las llamadas actividades específicas), era reintegrado a los propios partidos como un mecanismo de incentivar

y fomentar sus tareas ideológicas, programáticas de formación de cuadros y difusión de las ideas.

La norma establecía que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) podría reembolsar a los partidos políticos el 75% de los gastos implicados en ese tipo de actividades. Dicho en otras palabras, se trataba de gastos por comprobar, donde presidía una regla fundamental: mayores recursos comprobados, mayores recursos reintegrados. Ahora, tras la reforma electoral, se calcula una bolsa de actividades específicas de acuerdo con un monto siempre fijo: el 3% anual, correspondiente a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos. Esta disposición reconsideró la importancia de esas tareas y, si bien su monto es accesorio en relación con el total, constituye un impulso y replantea la importancia del desarrollo programático en los partidos políticos (véase el cuadro VII.3).

Cuadro VII.3 Financiamiento por actividades específicas

Partido político	Monto asignado en 2006	Monto asignado en 2009
Partido Acción Nacional	17'588,089.70	22'780,893.89
Partido Revolucionario Institucional	113,565.83	15'937,076.93
Partido de la Revolución Democrática	1'269,761.33	13'694,116.73
Partido del Trabajo	4'866,351.53	6'495,416.29
Partido Verde Ecologista de México	900,387.90	6'859,121.89
Convergencia	6'077,296.90	6'141,381.84
Partido Nueva Alianza	2'752,000.22	5'755,908.89
Partido Socialdemócrata	778,227.55	4'284,971.16
Total	34'345,680.96	81'948,887.62

Financiamiento privado

Por su parte, el financiamiento privado también se desdobra en varios componentes:

1. Financiamiento por militancia. Está constituido por las cuotas ordinarias y extraordinarias de los afiliados (definidas por cada instituto), aportaciones voluntarias y personales de los candidatos a sus campañas, y de las organizaciones sociales de los partidos.
2. Financiamiento por simpatizantes. Cualquier aportación a los partidos en dinero o especie. La Constitución pone límites a

los recursos privados al determinar el tope máximo que tendrán las aportaciones de simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente para cada partido el 10% del tope de gastos establecido en la última campaña presidencial.

3. Autofinanciamiento. Se compone de conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales y ventas editoriales, entre otros, que los partidos despliegan para allegarse fondos.
4. Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Inversiones de recursos líquidos de los cuales dispongan los partidos políticos, aunque solo pueden hacerlo en instrumentos emitidos por el gobierno mexicano, en moneda nacional y en plazos no mayores a un año.

Una vez más, con esta serie de dispositivos la frontera entre dinero y política electoral quedó fortalecida y, en 2009, como efecto de la reforma, disminuyó sensiblemente el límite anual de aportaciones que los partidos políticos estaban posibilitados a recibir (véase el cuadro VII.4).

VII.4 Montos autorizados en financiamiento privado por los partidos políticos

Año electoral	Monto máximo de aportación por persona física o moral, a partido	A precios constantes 2002	Reducción respecto a 2003	Límite anual de aportaciones de militantes, candidatos, colectas públicas, etcétera	A precios constantes 2002	Reducción respecto a 2003
2003	1'210,803.97	1,131,637	00	242'161,194.2	226'327,334	00
2006	1'034,187.81	854,595	-24.48	206'837,561.3	170'918,945	-24.48
2009	1'204,507.67	917,943	-18.88	24'810,153.49	18'358,853	-91.89

El monto máximo que cada persona física o moral facultada para ello podía aportar durante 2009 en dinero a un partido político, ya fuera en una sola exhibición o en parcialidades, fue de \$1,204,507.67 pesos. El sentido de esta medida es el de no comprometer la operación autónoma de los partidos políticos con los grandes donantes financieros (el resultado agregado que los partidos obtuvieron bajo esta modalidad, se conocerá con la resolución de los informes de campaña de 2009). Un descenso más drástico ocurre con el límite a las aportaciones de militantes: casi un 92% en relación con el año 2003.

Topes de precampaña y de campaña

Otro factor importante que complementa las medidas anteriores, introducido en la reforma, es el tope de gastos de precampaña. Con miras a evitar el encarecimiento sistemático y procurar la equidad en la contienda electoral, la Constitución define ahora, un doble límite: el ya existente a las erogaciones durante las campañas electorales y la novedad del límite a los gastos en los procesos internos de selección de candidatos. Con esta reforma se regulan los topes de las precampañas, de tal manera que la autoridad electoral también queda facultada para supervisar directamente ese otro tramo de la vida electoral del país. La ley fija el criterio: los topes de gastos de precampañas, serán el equivalente al 20% del tope que se haya fijado para las campañas inmediatas intermedias anteriores.

Comparando con elecciones pasadas, el tope máximo para gastos de campaña en la elección de 2009 vuelve a exhibir una disminución muy sensible, cercana a la cuarta parte en términos reales, comparada con la cifra de 2003, como se puede ver en el cuadro VII.5.

Cuadro VII.5 Topes máximos de gastos de campaña

Año electoral	Tope máximo de gasto de precampaña	Tope de gasto campaña diputado federal	Precios constantes (2002)	Reducción con respecto a 2003
2003	n.a.	849,248.56	793,720	00
2006	n.a.	950,186.10	785,180	-1.07
2009	214,628.04	812,680.60	601,362	-24.23

III. PROHIBICIÓN PARA COMPRAR PROMOCIONALES Y SUS CONSECUENCIAS

La reforma introduce un punto de inflexión en la curva ascendente que observaban los gastos de los partidos durante las campañas electorales. Antes de la reforma se consideraba como *derecho exclusivo* de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes con fines electorales; no obstante, a partir de 2008 los partidos políticos no podrán hacerlo. El acceso a la radio y televisión se reconceptualiza y se vuelve una prerrogativa de los partidos utilizable solo a través de los tiempos del Estado. Define la Constitución y la ley que ningún partido, precandidato o candidato, por sí mismo o a través de otra persona, podrá contra-

tar o adquirir tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión. De igual forma, se establece la prohibición para que dirigentes o afiliados a un partido, personas físicas o morales, contraten tiempo en radio y televisión para influir en la preferencias electorales. Ésta es la clave del cambio en el “modelo” de competencia política en México, pues no solamente altera las condiciones de la comunicación política en los procesos electorales (como se demuestra en el capítulo III de este *Informe*) sino que impacta directamente en el costo de la competencia democrática. Una cifra para ilustrar la magnitud de este cambio. De acuerdo con los informes de gastos de 2006 presentados ante la autoridad electoral, el 95% de las erogaciones de campaña en promedio fueron destinados a los medios de comunicación electrónica.

Gráfica VII.2 Evolución del gasto de partidos en medios de comunicación durante las campañas políticas en radio y televisión



Nota: Las cifras son millones de pesos constantes a precios de 2002.

En la gráfica VII.2 se puede observar la trayectoria de encarecimiento sistemático que desde 1997 —pasando por el año 2000 y 2006— vivían los procesos electorales mexicanos, provocado sobre todo por la ingente necesidad de comprar o adquirir promocionales en la radio y la televisión. En el cuadro VII.6 se muestra, a precios de 2006, los gastos que cada partido dedicó a ese rubro.¹

1. Los montos anteriores, no contemplan los promocionales (248,159 en radio y 32,867 en televisión) que no fueron acreditados por los institutos políticos, situación que en su momento fue motivo de una investigación posterior por parte de la otrora Comisión de Fiscalización.

Cuadro VII.6 Gasto en medios de comunicación electrónica en las campañas de 2006

Partido político o coalición	Gasto en radio	Gasto en televisión	Total de gasto en medios electrónicos
Partido Acción Nacional	272'667,508	347'579,650	620'247,158
Alianza por México	154'255,799	487'817,896	642'073,695
Por el Bien de Todos	132'508,844	443'149,520	575'658,364
Partido Nueva Alianza	19'276,488	71'974,763	91'251,251
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	9'390,745	35'351,322	44'742,067
Total	588'099,385	1,385'873,152	1,973'972,536

Por mucho, la prohibición mercantil a la compra, venta, contratación o adquisición de promocionales fue el cambio más significativo de la reforma constitucional; las consecuencias de esa decisión moldean ya, prácticamente, todos los rasgos de la competencia electoral en México.

IV. FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Antes de la reforma electoral, la fiscalización era una tarea asignada a la extinta Comisión de Fiscalización y de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Este primer órgano estaba integrado por Consejeros Electorales, quienes dirigían y supervisaban el desarrollo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para luego someter los resultados a la consideración del Consejo General. Típicamente, la fiscalización consistía en realizar auditorías de ingresos y gastos de los partidos a partir de los informes que ellos mismos presentaban o, bien, a partir de diversas quejas por el uso, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos. Pero la reforma modificó ese diseño de revisión.

Contemplada ya desde la propia Constitución, se creó una unidad especializada, la cual absorbe las tareas de la antes Comisión de Fiscalización y asume otras tantas, que constituyen una novedad radical. Ese nuevo órgano, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuenta con autonomía de gestión dentro del IFE y está homologada al nivel de una Dirección Ejecutiva. La Constitución, en el artículo 41, fracción V, párrafo décimo, la define así:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Primordialmente, tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Presentar al Consejo General los reglamentos en materia de fiscalización, así como los procedimientos relativos al desahogo de quejas.
2. Recibir y revisar los informes que deben presentar los partidos políticos y otras entidades sujetas a fiscalización.
3. Instruir los procedimientos administrativos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
4. Expedir normas generales en materia de contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.
5. Instaurar los procedimientos de liquidación de partidos que pierdan su registro.
6. Requerir a personas físicas y morales en relación con las operaciones que realicen los partidos políticos, cuando se trate de uso, origen y destino de recursos.

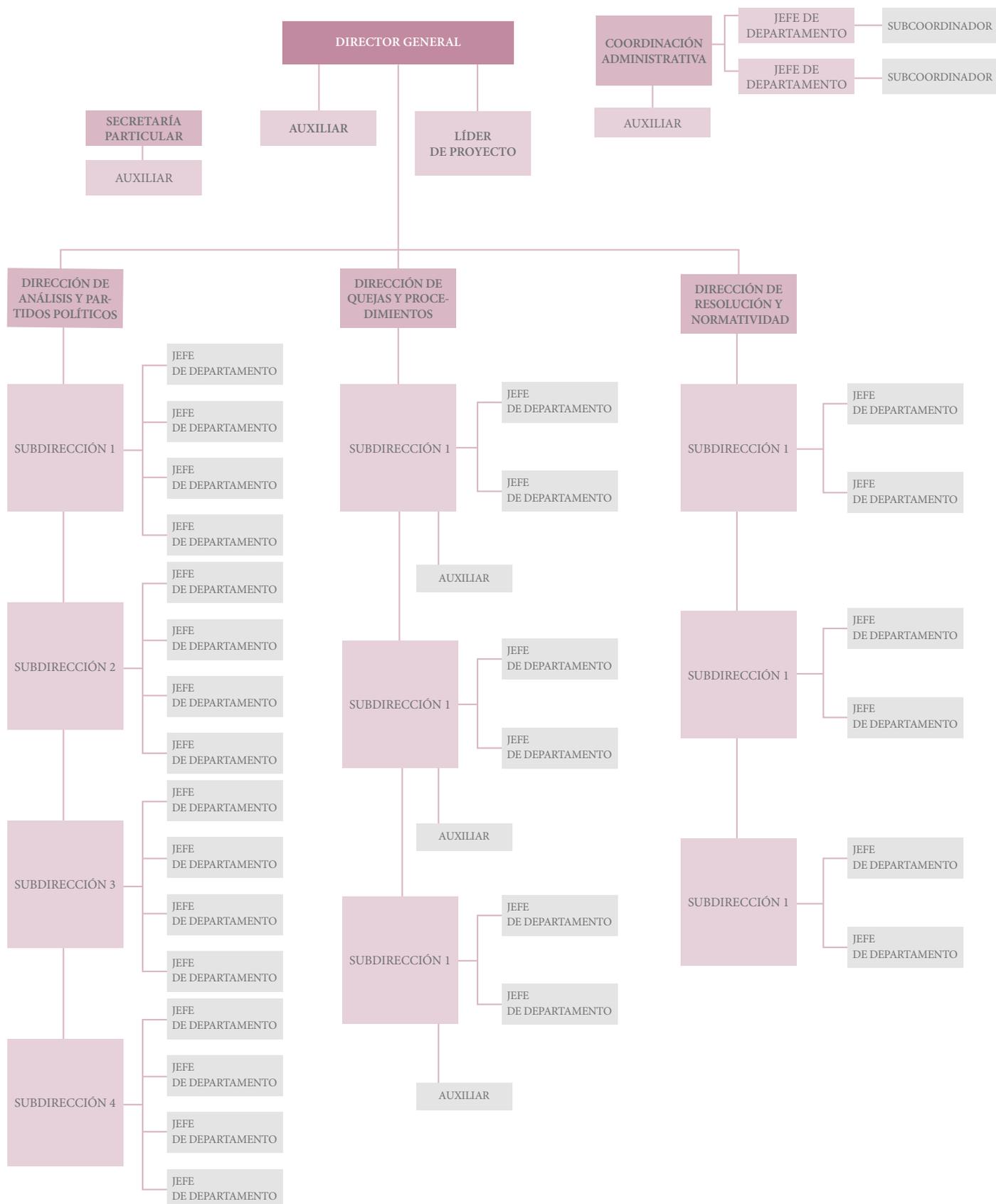
Pero lo más importante: la Unidad de Fiscalización se le dotó de mayores facultades, atribuciones e instrumentos de revisión y seguimiento. Gracias a ello, el IFE ya no está limitado en el desempeño de sus labores por el secreto bancario, fiduciario o fiscal, en otras palabras, al nuevo cuerpo del Instituto le es inoponible la noción del secreto en esas materias. Ese había sido un criterio que el Consejo General tuvo que controvertir en el pasado para realizar una adecuada fiscalización, pero a pesar de diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no había sido reconocido por las autoridades fiscales. Con la reforma de 2007–2008, se elevó a rango

constitucional esta nueva facultad de la Unidad de Fiscalización, lo que supone el salto más importante en la materia desde que se creó, en 1996, la Comisión de Fiscalización.

La propia reforma también atendió otro aspecto: el tiempo de respuesta a los requerimientos de información. Desde la ley, se establecen 30 días para que las autoridades atiendan este tipo de solicitudes; en contraste, antes de la reforma estos plazos se regulaban de manera reglamentaria y a veces ni siquiera eran atendidos.

Como se puede observar, la reforma también modificó profundamente el esquema general bajo el cual se revisan las finanzas de los partidos políticos en México. Para estar en condiciones de implementar las reformas en materia de fiscalización, el IFE diseñó una estructura organizacional para que, a través de tres Direcciones de área, la Unidad de Fiscalización cubriera las demandas de fiscalización exigidas en la nueva normatividad (véase la gráfica VII.3).

Gráfica VII.3 Estructura de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos



De este modo, la implementación de la reforma corre a cargo de las siguientes Direcciones:

1. La Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros. Se encarga de la recepción y revisión contable de la documentación que presentan los partidos y agrupaciones políticas a través de los informes a los que se encuentran obligados entregar. Su trabajo final se traduce en la elaboración de un dictamen técnico-contable que sintetiza el resultado de las revisiones.
2. La Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos. Lleva a cabo las investigaciones sobre las quejas y los procedimientos oficiosos que suponen presuntas irregularidades que en materia de financiamiento, ingresos y gastos, pudieran cometer los partidos políticos. El resultado son resoluciones que explican las investigaciones realizadas y en su caso la imposición de sanciones. Se presentan al Consejo General para su aprobación. El cuadro VII.7 y la gráfica VII.4 muestran el número de quejas registradas hasta ahora y de las que se ha hecho cargo dicha Dirección.

Cuadro VII.7 Estadísticas de quejas y procedimientos oficiosos (1997-2009)

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quejas	6	1	0	34	5	6	56	21	14	101	7	24	54
Oficiosos	0	0	0	0	1	9	4	13	25	14	53	31	30
Total	6	1	0	34	6	15	60	34	39	115	60	55	84

Gráfica VII.4 Quejas y procedimientos oficiosos 1997-2009



3. La Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas. Queda encargada de plasmar jurídicamente el resultado de los informes contables presentados por los partidos políticos. Su insumo básico es el dictamen elaborado por la Dirección de Auditoría. También, se encarga del seguimiento legal de los asuntos en los que resulta responsable la Unidad de Fiscalización ante el Tribunal Electoral.

El nuevo régimen para la rendición de cuentas de los partidos políticos

La reforma electoral aumentó las obligaciones de rendir cuentas de los partidos políticos y, correlativamente, aumentó el instrumental revisor de la Unidad de Fiscalización. Desde 2008, no sólo revisa informes anuales y de campaña de los partidos políticos sino que adicionalmente obliga a los institutos políticos a presentar informes trimestrales en ejercicios no electorales, informes de precampaña por cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, así como un reporte de gastos de procesos internos y selección de candidatos. El cuadro VII.8 explica el tipo de informes que fueron implementados con la reforma electoral y los plazos —más cortos— a los que deben sujetarse.

Cuadro VII.8 Informes de los partidos políticos a la Unidad de Fiscalización

Tipo de informe	Objeto del informe	Plazos (a más tardar)
Trimestrales	Resultados de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el período.	Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. Durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlo.
Anuales	Resultado de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	Dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte.
De precampaña	El origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los precandidatos de los partidos políticos nacionales.	A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
De campaña	Especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Preliminar, al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año. • Final, dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.

Para el desahogo de estas documentales probatorias, se ha seguido la línea del tiempo que muestra los procedimientos fiscalizadores seguidos durante 2009 y los que están en curso, para su presentación en el año 2010 (véase el cuadro VII.9).

Cuadro VII.9 Etapas del proceso de fiscalización

Tipo de informe	Fecha límite para entrega de los partidos políticos	Dictamen y resolución	Sesión de Consejo General
Trimestral	31/01/2009		
Precampaña ordinario	10/04/2009	29/09/2009	02/10/2009
Precampaña expedito	10/04/2009	13/05/2009	16/05/2009
Anual	31/03/2009	22/09/2009	25/09/2009
Campaña	12/10/2009	01/07/2010	06/07/2010
Campaña informe previo	15/06/2009		
Anual de las Agrupaciones Políticas Nacionales	18/05/2009	06/10/2009	09/10/2009
Observadores electorales	04/08/2009	30/09/2009	03/10/2009

Por su lado, para estar en posibilidades de atender la reforma electoral, el Instituto se dio a la tarea de modificar, y en algunos crear, instrumentos normativos que permitieran expresar en el nivel operativo, los objetivos de la ley y la Constitución. Los reglamentos que fueron necesarios para atender la reforma electoral en materia de Fiscalización:

1. Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
2. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.
3. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.
4. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones.
5. Reglamento que Establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
6. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos.
7. Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral.
8. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Liquidación de partidos (procesos y procedimientos)

Otra de las novedades que cambian drásticamente el esquema fiscalizador en el ámbito de las elecciones federales, la modificación al

artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE). Esta disposición atendió por primera vez la eventual circunstancia de un partido político que pierde su registro legal y en consecuencia instauró un procedimiento de liquidación “para que sean adjudicados a la Federación los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal”.

De tal modo, se dispuso una trayectoria predeterminada y ordenada para la administración y desaparición de los partidos que no obtuviesen el 2% de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones federales (Presidente, Senadores o Diputados). En consonancia, el Consejo General del Instituto aprobó el *Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales* que pierdan o le sea cancelado su registro ante el IFE. De ambos instrumentos normativos, surge un procedimiento que tiene las siguientes particularidades:

- Se introduce la figura de “interventor”, es decir, una personalidad independiente y con experiencia en la materia, responsable del control, vigilancia, uso y destino de los recursos y los bienes del partido político en liquidación. El liquidador es nombrado mediante un procedimiento que combina una selección de nombres de profesionales expertos e insaculación implementada por la propia Unidad de Fiscalización.
- Se prevé un período de prevención y otro de liquidación. El primero inicia con los resultados de los cómputos que realicen los consejos distritales. Si en este lapso se advierte que un partido político nacional no obtiene el porcentaje mínimo de votos establecidos (2%) para conservar su registro, la Unidad de Fiscalización designará de inmediato al interventor, mediante el procedimiento previsto en el mismo reglamento.
- A partir de tal designación, el interventor tendrá las más amplias facultades para los actos de administración y dominio sobre los bienes y recursos del partido político; en ese punto, todas las decisiones de gasto deberán ser autorizadas por el interventor. El período de prevención concluye al día siguiente de que se aprueba la declaración de pérdida de registro del partido político.
- En el período de liquidación se administra el patrimonio del partido político con la finalidad de convertir en dinero constante a los activos y cubrir los pasivos pendientes. Las acciones más relevantes de este período son las siguientes:
 - a) Emitir el aviso de liquidación del partido político, el cual deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta obligación correrá a cargo del interventor (artículo 103, inciso d, párrafo I).

- b) Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores y acreedores (artículo 103, inciso d, párrafo II).
- c) Formular informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes del partido en liquidación. Esta obligación correrá a cargo del interventor. Será emitido una vez que se cubran las obligaciones que prevé la ley y se someterá a consideración del Consejo General (artículo 103, inciso d, párrafo IV).
- d) Rendir un informe al Consejo General (artículo 16 párrafo 2, *Reglamento de Liquidación*). Dentro de los 20 días hábiles siguientes a que queden firmes las sentencias del Tribunal Electoral Federal, referentes a los informes de gastos e ingresos señalados (si es que las hubiese), el interventor deberá redactar un reporte donde explique cada una de sus decisiones de administración y liquidación.

La pérdida de registro del Partido Socialdemócrata

Esta novedosa trayectoria legal, ideada por la reforma de 2007–2008, ocurrió por primera vez a partir de agosto de 2009, cuando el Partido Socialdemócrata (PSD) obtuvo una votación inferior al 2% exigido por la ley. En consecuencia, la Junta General Ejecutiva del IFE, a través del acuerdo JGE76/2009, emitió la declaración de pérdida de registro correspondiente (véase el anexo 25).

La reforma estableció el marco normativo general del procedimiento de liquidación ya descrito, sin embargo, el reto para su aplicación cuenta con un marco específico (*Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales*). Ante la inminente pérdida de registro del PSD, el IFE inició, como marca el reglamento, el procedimiento de insaculación del interventor, quien como ya se señaló es la persona responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y los bienes del partido político en liquidación.

Así, a través de la Unidad de Fiscalización y, siguiendo la ruta trazada por el reglamento, el 17 de julio de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una lista de candidatos especialistas en concursos mercantiles, los cuales cuentan con registro ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del Poder Judicial de la Federación (IFECOM) (véase el cuadro VII.10).

Cuadro VII.10 Listado de interventores sujetos al procedimiento de insaculación para la liquidación del Partido Socialdemócrata

Profesión	Nombre del especialista	Número de registro
Lic. en Derecho	Arroyo Ramírez Miguel	6-1-09-01-0040-4
Lic. en Derecho	Ascencio Triujeque Alfonso	6-1-09-01-0258-6
Contador público	Buerba Pérez Rafael	6-1-09-01-0201-0
Lic. en Derecho	Carranza Obersohn Emilio	6-1-09-01-0234-6
Lic. en Derecho	Carrillo Gamboa Francisco Manuel	6-1-09-01-0298-2
Lic. en Derecho	De Velasco Mendivil Dionisio José	6-1-09-01-0004-0
Lic. en Administración	Gómez Roch José	6-1-09-01-0221-8
Lic. en Economía	Linares Lomelí Ernesto Andrés	6-1-09-01-0187-8
Lic. en Derecho	López Cárdenas Federico Manuel	6-1-09-01-0231-2
Lic. en Derecho	Lucio Decanini Federico Gabriel	6-1-09-01-0267-2
Lic. en Derecho	Ramos Zepeda Dionisio	6-1-09-01-0091-2
Actuario	Tapia Izquierdo Daniel	6-1-09-01-0276-8
Contador público	Thierry Patiño Rafael	6-1-09-01-0239-6
Lic. en Economía	Uroza Díaz Luis Eduardo	6-1-09-01-0266-4
Contador público	Valenzuela Espinoza Ernesto	7-1-09-01-0207-7

De la lista de posibles interventores y conforme a las bases marcadas en el reglamento, el 18 de julio de 2009 se seleccionó (a través de una urna que contenía sobres cerrados) al Lic. Dionisio Ramos Zepeda² como interventor designado para la liquidación del PSD. Este procedimiento tiene como finalidad que el proceso inédito de liquidación ocurra bajo la responsabilidad de un profesional acreditado y con experiencia en el ramo.

V. EL PAPEL DEL LIQUIDADADOR

Una vez nombrado, el reto se centró en el reconocimiento jurídico del interventor, dado que las leyes mercantiles no son 100% aplicables

2. Especialista en concursos mercantiles. Cursó estudios de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y es miembro fundador de Ramos Zepeda Consultores Asociados, sc. Entre sus actividades docentes se encuentra impartir cátedra en la materia de Derecho Internacional Público, Constitucional y de Derecho Financiero en la UNAM. También imparte la materia de Derecho empresarial en el Posgrado de la Universidad Panamericana. Ha participado en las insolvencias corporativas y liquidaciones, de entre muchos otros, Fundidora Monterrey, SA; Aeronaves de México, SA de CV; Aseguradora Havre, SA; Grupo Financiero Havre, SA; Factoring Havre, SA de CV; Arrendadora Pragma, SA de CV; Astilleros Unidos de Veracruz, SA de CV; Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100; Triturados Básalticos y Derivados, SA de CV (Tribasa); Grupo Cosmos, SA de CV y subsidiarias (Cartonajes Estrella).

a la liquidación de un partido político, que es una entidad de interés público, y no se cuenta con precedentes nacionales o experiencias internacionales. Las reglas de la liquidación para un partido político se asemejan a las reglas para los procedimientos de quiebras mercantiles, pero con ciertas variaciones importantes que han supuesto la necesidad de interpretar y actuar mediante analogía sobre este aspecto novedoso de la reforma. Por ejemplo, en un procedimiento de quiebra mercantil se tienen tres figuras centrales: el visitador, el síndico y el conciliador; en el caso de la liquidación de un partido político, todas estas funciones son asumidas totalmente por el interventor.

Otra particularidad importante se deriva del artículo 32, párrafo 2 del COFIPE:

La cancelación o pérdida del registro 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.

Por ello, el reconocimiento por parte de las autoridades bancarias de la figura del interventor ha representado una complejidad adicional en la implementación de la reforma. El interventor tiene facultades sobre los bienes del partido político, pero no incide en las decisiones de la entidad política que se encuentra en liquidación.

Un segundo desafío se centra en los aspectos operativos de la liquidación. Una vez iniciado el período de prevención, de inmediato se cerraron las oficinas centrales del PSD, se respaldaron los sistemas de cómputo y se liquidó la plantilla laboral del Partido en la medida de lo posible, todo con el ánimo de economizar recursos, reducir deudas futuras y tener una mayor liquidez para cubrir el orden de prelación de los pagos que marca la ley (las obligaciones laborales, fiscales, con proveedores, acreedores, etcétera).

En ese mismo sentido, el 23 de septiembre de 2009 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó la sentencia SUP-RAP-269/2009 (véase el anexo 26), mediante la cual ordenó al IFE entregar al interventor el resto de las prerrogativas que le correspondían al PSD en todo el año 2009 (incluyendo los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre), cambiando con ello una tesis de jurisprudencia sostenida hasta entonces por el propio Tribunal (S3ELJ 09/2004).

Por su parte, el IFE ha seguido actuando y coadyuvando en el proceso de liquidación. La norma establece que subsisten las obligaciones del partido en liquidación en cuanto a la entrega, revisión y presentación de los informes de gastos e ingresos del partido político (por medio del interventor) en el período durante el cual mantuvo su registro, es decir, el trabajo contable continúa. Por este motivo y con la finalidad de reducir gastos y afectar lo menos posible a los acreedores del Partido, se facilitó al interventor una oficina del Instituto para el desahogo de estas obligaciones.

Por otro lado, en cuanto a los activos federales del PSD en los estados del país, un porcentaje considerable de las Juntas Locales y Distritales del IFE han coadyuvado con este proceso elaborando actas de entrega y resguardado los activos federales que el Partido mantenía en los estados. También es importante señalar que se adoptó el criterio de que los activos locales del Partido serán fiscalizados y liquidados por los órganos estatales electorales que otorgaron la prerrogativa, siempre que éstos cuenten con la figura de liquidación en su marco normativo. En caso contrario, los recursos serán incorporados al proceso de liquidación federal.

Durante noviembre de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una lista provisional de créditos elaborada por el liquidador y que se desprende del análisis de activos y pasivos del Partido en todo el país. En ella, se especifica quiénes mantienen derechos sobre los bienes del Socialdemócrata y quiénes son reconocidos como acreedores, derivado del propio procedimiento de liquidación.

El Consejo General conocerá el balance final una vez desahogadas la totalidad de las aclaraciones que emitan los acreedores, después de lo cual el liquidador procederá a realizar los pagos correspondientes. En paralelo, los bienes físicos (resguardados en las Juntas Locales del IFE a petición del liquidador) serán subastados y el monto obtenido se integrará al patrimonio en liquidación.

Fuentes

- Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva respecto de la Estructura Ocupacional de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos correspondiente a 2009. 27 de febrero 2009, sesión ordinaria.*
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el inicio de los procedimientos expeditos de revisión de los informes de precampaña, de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal 2008–2009, en cumplimiento al Acuerdo CG956/2008. 20 de abril de 2009, sesión extraordinaria.*
- Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral por los que se determina los montos de financiamiento público ordinario y de campaña de los años 2003, 2006, 2009 y 2010.*
- La Nueva Reforma Electoral de México, síntesis, Junio 2008.*
- Hacia un nuevo modelo, estudios sobre la reforma electoral 2007, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Noviembre de 2008.*
- Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE 76/2009, Resolución de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se emite la declaratoria de pérdida de registro del Partido Socialdemócrata, por no haber obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en la elección federal ordinaria para diputados por ambos principios, celebrada el cinco de julio de dos mil nueve. 21 de agosto de 2009, sesión extraordinaria.*

VIII. GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES INTERNAS

Equidad en las contiendas internas, paridad entre hombres y mujeres en la competencia electoral y al interior de los partidos. Garantías de acceso público a la información de los institutos políticos; aspectos contemplados por la reforma para mejorar la contienda.

I. REGULACIÓN DE PRECAMPAÑA

La reforma electoral 2007–2008 reguló, por primera ocasión en la vida electoral mexicana, las precampañas que celebran los partidos políticos nacionales para elegir a sus candidatos. Al menos desde el año 2000, se trataba de una antigua demanda para evitar procesos internos excesivamente prolongados y una necesidad de las propias organizaciones políticas, las que fueron recogidas finalmente por el nuevo marco normativo. En este sentido, en el artículo 41, fracción IV de la Constitución señala:

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales...

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación de estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Las precampañas electorales fueron definidas por la ley como “el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, debidamente registrados por cada partido”. Su regulación comprende los siguientes aspectos:

1. La prohibición de promoción o autopromoción de precandidatos, antes del inicio formal de las precampañas, en especial en radio y televisión.
2. La duración de las precampañas por tipo de elección.
3. La asignación de tiempo en radio y televisión a los partidos políticos durante el período de precampaña.
4. Los criterios para la determinación de los topes de gasto de precampaña.
5. La obligación de presentar informes de precampaña, criterios para la fiscalización de los gastos de precampaña y sanciones por incumplimientos.
6. Las normas comunes que los partidos deben observar para la organización y el desarrollo de sus procesos internos.

La regulación parte del reconocimiento de que la selección de candidatos para los cargos de elección popular es una función y una responsabilidad exclusiva e intransferible de los partidos políticos, lo que se corresponde con la disposición constitucional de que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos hasta que se hayan agotado las instancias internas, en los términos que señale la propia Constitución y la ley.

Conforme lo establecido en la Constitución, los períodos de inicio de las precampañas serían como máximo los siguientes:

Tipo de elección	Inicio y duración
Renovación de titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión	Inicio: tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. Duración máxima: 60 días.
Renovación solamente de la Cámara de Diputados	Inicio: cuarta semana de enero del año de la elección. Duración máxima: 40 días.

Para instrumentar las nuevas disposiciones, el Consejo General expidió los siguientes acuerdos generales:

- Acuerdo Número CG522/2008, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los *criterios relativos*

- *al inicio de Precampañas*, aprobado el 10 de noviembre de 2008.
- Acuerdo Número CG542/2008, del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se fija el *tope de gastos de precampaña* por precandidato a diputado para contender en el proceso electoral federal 2008–2009, aprobado el 28 de noviembre de 2008.
- Acuerdo Número CG558/2008, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se modifican los puntos del Acuerdo que establece los *criterios relativos al inicio de precampañas*, en acatamiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitida en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP–RAP–225/2008, aprobado el 22 de diciembre de 2008.

Por otro lado, ante lo novedoso de la regulación de las precampañas y la multiplicidad de dudas planteadas por los representantes de los partidos políticos, el 29 de enero de 2009, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG38/2009, por el que *se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña*, en relación sobre todo con aspectos de propaganda.

Mediante estos acuerdos, el Consejo General estableció los lineamientos a los que debían ceñirse los partidos políticos en sus procesos internos, en apego al mandato constitucional y legal. En relación con el inicio y duración de las precampañas, y el cumplimiento de plazos, los acuerdos CG522/2008 y CG558/2008 determinaron, en lo medular, lo siguiente:

- A más tardar el 15 de diciembre de 2008, los partidos políticos debían determinar el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos.
- A más tardar el 18 de diciembre de 2008, los partidos políticos debían notificar al Instituto Federal Electoral (IFE) las fechas de sus convocatorias, métodos de selección de candidatos, plazos y fechas de cada fase, órganos partidistas responsables y fecha de celebración de la asamblea electoral o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.
- Los partidos políticos debían dar aviso al IFE, a más tardar el 31 de enero de 2009, de los nombres de los precandidatos cuyo registro fuese procedente.
- La fecha de inicio y terminación de las precampañas electorales, la cual corrió del 31 de enero al 11 de marzo de 2009.
- El 7 de abril de 2009 sería la fecha límite para que los precandidatos presentaran su informe de precampaña ante el órgano interno del partido correspondiente.
- El 10 de abril de 2009 se estableció como fecha límite para que

los partidos políticos notificaran al IFE los nombres de los precandidatos que no hubieren presentado informes de precampaña ante el órgano interno respectivo.

- El 14 de abril de 2009 sería la fecha límite para que los partidos políticos resolvieran los medios de impugnación internos con motivo de los resultados de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Otro de los aspectos más relevantes en la regulación de las precampañas fue el de la fijación del tope de gastos de precampaña por precandidato a diputado para contender en la elección federal 2009. Este tope, según el artículo 214 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), debía ser fijado a más tardar en noviembre del año previo al de la elección. El parámetro establece que el tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, el 28 de noviembre de 2008 el Consejo General aprobó el Acuerdo CG542/2008, por el que se estableció la cantidad de \$214,628.04 (doscientos catorce mil, seiscientos veintiocho pesos y 04/100 M.N.) como tope máximo de gastos de precampaña por precandidato a diputado. Esta cifra se obtuvo a partir del tope máximo de gastos de campaña para diputados electos por el principio de mayoría relativa en el año 2006, que ascendía a \$950,186.10 (novecientos cincuenta mil, ciento ochenta y seis pesos y 10/100 M.N.).

Con el fin de vigilar el acatamiento del tope de gastos y fiscalizar adecuadamente los recursos empleados en los procesos de selección interna, la normatividad estableció los rubros que habrían de incluirse como “gastos de precampaña”:

1. *Gastos de propaganda*. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
2. *Gastos operativos de la precampaña*. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
3. *Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos*. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto.
4. *Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión*.

Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

Cabe destacar en este punto la magnitud del esfuerzo desplegado por la autoridad en el terreno de fiscalización de los recursos utilizados en las contiendas internas. De conformidad con las nuevas disposiciones, cada precandidato, por conducto de su partido político, tuvo la obligación de presentar un informe de gastos de precampaña, lo que en este proceso electoral significó que los partidos políticos presentaron 4 mil 887 informes de precampaña. De ellos, mil 964 fueron revisados por la Unidad de Fiscalización a través del “procedimiento expedito de revisión de los ingresos y gastos”, es decir, un procedimiento ágil que concluye en menos de un mes. Los dos mil 923 restantes fueron revisados mediante el procedimiento ordinario. Esto representó un reto de dimensiones nunca antes vistas en los procesos de fiscalización.

La importancia de revisar los informes en los plazos establecidos atendía también a las consecuencias que la ley le atribuye a quienes rebasan el tope de gastos fijado. El incumplimiento de esa disposición conlleva a la negativa de obtener el registro como candidato en caso de resultar electo o, en caso de que ya se haya otorgado, la cancelación de la misma.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MILITANTES Y LAS VÍAS DE RESOLUCIÓN A CONTROVERSIAS INTERNAS

El Código electoral anterior incluía la obligación de los partidos políticos de contemplar en sus estatutos los derechos y obligaciones de los militantes. Entre ellos se encontraban: la afiliación individual, libre y pacífica; participar personalmente o por medio de delegados en las asambleas y convenciones y ser integrante de los órganos directivos; normas para la postulación democrática a cargos de elección popular; la obligación de sostener y difundir la plataforma electoral en las campañas en que participaran, y las sanciones aplicables a los miembros que infringieran sus disposiciones internas, así como los procedimientos y medios de defensa.

Sin embargo, aún y cuando en los estatutos se contemplaban tales derechos y obligaciones, en la práctica se generaron algunas violaciones que condujeron a las autoridades electorales, en especial

al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a intervenir para regular conflictos y garantizar el respeto a los derechos de los militantes. No obstante, tal intervención fue percibida por algunos actores como una indebida intervención en un espacio por definición autónomo: la vida interna de los partidos políticos.

En virtud de lo anterior, la nueva ley electoral buscó reforzar la independencia de los partidos y delimitar claramente los campos de intervención de las autoridades electorales. Si bien se mantuvo la obligatoriedad para que en los estatutos se regulen los aspectos mencionados, ahora se establece que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que la propia Constitución y las leyes contemplan hasta agotar las instancias internas.

Así, se determinó que los ciudadanos afiliados a algún partido político que consideren que ha habido una violación a sus derechos por el partido, deben cursar todas y cada una de las instancias internas de solución de conflictos antes de acudir al Tribunal Electoral. Esta adición es compatible con el sentido general que animó al legislador: fortalecer la vida interna de los partidos políticos evitando la continua judicialización de sus procesos internos.

Por eso mismo, y en tanto organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos deben establecer normas claras y organismos internos, con procedimientos sencillos y expeditos para dirimir las controversias que llegan a suscitarse entre sus afiliados y órganos de dirección. Sólo agotadas esas instancias internas, queda el recurso garantizado por la Constitución y la ley, de acudir ante el TEPJF.

En consecuencia, la fracción V del artículo 99 constitucional señala a la letra:

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Con la aplicación de esta modificación se atiende la intención del legislador, pues tal como lo señala la exposición de motivos de

la reforma, se reconoce y fortalece el carácter de los partidos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, un programa y unas normas de vida interna plasmadas en los estatutos. En ellos se afirma su derecho a la organización conforme a sus fines y el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos (véase el cuadro VIII.1).

Cuadro VIII.1 Instancias formales para resolución de controversias internas en los partidos políticos nacionales

Partido político	Nombre de la instancia	Función
Partido Acción Nacional	Comisión Nacional de Elecciones	Dirimir las controversias que se susciten en los procesos de selección de candidatos, así como resolver las quejas que se interpongan por violaciones a la normativa electoral y del partido.
Partido Revolucionario Institucional	Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria	Llevar a cabo la justicia partidaria en materia de estímulos y sanciones y de derechos y obligaciones de los militantes; conocer y resolver sobre las controversias que se presenten en los procesos de elección de dirigentes y postulación de candidatos para garantizar el cumplimiento de las normas y acuerdos que rigen al Partido; señalar las deficiencias y sancionar las conductas equívocas.
Partido de la Revolución Democrática	Comisión Nacional de Garantías	Garantizar, en última instancia, los derechos de los miembros y de resolver las controversias entre órganos del Partido y entre integrantes de los mismos.
Partido del Trabajo	Comisión de Garantías, Justicia y Controversias	Resolver sobre las controversias que resulten de la aplicación de estos Estatutos y sus reglamentos.
Partido Verde Ecologista de México	Comisión Nacional de Honor y Justicia	Resolución sobre las controversias derivadas por los recursos de queja interpuestos por los militantes y adherentes, en el pleno ejercicio de sus derechos y por violación a los Estatutos.
Convergencia	Comisión Nacional de Garantías y Disciplina	Verificar la correcta aplicación de la Declaración de Principios, del Programa de Acción y de los Estatutos y vigilar que se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones de afiliados en lo individual y de los órganos, mecanismos y estructuras del partido y establecer los procedimientos disciplinarios con base en los parámetros normativos que consignan los Estatutos.
Partido Nueva Alianza	Comisión Nacional de Defensa de los Derechos de los Afiliados	Conocer y resolver sobre las quejas que los afiliados presenten en contra de la actuación y decisiones de los órganos dirigentes y los fallos que emitan las Comisiones Estatales de Defensa de los Derechos de los Afiliados, que afecten o violen los derechos que los Estatutos confieren a aquellos.
Partido Socialdemócrata	Comisión Nacional Autónoma de Conciliación y Justicia Partidaria	Atender las quejas y denuncias que presenten las personas afiliadas o adherentes del partido, conocer de los asuntos y, en su caso, iniciar los procedimientos por posibles infracciones a las normas que rigen la vida partidista, en el ámbito de su competencia, cometidas por las personas afiliadas o adherentes al partido.

Fuente: DEPPP.– Estatutos de los partidos políticos.

Asimismo, la reforma estableció la obligación de los partidos políticos de constituir un órgano interno partidista para la solución de los conflictos que puedan presentarse con sus militantes, por la violación a los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre para tomar parte en los asuntos políticos del país. Esta obligación complementó el cambio en el procedimiento para la resolución de conflictos internos y atendió al hecho de que, en ocasiones, las controversias eran conocidas y resueltas por una instancia partidista previamente constituida, pero, en otras, por una instancia creada ex profeso. Las instancias de resolución de los conflictos internos no podrán ser más de dos, con el propósito de que se emitan las resoluciones en forma pronta y expedita.

En concordancia, el legislador reformó la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, en su artículo 80, en donde adicionó un inciso g y un párrafo 3. En ellos se prevé la posibilidad de que los militantes y candidatos, aún cuando no estén afiliados a un partido político, puedan impugnar la violación a sus derechos políticos–electorales por la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, determinando como requisito de procedibilidad el haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos partidistas.

Otro aspecto modificado es el relacionado con el régimen de sanciones, que antes eran exclusivas para los partidos políticos, con independencia de las responsabilidades en las que incurrieran sus miembros o simpatizantes. En la reforma legal de enero de 2008, sin embargo, se incluyó como sujetos sancionables a los aspirantes, precandidatos, candidatos a cargo de elección popular, ciudadanos, afiliados e incluso cualquier persona física o moral, por inobservancia de las obligaciones señaladas en el Código de la materia.

III. EQUIDAD DE GÉNERO EN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS

La procuración de la equidad de género en el ámbito electoral fue también una parte importante de la reforma. La modificación tuvo como fundamento el derecho de los ciudadanos y la obligación de los partidos políticos de respetar la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Así se asumió en el Código Electoral Federal, cuya redacción es la siguiente:

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

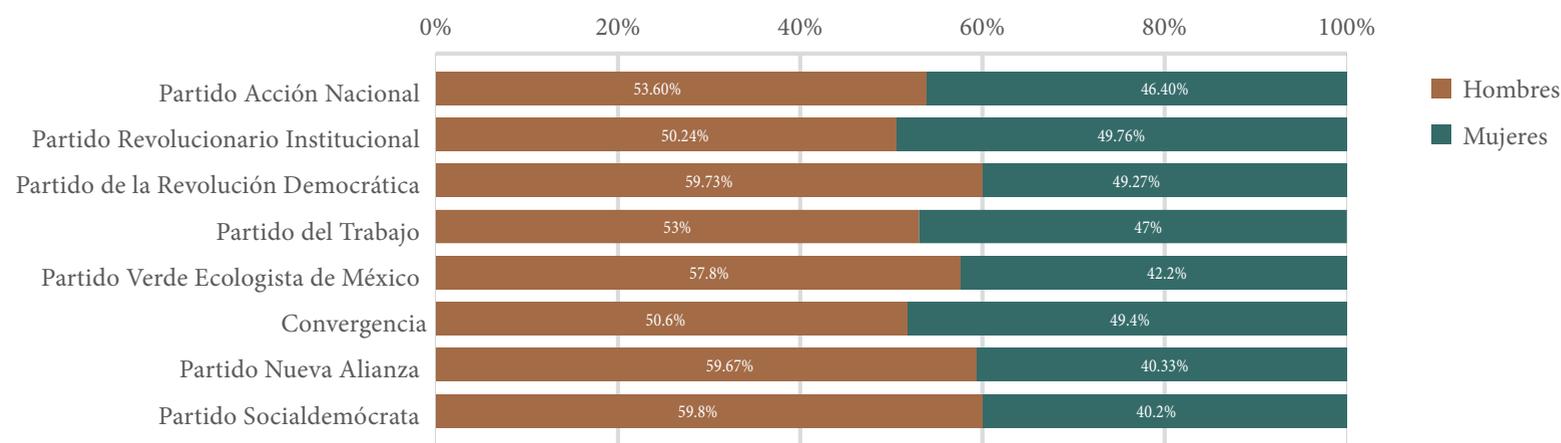
La modificación propone que en las listas de candidatos plurinominales, el criterio de equidad de género se traduzca en al menos dos lugares escalonados dentro de cada tramo de cinco candidatos, lo que significa llevar la norma a un 60% máximo de candidatos de un mismo género, sin perjuicio de avances mayores que los partidos políticos tengan establecidos en sus respectivos estatutos.

Adicionalmente, se establece como obligación de los partidos políticos garantizar la equidad y procurar la paridad entre los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular y se establece como actividad específica financiar con recursos públicos las acciones para promover la participación de las mujeres en la vida política.

Con el propósito de fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el IFE puso a disposición en su página de la Internet un espacio para divulgar diversas publicaciones en relación con los asuntos de género y equidad. Además de constituir una valiosa herramienta de promoción que vinculó al IFE con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres, las publicaciones ofrecieron información encaminada a hacer visible el estado que guardan los derechos políticos de las mujeres y las acciones afirmativas que se llevan a cabo para promover condiciones de equidad.

Por otro lado, aunque la ley electoral establece que la cuota de género no aplica cuando las candidaturas de mayoría relativa son el resultado de elecciones democráticas llevadas a cabo internamente por los partidos políticos a partir de sus estatutos, los ocho partidos políticos nacionales y las dos coaliciones que registraron candidaturas de Diputados Federales cumplieron, así sea en este tramo procesal, con el porcentaje de género que establecen los artículos 219 y 220 del COFIPE. Los porcentajes por género que registró cada partido, se muestran en la gráfica VIII.1.

Gráfica VIII.1 Porcentaje de registro de candidaturas por género



Dentro de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto para generar mejores condiciones de equidad entre hombre y mujeres, el Consejo General, en ejercicio de su facultad reglamentaria, expidió los siguientes acuerdos:

- Acuerdo CG291/2008, con el que se aprueba la creación de la Comisión contra la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral y de una Cultura Democrática en el Instituto Federal Electoral, aprobado el 27 de junio de 2008.
- Acuerdo CG110/2009, en el que se aprueba el Programa Integral en Contra de la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral y de una Cultura Democrática al interior del Instituto Federal Electoral.

El Acuerdo CG291/2008, que creó la Comisión Temporal para la Elaboración de un Programa Integral en contra de la Discriminación y a favor de la Equidad Laboral y de una Cultura Democrática en el Instituto Federal Electoral, acompañó este movimiento por la equidad y tuvo los objetivos siguientes:

- Supervisar la realización de un diagnóstico para identificar las prácticas de discriminación que atenten contra la dignidad humana y que tengan por objeto afectar los derechos y libertades de las personas
- Coordinar un programa de prevención, corrección y sanción de medidas discriminatorias.
- Proponer la inclusión de medidas para evitar la discriminación en la normatividad vigente y de acciones que reduzcan las desigualdades entre hombres y mujeres en el Instituto.

La vigencia de esta Comisión terminó cuando el Consejo General aprobó el Programa Integral para prevenir actos y acciones discriminatorias dentro del Instituto.¹

IV. DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS

En relación con las campañas electorales, la reforma electoral mantiene en lo sustancial los elementos contenidos en la legislación abrogada. El legislador adecuó lo relativo a la propaganda electoral de campaña y suprimió lo relativo a los medios de comunicación electrónicos, en concordancia con las nuevas bases constitucionales y legales para acceder a la radio y la televisión.

Una modificación importante fue la reducción de la duración de las campañas y con ello la consecuente reducción del financiamiento dedicado a ellas, como parte de las nuevas reglas de la competencia en México.

Antes de la reforma electoral, el COFIPE determinaba que las campañas debían iniciar al día siguiente de la sesión de registro de candidaturas y concluir tres días antes de la jornada electoral. Es decir, la disposición no establecía el número exacto de días que debían durar las campañas. Como resultado, las contiendas electorales tenían diferente duración dependiendo de la vía por la que los candidatos aspiraran a ocupar un cargo en el Congreso de la Unión (por mayoría relativa o por el principio de representación proporcional) o, en su caso, de si se trataba de elecciones presidenciales.

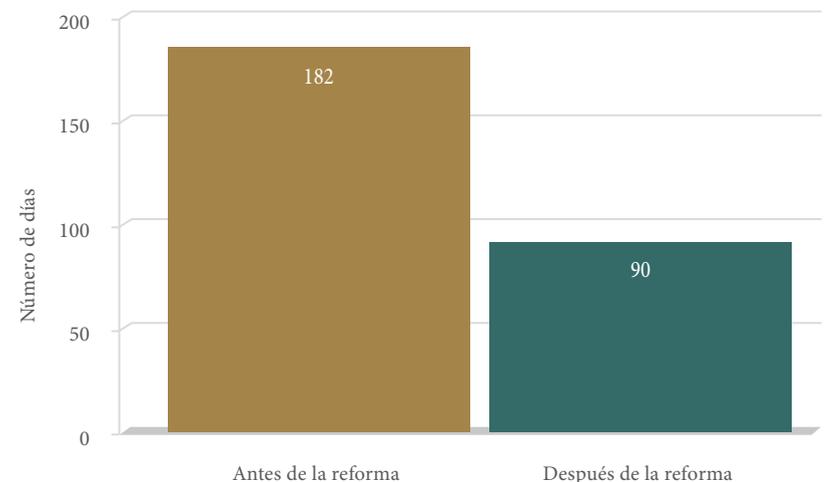
1. Cabe señalar también que el Acuerdo CG110/2009, mediante el que se aprobó el Programa Integral en Contra de la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral y de una Cultura Democrática al interior del Instituto Federal Electoral, es muestra de las acciones que el IFE impulsa para promover mejores condiciones y el ejercicio equitativo e igualitario de derechos entre hombres y mujeres.

La consecuencia era que los candidatos iniciaban sus campañas desde el primer día en que se podían registrar, por lo que las campañas tenían duraciones aproximadas de:

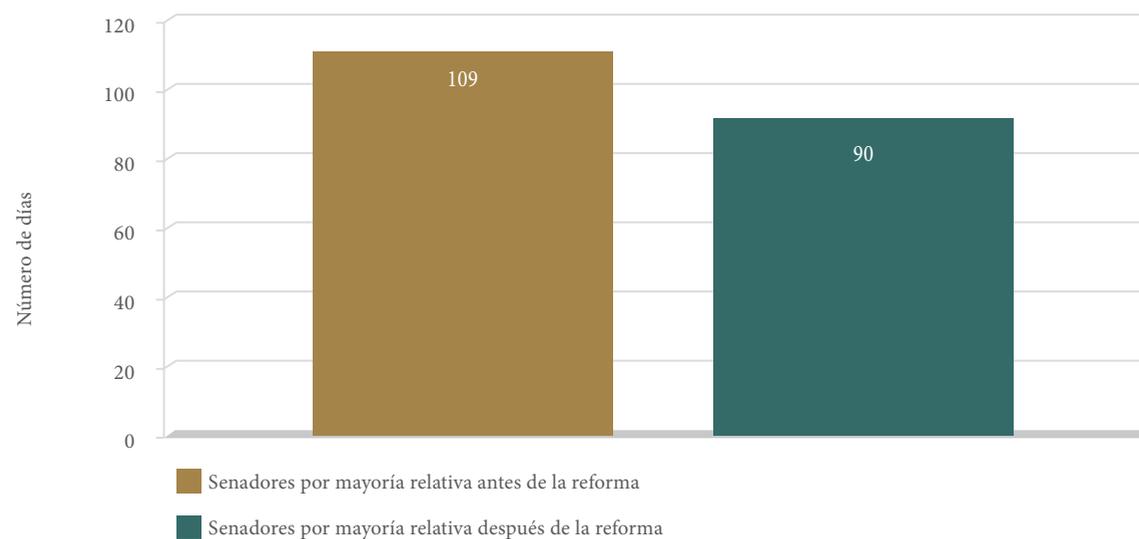
- 182 días para elecciones del Presidente de la República.
- 109 días para elecciones de Senadores por mayoría relativa.
- 92 días para elecciones de Senadores por el principio de representación proporcional.
- 92 días para elecciones de Diputados por mayoría relativa.
- 78 días para elecciones de Diputados por el principio de representación proporcional.

La reforma modificó la ley para determinar un número específico de días y redujo así los períodos de campañas. Con este giro, no sólo se logró simplificar los criterios para determinar la duración (dependiendo de si el cargo al que aspiran los candidatos son federales o locales) sino también reducir los costos. En la actualidad, para las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales la duración de la campaña es de máximo 90 días, mientras que el plazo de duración de las campañas en donde solamente se renueva la Cámara de Diputados es de máximo 60 días (véanse las gráficas VIII.2 a la VIII.4).

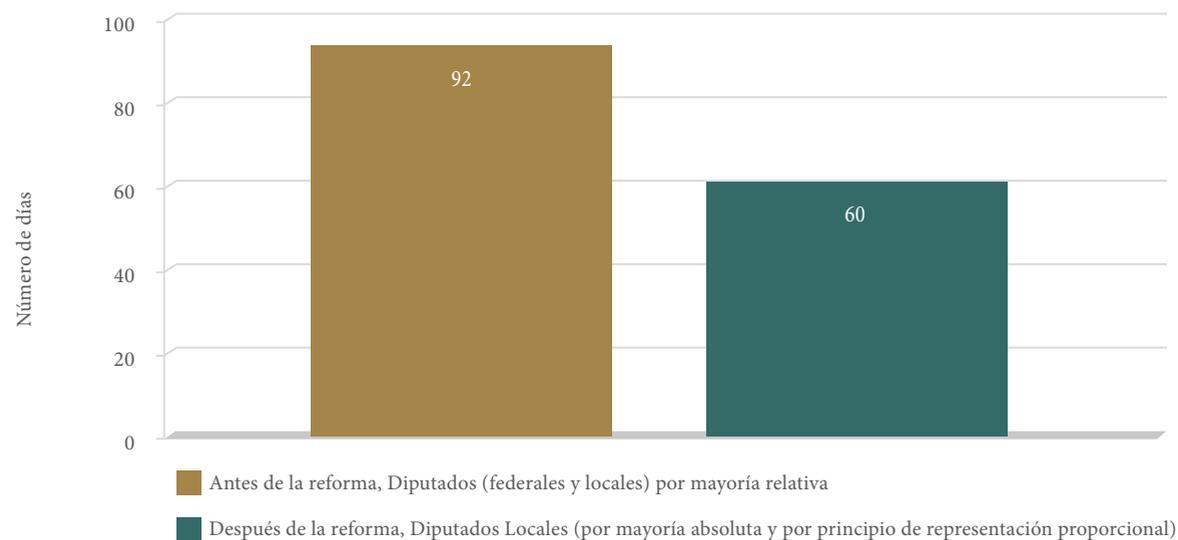
Gráfica VIII.2 Comparación de duración de campañas presidenciales (en número de días) antes y después de la reforma



Gráfica VIII.3 Comparación de duración de campañas de Senadores (en número de días) antes y después de la reforma



Gráfica VIII. 4 Comparación de duración de campañas de Diputados (en número de días) antes y después de la reforma



Así, para la implementación de estas reformas el Instituto adecuó sus procesos a los nuevos tiempos que marca la ley, mantuvo el control sobre los tiempos de campaña y ajustó gastos a un proceso de campaña menor.

V. DEBATES

La celebración de debates se contempla en la ley únicamente para el caso de elección de Presidente de la República. Para estos efectos, el artículo 70 del COFIPE establece que el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo conforme a lo que determine el Consejo General. 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, con la duración que acuerde el Consejo General.

La legislación (artículo 70) también establece que los debates serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. El IFE dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Además, es obligación del IFE realizar las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

En estos casos, el COFIPE permite que las estaciones y canales que decidan transmitir en vivo los debates suspendan, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. En cuanto a las reglas y el formato de debate, se establece que serán determinadas por el Consejo General, tras escuchar previamente las propuestas de los partidos políticos.

No obstante que la obligación de celebrar debates únicamente aplica para el caso de la elección de Presidente de la República, en el reciente proceso federal electoral el IFE, en un importante esfuerzo para abrir espacios y ofrecer mejor información a los electores, realizó seis foros de análisis y discusión de las plataformas electorales registradas para el proceso electoral 2008–2009, denominados “Contraste de Propuestas”. Todos los partidos firmaron compromisos para la realización de estos foros ante el Instituto, en los que se establecieron reglas claras de participación, como:

- La duración de los eventos era de 90 minutos cada uno, en los cuales se darían tres rondas de intervención a los participantes: la primera para la presentación del tema (cinco minutos por participante); la segunda para la réplica (dos minutos por participante), y la tercera para las conclusiones (cinco minutos por participante).

- El orden de participación de los representantes de los partidos políticos fue sorteado el mismo día en que se llevaron a cabo los Foros y en presencia de los asistentes. Se dispusieron tres cápsulas —una por cada ronda— que contenían papeletas con la numeración del 1 al 8. La primer papeleta indicaría el orden para participar en la presentación del tema y la posición del representante; la segunda su participación en la réplica, y la tercera su participación en la ronda de conclusiones.

Definidas las reglas, se realizaron seis foros de “Contraste de Propuestas” con los siguientes temas, fechas y participantes. El Primer Foro se llevó a cabo el 20 de abril de 2009, con el tema “Política Social y Medio Ambiente”.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	C. Obdulio Ávila Mayo
Partido Revolucionario Institucional	Dip. Javier Guerrero García
Partido de la Revolución Democrática	Dip. Ana Yurixi Leyva Piñón
Partido del Trabajo	C. Oscar González Yáñez
Partido Verde Ecologista de México	Lic. Mariana Boy Tamborrel
Convergencia	Dip. Alejandro Chanona Burguete
Partido Nueva Alianza	Profr. Gabriel Romero Vázquez
Partido Socialdemócrata	C. Luciano Pascoe Rippey

El Segundo Foro, con el tema “Seguridad pública y Justicia”, se llevó a cabo el 22 de abril de 2009.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	Lic. Francisco Ramírez Acuña
Partido Revolucionario Institucional	Sen. Fernando Castro Trenti
Partido de la Revolución Democrática	Sen. Graco Ramírez Garrido Abreu
Partido del Trabajo	Lic. Juvenal Alejandro Nuñez Mercado
Partido Verde Ecologista de México	Dip. Antonio Xavier López Adame
Convergencia	Dr. Alejandro Gertz Manero
Partido Nueva Alianza	Lic. Luis Antonio González Roldán
Partido Socialdemócrata	C. Teresa Vale Castilla

El Tercer Foro, con el tema “Economía y Empleo”, se llevó a cabo el 19 de mayo del 2009.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	Lic. Luis Enrique Mercado
Partido Revolucionario Institucional	C. Francisco Rojas
Partido de la Revolución Democrática	C. Jesús Zambrano
Partido del Trabajo	Dr. Mario Alberto Dicostanzo Armenta
Partido Verde Ecologista de México	Lic. Vanessa Sandoval
Convergencia	Sen. Dante Alfonso Delgado
Partido Nueva Alianza	Lic. Guillermo Xiuh Tenorio
Partido Socialdemócrata	Lic. Miguel Medardo González Compeán

El Cuarto Foro, con el tema “Estado de Derecho y Democracia”, se llevó a cabo el 26 de mayo de 2009.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	Lic. César Nava Vázquez
Partido Revolucionario Institucional	Sen. Pedro Joaquín Coldwell
Partido de la Revolución Democrática	Sen. Pablo Gómez Álvarez
Partido del Trabajo	Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia
Partido Verde Ecologista de México	Dip. Javier López Adame
Convergencia	Lic. Pedro Jiménez León
Partido Nueva Alianza	Lic. Humberto Castillejos Cervantes
Partido Socialdemócrata	Mtro. Alberto Begné Guerra

El Quinto Foro, con el tema “Educación y Salud”, se llevó a cabo el 2 de junio de 2009.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	Lic. Dolores del Río
Partido Revolucionario Institucional	Lic. César Becker Cuellar
Partido de la Revolución Democrática	Dip. Itzcoatl Tonatiuh Bravo Padilla
Partido del Trabajo	Profra. Guadalupe Gamboa Ortíz
Partido Verde Ecologista de México	Lic. Pablo Escudero Morales
Convergencia	Sen. José Luis Lobato Campos
Partido Nueva Alianza	Prof. Gabriel Romero Vázquez
Partido Socialdemócrata	Dip. Carla Sánchez Armas

Finalmente, el Sexto Foro, con el tema “Presupuesto y rendición de cuentas”, se llevó a cabo el 9 de junio de 2009.

Partido político	Representante
Partido Acción Nacional	Lic. Agustín Castilla
Partido Revolucionario Institucional	Dip. Javier Duarte Ochoa
Partido de la Revolución Democrática	Dip. Juan Guerra Ochoa
Partido del Trabajo	Dr. Mario Alberto Dicostanzo Armenta
Partido Verde Ecologista de México	Dip. Carlos Alberto Puente Salas
Convergencia	Dip. Alejandro Chanona Burguete
Partido Nueva Alianza	Lic. Luis Antonio González Roldán
Partido Socialdemócrata	C. Miguel Ángel Antonio Galán Reyes

Todos los foros de “Contraste de Propuestas” fueron transmitidos en vivo a través de los siguientes medios:

- Página de la Internet del Instituto: www.ife.org.mx.
- Canal 21 de EDUSAT.
- XEDTL 660 de Radio Ciudadana en la ciudad de México.
- XERF 1570 AM La Poderosa en Ciudad Acuña, Coahuila.
- XEFQ 980 AM La FQ en Cananea, Sonora.
- Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC.

Y en horario diferido a través de:

- XECHZ 1560 AM Radio Lagarto, en Chiapas de Corzo, Chiapas.
- XHYUC 92.9 FM Yucatán FM en Mérida, Yucatán.
- XHUAR 106.7 FM Órbita, en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Asimismo, el IFE, a través de la Secretaría Ejecutiva y en colaboración con Radio UNAM, desarrolló un programa radial, especial, denominado “Nuestra Democracia”, cuyas transmisiones iniciaron el día 27 de abril y terminaron el 29 de junio. Su objetivo fue presentar a detalle las ofertas programáticas y de todos los partidos políticos, en el mismo formato y con entera libertad para exponer sus ideas y propuestas.

IX. LA APERTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

El Instituto garantiza el acceso al público a la información de los partidos políticos. Nuevos instrumentos de publicidad e información útil. El proceso, de mayor acceso a la información electoral de la historia.

I. MAYOR TRANSPARENCIA EN LA VIDA ELECTORAL

En materia de derecho a la información y transparencia de las instituciones electorales, la reforma al Código Electoral trajo consecuencias muy relevantes y que tendrán efectos de largo plazo en la vida de los partidos políticos. El Poder Legislativo incorporó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) un nuevo capítulo, el 5 del Libro Segundo, que está dedicado a precisar *Las obligaciones de los partidos políticos en materia de Transparencia*. Con esta decisión el Congreso resolvió la discusión sobre las obligaciones de los partidos políticos, un debate que se planteó en el legislativo en julio de 2007 con ocasión de la reforma al artículo 6° constitucional relacionado con el derecho de acceso a la información. En aquel momento, el constituyente permanente resolvió que las obligaciones de transparencia de los partidos y de otras instituciones de interés público debieran quedar reguladas en las leyes específicas y no en la Constitución. En este sentido, la incorporación del nuevo capítulo de la ley electoral que obliga a los partidos es el resultado directo de esa reforma constitucional que elevó el derecho de acceso a la información a la jerarquía de un derecho fundamental de los mexicanos.

Los mandatos centrales del nuevo capítulo 5 del Libro Segundo del COFIPE son los siguientes:

- Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los partidos políticos en los términos del Código y del Reglamento que al efecto emita el Instituto Federal Electoral (IFE) (artículo 41-1).
- Las personas accederán a la información de los partidos a tra-

vés del IFE mediante solicitudes específicas (artículo 41-2).

- En su Reglamento el IFE debe establecer las condiciones, los términos y los procedimientos para la atención de las solicitudes de información de los partidos (artículo 41-3).
- La información de los partidos que habiendo sido solicitada no se encuentre en poder del IFE, debiendo estarla debe ser entregada por éstos al solicitante (artículo 41-4).
- Se obliga al IFE a publicar en su página electrónica la información pública de los partidos que se encuentre en su poder (artículo 42-1).
- Se establece la obligación de los partidos políticos de publicar en sus páginas electrónicas los documentos correspondientes a 14 conceptos diferentes de información sobre sus actividades públicas y su vida interna (artículo 42-2).
- Los partidos están obligados a mantener actualizada esa información en los formatos que el IFE determine (artículo 43).
- Se establecen los conceptos de información de los partidos que no serán públicos, así como la información que tendrá carácter confidencial o de reserva temporal (artículo 44).
- Se faculta al IFE para aplicar sanciones en los casos de incumplimiento de las obligaciones de transparencia (artículos 45 y 342-1, inciso k).

Al precisar las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, el legislador completó el círculo de los derechos del ciudadano para acceder a la información política en manos no sólo de las autoridades, como había sido hasta antes de la reforma, sino también de los partidos políticos como consecuencia lógica y jurídica de su naturaleza de entidades de interés público. *Por esa razón esencial, es que se ha dicho que con la instrumentación de estas reformas el proceso electoral de 2009 se llevó a cabo en las condiciones de mayor transparencia de la historia.*

Conviene señalar que las nuevas obligaciones de los partidos no son el único efecto de la reforma constitucional en materia de derecho a la información del IFE. De hecho como consecuencia de los cambios en el artículo 6º, el Instituto debió modificar también la estructura de su máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información —el Órgano Garante— y desarrollar la normativa relacionada con los archivos institucionales en consonancia con el nuevo mandato constitucional.

La fracción cuarta del artículo 6º constitucional prescribe que todos los organismos constitucionales autónomos deben establecer internamente un órgano garante del derecho constitucional de acceso a la información pública cuya integración asegure que sus decisiones serán tomadas con autonomía e independencia con respecto a las autoridades del organismo.

Como consecuencia de la reforma, el Consejo General modificó la composición del Órgano Garante del derecho a la información a efecto de asegurar su independencia respecto a los órganos de autoridad del Instituto. Así, por acuerdo del 10 de julio de 2008, el Consejo General dejó establecida la nueva integración del Órgano. Como Presidente se elige a un Consejero Electoral, designado por los votos de dos tercios de los miembros del Consejo, quien permanecerá en su cargo tres años, con posibilidad de ser reelecto una vez. El segundo miembro con voto en el Órgano es el Contralor General del Instituto, quien tras la reforma al Código Electoral es designado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones académicas. El tercer integrante con voto es un especialista en la materia designado por el Consejo General, quien goza de atribuciones específicas de autonomía e independencia de criterio. El Director Jurídico del IFE funge como Secretario Técnico del Órgano. También forman parte del Órgano Garante, con derecho a voz, los Consejeros representantes del Poder Legislativo, uno por cada fracción parlamentaria con presencia en el Congreso de la Unión, y los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

Como resultado de los radicales cambios en la materia, así como de la experiencia derivada de la operación de los reglamentos anteriores, el Consejo General del IFE resolvió una profunda reforma al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la sesión del 10 de julio de 2008. Además de establecer los nuevos procedimientos y plazos para la atención de solicitudes de información a partidos políticos y de conformar al órgano Garante,

el reformado Reglamento de Transparencia ordena la creación de un órgano colegiado a cargo de atender el procedimiento de publicación en páginas electrónicas, denominado Comité de Gestión y Publicación Electrónica.

El Reglamento se hace cargo también de la relevancia creciente de las modalidades digitales de acceso a la información al ordenar la coordinación de los portales electrónicos a través del Comité; la designación por éste de un gestor de contenidos y la creación de una subdirección dependiente de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación cuya responsabilidad será coordinar y preparar para publicación electrónica, la información socialmente útil que generan los órganos del Instituto. Con la conformación de la nueva estructura, el Instituto establece la estrategia para la publicación de información focalizada, para garantizar el acceso de cualquier persona a documentos y datos relevantes derivados de la ejecución de las funciones sustantivas del IFE.

II. RESULTADOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DE LA REFORMA

La consolidación de las nuevas estructuras de transparencia y procedimiento para el desahogo de solicitudes, surgidas de la implementación de la nueva legislación, ha favorecido en la práctica el acceso a la información pública del IFE y de los partidos políticos. Así lo demuestra el crecimiento espectacular de solicitudes en 2009. Conforme a datos de la Unidad de Servicios de Información y Documentación del IFE, en el primer semestre de 2009, la Unidad de Enlace del Instituto ha atendido cuatro veces más solicitudes de información que en el mismo período del año anterior. En total, en el primer semestre de 2009, el IFE recibió mil 633 solicitudes de información, cifra superior al total de solicitudes recibidas durante todo 2008, que fue de mil 198 solicitudes (véase el cuadro IX.1).

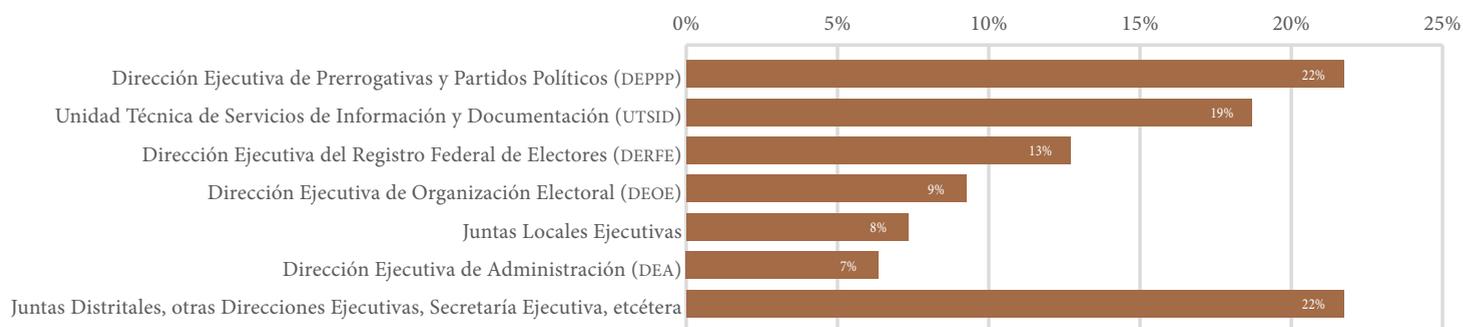
Cuadro IX.1 Solicitudes de información recibidas por la Unidad de Enlace

Tipo de solicitud	Año		Total
	2008	2009 (primer semestre)	
Solicitudes de acceso a la información	947	1,396	2,343
Solicitudes de acceso a datos personales	162	237	399
Corrección de datos personales	2	0	2
Derecho de petición/ consultas institucionales	87	0	87
Total	1,198	1,633	2,831

El Instituto ha mantenido una política clara de apertura, otorgando acceso al 89% de las solicitudes de información durante 2008 y 2009. El 11% restante fueron solicitudes a las que se negó el acceso por estar bajo alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad.

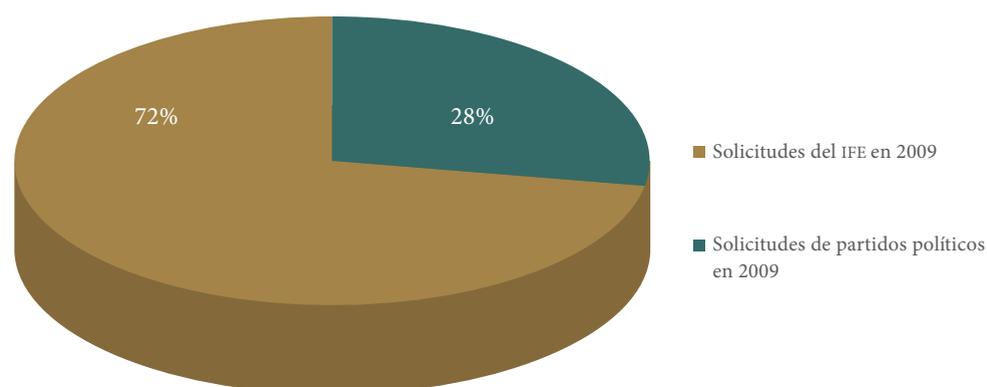
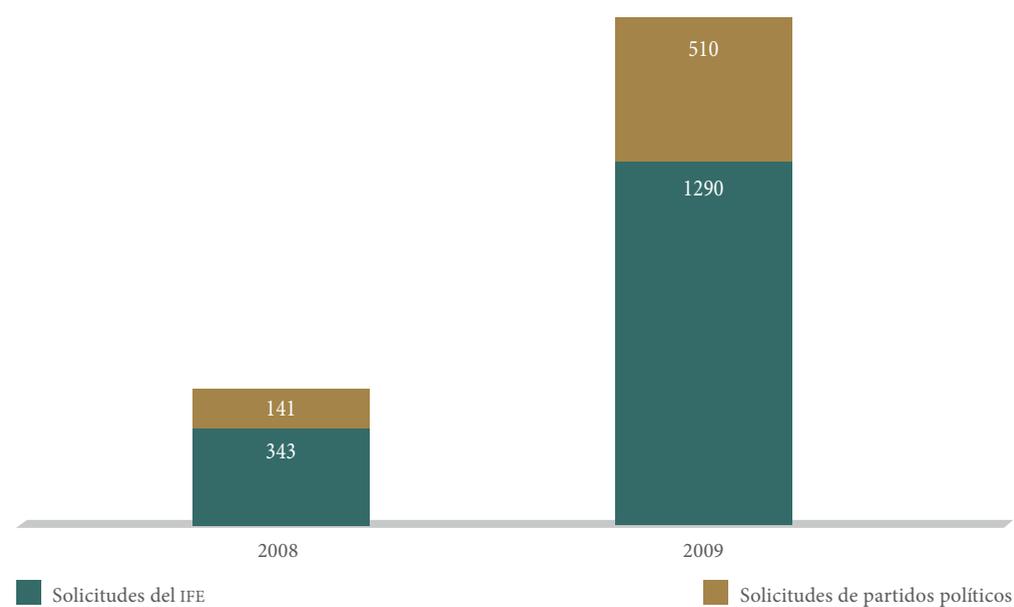
Destaca el hecho de que la mayor parte de quienes piden información al IFE están requiriendo datos e informes muy precisos vinculados al trabajo técnico de las unidades del Instituto y las actividades sustanciales de los partidos políticos. Apenas el 7% de las solicitudes recibidas se refiere a temas administrativos o financieros. Así, se puede asegurar que el principal impacto del nuevo derecho de acceso a la información electoral ha sido abrir espacios para una ciudadanía que busca estar mejor enterada del quehacer sustantivo de la Institución (véase la gráfica IX.1).

Gráfica IX.1 Porcentaje de solicitudes turnadas a los órganos responsables



A partir de la reforma electoral, los partidos se convierten en sujetos obligados indirectos en materia de transparencia. El Reglamento del Instituto establece procedimiento y plazos para la entrega de información de los partidos políticos. Las solicitudes de información de partidos políticos representan el 28% del total recibido por el Instituto, siendo además el IFE quien atiende el 74% de éstas, es decir, sólo el 26% se turnan a los partidos. También es importante mencionar que a partir de la reforma el porcentaje de entrega de información de los partidos ha crecido. En el primer semestre de 2009, el 65% de los requerimientos fueron contestados positivamente por los partidos políticos, a diferencia de 2008, en que sólo el 36% de los requerimientos ciudadanos mereció la entrega de la información solicitada (véase la gráfica IX.2).

Gráfica IX.2 Número de solicitudes del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos



Al igual que las solicitudes de información del Instituto, los requerimientos de información de los partidos políticos revelan un alto componente de interés político. Las solicitudes de información en su mayor parte giran en torno a la vida política interna y la organización de los partidos y en mucha menor proporción a los aspectos financieros y de aplicación de recursos públicos (véase el cuadro IX.2).

Cuadro IX.2 Información más solicitada a los partidos políticos

Rubros de clasificación	Información solicitada	Número de solicitudes
Vida interna y órganos de dirección	Copias de actas de sesión, convenios de participación con organizaciones de la sociedad civil, acuerdos y minutas, resoluciones de comités ejecutivos.	47
Padrón de militantes y afiliados	Padrón de militantes y afiliados a nivel nacional, estatal, municipal y distrital.	38
Precampañas	Listas de precandidatos, currículum de precandidatos, informe de gastos por proceso interno de selección de candidatos.	32
Multitemáticas	Listas finales de formulas de candidatos, saber si los miembros de Comité Ejecutivo Nacional (CEN) han sido inhabilitados, declaraciones patrimoniales de funcionarios del CEN, nivel de estudios de los integrantes del CEN.	19
Financiamiento y aportaciones	Padrón mensual de aportaciones, recursos recibidos mensualmente por regidores, donaciones de militantes.	10
Directorio	Nombres de los presidentes, dirigentes, integrantes de los Comités Municipales y Consejos Distritales.	9
Informes de gasto y fiscalización	Copias de contratos y facturas, presupuesto asignado, nombres de los responsables de recibir los recursos.	8
Normatividad interna	Reglamentos y ordenamientos de la vida y los procesos partidarios.	7
Remuneraciones de funcionarios	Sueldo mensual que reciben los miembros de Comités Directivos en sus distintos niveles, número de trabajadores de base y salarios.	7
Campañas	Nombre y sexo de los candidatos, solicitud de registro de candidatos.	6
Derechos de los militantes y afiliados	Causas de expulsión de militantes, recursos de inconformidad e impugnaciones recibidas por los órganos de los partidos.	4
Derechos político electorales del ciudadano	Registros de militantes, inscripción y baja.	2

Nota: clasificación basada en las solicitudes de información recibidas por la Unidad de Enlace del IFE de enero a septiembre de 2009.

Es posible que, al menos en parte, este énfasis del interés ciudadano en los aspectos políticos de la vida de los partidos que se revela al examinar las solicitudes, se deba al hecho de que desde hace ya 15 años la información financiera de los partidos es publicada por el IFE a través de su página en la Internet.

Es un hecho reconocido que el Instituto incorporó a su práctica institucional muchas de las políticas de transparencia que hoy parecen habituales, aún antes de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las sesiones de los órganos colegiados son públicas desde la creación del Instituto en los niveles, nacional, local y distrital. El Registro Federal de Electores funciona día a día bajo la supervisión escrupulosa de los representantes de los partidos políticos. En todos los procesos electorales se incorporan ciudadanos para integrar los Consejos Locales y Distritales. De hecho la transparencia, la actuación abierta y a los ojos del público, forma parte de la cultura institucional del IFE, porque fue en buena medida gracias a ella que se pudo arraigar en la conciencia ciudadana la credibilidad de los procesos electorales federales. Por esa razón, no ha resultado difícil para la institución asumir los nuevos desarrollos que en materia de derecho a la información se desprenden de la reforma constitucional de 2007 y del COFIPE revisado.

El tercer Reglamento del IFE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobado en julio de 2008. Además de regular las modalidades de acceso a la información pública de los partidos, estableció una extensa lista de tareas novedosas que actualizan las reglas de la transparencia institucional en consonancia con la reforma constitucional y trazan la ruta de los desarrollos futuros del acceso a la información en el IFE.

Entre ellas cabe destacar en primer término la obligación que ha quedado establecida para que a partir del proceso electoral federal 2012 el IFE de a conocer a través de su página electrónica una versión pública de los padrones de militantes de los partidos políticos. El diseño de los pasos a seguir para cumplir esta tarea se inició ya en 2009.

Igualmente, la Junta General Ejecutiva inició la elaboración y discusión de los indicadores de gestión del Instituto que habrán de publicarse en aplicación del mandato específico del segundo párrafo del artículo 6° constitucional.

Otro aspecto singular de las tareas que se ha fijado en IFE en esta materia es el desarrollo de la llamada transparencia “focali-

zada” o “proactiva” que el Reglamento denomina “generación de información socialmente útil”. La información socialmente útil es aquella que los distintos órganos del Instituto generan en ejercicio de sus atribuciones y que puede tener una utilidad adicional para los ciudadanos. Para que esta utilidad se haga realidad es necesario que esté disponible para el público, que éste sepa de su existencia y que sus contenidos sean comprensibles para el ciudadano medio. Su existencia implica, por lo tanto, un trabajo intencionado de elaboración con fines de entrega al público. Un ejemplo de las tareas de confección de información socialmente útil lo constituye la publicación en la Internet a mediados de 2009 de todo el catálogo de productos cartográficos del Instituto. Otro caso es la incorporación en formato digital de la totalidad de las publicaciones editadas por el IFE.

La tarea de generar información socialmente útil plantea nuevos desafíos para el Instituto. Uno no menor es el impulso de una cultura del lenguaje ciudadano en la mayoría de los materiales que el IFE genera en ejercicio de su rol de autoridad administrativa electoral.

El nuevo Reglamento de transparencia ha atisbado también el futuro al consolidar un órgano colegiado de alto nivel, el Comité de Publicación y Gestión Electrónica, que es encabezado por el Secretario Ejecutivo y tiene a su cargo desarrollar los cada vez más amplios recursos de las tecnologías de información en beneficio del acceso ciudadano a la información.

Finalmente, pero no menos importante, está la generación de los “indicadores de gestión”, obligados por la fracción V del artículo sexto constitucional, que a la letra dice:

[...] [l]os sujetos obligados [...] publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

De esta suerte, el IFE se dio a la tarea de elaborar los indicadores de gestión que dieran cuenta al público, de sus actividades sustantivas y de la calidad con las que se lleva a cabo.

Los indicadores de gestión aluden esencialmente a la manera en que el IFE trabaja para garantizar los derechos político electorales y democráticos de los mexicanos, es decir, no se trata de indicadores administrativos sino de las grandes tareas para las cuales la Constitución creó al IFE.

Luego de una discusión importante, en el seno del Consejo General y de la estructura ejecutiva, los indicadores de gestión fueron aprobados y formulados como se muestra en el cuadro IX.3.

Cuadro IX.3 Indicadores de gestión 2009–2010

Función sustantiva	Justificación	Indicador	Definición y meta 2009
Fortalecer el régimen de partidos políticos	<p>El Instituto Federal Electoral (IFE) tiene como fin fortalecer el régimen de partidos políticos, pues en un contexto democrático no hay competencia política–electoral sin la existencia plural de los mismos.</p> <p>En este sentido, la autoridad electoral contribuye a dicho fin al garantizar el otorgamiento transparente y oportuno de las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos y al brindar certeza a todos ellos de su concurrencia a la contienda abierta, imparcial y equitativa por los cargos de elección popular con plena legalidad.</p> <p>Por ello, se proponen tres indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> Otorgamiento de prerrogativas. Registro de candidatos. Eficiencia legal. <p>Desde esta perspectiva, el IFE está obligado a garantizar el derecho de asociación individual y libre de los ciudadanos bajo la forma de partidos políticos y de ese modo, coadyuvar a la participación pacífica de los ciudadanos en los asuntos políticos del país.</p> <p>Asimismo, el IFE ha de garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, a través de la entrega de financiamiento público, su acceso en la radio y la televisión y demás prerrogativas constitucionales.</p> <p>En relación con el segundo indicador, se asegura el derecho de los partidos políticos a concurrir en las elecciones y contribuir a que ellos cumplan con su fin constitucional: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.</p> <p>Por otro lado, la atención oportuna de las quejas presentadas por o en contra de los partidos políticos cumple con el derecho de impartición de justicia expedita en este tipo de asuntos.</p>	1. Otorgamiento de prerrogativas	Porcentaje de prerrogativas de los partidos políticos otorgadas en tiempo y forma. 100%
		2. Registro de candidaturas	Registrar, entre el 22 de abril y el 29 de abril de 2009, las solicitudes de candidaturas para Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación electoral. 100%
		3. Eficiencia legal	Porcentaje de procedimientos de sanción desahogados del total de recibidos por año. 90%
Integración del Registro Federal de Electores	<p>La inclusión de cada ciudadano en el padrón electoral hace materialmente posible el ejercicio de su derecho individual de votar y ser votado.</p> <p>El padrón electoral es además, la célula básica y el primer eslabón de toda la organización electoral. Por lo tanto, su cobertura más amplia y la seguridad de su vigencia, autenticidad y validez, resultan fundamentales para la construcción del edificio comicial, desde la determinación del universo de votantes, el de ciudadanos a insacular, a capacitar, hasta el número de casillas a instalar.</p> <p>Así las cosas, el proceso de producción y entrega de credenciales para votar, es un indicador indispensable.</p> <p>En este marco, conviene elaborar los siguientes esquemas de medición:</p> <ol style="list-style-type: none"> Empadronamiento. Credencialización. <p>A través del empadronamiento, el IFE cumple con el mandato constitucional de integrar el universo de mexicanos con capacidad material de votar y ser votado.</p> <p>La emisión de la credencial para votar permite acreditar la identidad y la ciudadanía de los mexicanos, y posibilita el ejercicio de sus derechos político–electorales.</p> <p>En consonancia, y dado el dinamismo demográfico de México, la actualización del padrón electoral es una condición vital del sistema electoral. A través de ella, se integra la base de datos más importante de acreditación de la identidad con la que cuenta el país; se abre las puertas para el acceso permanente de las personas a su calidad de ciudadanos; se da de baja a las personas que fallecen; se registran cambios de domicilio de los ciudadanos; se hacen las anotaciones respecto de las personas suspendidas en el ejercicio de sus derechos político–electorales. Todos estos procesos posibilitan que el IFE cuente y mantenga integrada la base registral más completa de México.</p>	4. Empadronamiento	Porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, respecto a la población de 18 a más años de edad. 96%
		5. Credencialización	Porcentaje de credenciales para votar con fotografía generadas, cuando más, en 12 días hábiles para módulos con red y 16 días hábiles para módulos sin red. 50% de credenciales para modulo fijo con red y 66% sin red.

Función sustantiva	Justificación	Indicador	Definición y meta 2009
Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones	<p>La confiabilidad y transparencia de la lista nominal resulta clave durante el año electoral, pues el ciudadano allí incluido encuentra la garantía de su derecho a votar y ser votado.</p> <p>Al respecto resulta pertinente el siguiente indicador:</p> <p>1. Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009.</p> <p>La inclusión de la mayor cantidad posible de ciudadanos en la lista de electores, garantiza el más esencial de los derechos democráticos: ejercer su derecho al sufragio y poder ser votado para cualquier cargo de elección popular. Una lista nominal inclusiva, amplia y abarcadora del conjunto de ciudadanos es el requisito indispensable de la vida democrática.</p>	6. Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009	Porcentaje de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar incluidos en la lista nominal, respecto del padrón electoral. 98%.
Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio	<p>Las casillas, son el receptáculo de la voluntad de los ciudadanos. La celebración de elecciones auténticas no puede ocurrir sin el detalle técnico de decenas de miles de casillas instaladas e integradas conforme a la ley. Sin esa estructura —ordenada y montada masivamente el día de la jornada electoral— los ciudadanos perderían o se les vería menguada, la posibilidad de ejercer su derecho a votar.</p>	7. Instalación de casillas	Porcentaje de casillas instaladas, respecto del total de casillas aprobadas por los órganos competentes. 98%
	<p>Adicionalmente, el día de los comicios, justo cuando han cerrado las casillas, el IFE debe comunicar con oportunidad y transparencia los resultados preliminares de la elección. La precisión del instrumento, su confiabilidad y su oportunidad resultan absolutamente claves.</p>	8. Integración de Mesas Directivas de Casilla	Porcentaje de funcionarios de mesas directivas de casilla que fueron insaculados y capacitados. 95%
	<p>El trabajo de la organización electoral no concluye con el cierre de casillas y la comunicación oportuna de resultados. La necesidad de transparencia y certeza continúa en la semana posterior a la elección, en el recuento de los resultados celebrado en los distritos, ya sea de modo parcial o total. Ambos principios transparencia, y certeza de que los votos emitidos han sido debidamente computados, además, deben conjugarse con la oportunidad en la entrega de resultados definitivos en fechas predeterminadas e inamovibles. Esta, es una dimensión crítica de la operación electoral.</p>	9. Difusión de los resultados electorales preliminares	Porcentaje de actas publicadas al cierre del Programa de Resultados Electorales Preliminares. 98%
	<p>Finalmente y con independencia de que existen diversas causales de nulidad, es relevante contar con un indicador que de cuenta de las razones por las que determinadas casillas son anuladas, lo que permitirá tomar medidas a la autoridad electoral para futuras elecciones.</p>	10. Confirmación legal de casillas	Porcentaje de casillas confirmadas legalmente, respecto del total de casillas instaladas. Mayor al 95%
	<p>En suma, se proponen cinco ejes que son la base de los indicadores para esta función sustantiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instalación de casillas. 2. Integración de mesas directivas de casilla. 3. Difusión de resultados electorales preliminares. 4. Confirmación legal de casillas. 5. Porcentaje de Consejos Locales y Distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros. <p>Con estos indicadores, se dará cuenta a la ciudadanía de los mecanismos que el IFE desarrolla para asegurar, periódicamente y con puntualidad, los derechos de votar, el de estar informado y el de tener acceso a los resultados electorales de modo libre y auténtico.</p> <p>El cumplimiento de estas condiciones imprime su carácter democrático a las elecciones mexicanas.</p>	11. Porcentaje de Consejos Locales y Distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros	Instalación de los 32 Consejos Locales, y los 300 Consejos Distritales en el plazo exacto fijado por la ley. 100%
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática	<p>Es obligación constitucional que la autoridad electoral contribuya a la expansión, difusión y formación de millones de mexicanos en los valores de la democracia moderna: libertad, igualdad, tolerancia y pluralismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campañas educativas. <p>La instrumentación y evaluación de los resultados de las campañas de cultura cívica y democrática, así como la efectividad de las campañas institucionales sobre promoción de un voto informado y razonado, son parte medular de las tareas del Instituto. La ciudadanía debe compartir y reproducir un código de entendimiento político básico para fortalecer la vida democrática misma.</p>	12. Campañas educativas	<p>a) Porcentaje de municipios a nivel nacional, atendidos por los proyectos distritales de promoción de la participación electoral. 50%</p> <p>b) Porcentaje de ciudadanos que calificaron como buenos, los materiales de promoción de la participación electoral. 75%</p>

Función sustantiva	Justificación	Indicador	Definición y meta 2009
Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión	<p>Como consecuencia de la reforma electoral federal 2007–2008, esta función sustantiva fue adicionada a las múltiples tareas del IFE. Por ello, no se cuenta con información disponible para elaborar un indicador que tenga precedente.</p> <p>Sin embargo, es relevante dar cuenta pública de la oportunidad con la que el IFE cumple con su función de autoridad única para administrar tiempos del Estado en materia electoral. Esto incluye: la recepción de materiales de parte de partidos y autoridades electorales; la generación de pautas que ordenan la transmisión de los promocionales a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; el envío de los materiales a todo el país; la detección y verificación de que lo anterior se haya cumplido y la posibilidad de demostrar fehacientemente conductas irregulares en las señales de radio y televisión del país.</p> <p>Todo esto es dispuesto por la Constitución para garantizar que las elecciones mexicanas ocurran en un marco de libertad y equidad.</p> <p>Para evaluar estas actividades sustantivas, los siguientes ejes resultan significativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución de materiales de los partidos políticos. 2. Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada. <p>Mediante ellos el IFE dará cuenta del cumplimiento del mandato constitucional que lo convierte en administrador único del tiempo del Estado en radio y televisión. De ese modo, el IFE crea las condiciones materiales y tecnológicas para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y el derecho de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, como su prerrogativa constitucional.</p> <p>A través de estos parámetros de actividad, se dará cuenta de las verificaciones y el monitoreo realizados por el IFE, para asegurar que los promocionales pautados, de autoridades electorales y partidos políticos, sean transmitidos en la forma y los tiempos ordenados; así como de las mediadas tomadas por la autoridad para corregir los incumplimientos que en este ámbito se llegasen a presentar.</p> <p>El IFE atestigua que toda propaganda política sea difundida exclusivamente a través de los tiempos del Estado y sanciona con evidencia fehaciente la adquisición de espacios en radio y televisión por parte de partidos políticos y terceros.</p>	13. Distribución de materiales de los partidos políticos	Porcentaje de materiales distribuidos a concesionarios y permisionarios en tiempo y forma. 100%
		14. Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada	Porcentaje de promocionales verificados, respecto de la pauta aprobada para precampaña y campaña. 90%

Indicador	Definición
1. Costo de las elecciones (eficacia y eficiencia electorales)	Presupuesto del IFE para el proceso electoral federal entre el número de mesas directivas de casilla instaladas
	Presupuesto del IFE (gasto de operación) para el proceso electoral federal entre el número de ciudadanos empadronados
A partir de lo anterior se elaborará un comparativo del costo de los procesos electorales, así como explicaciones de su aumento o disminución.	

Una vez definida la metodología de construcción de los indicadores de gestión, y una vez concluido el año laboral y presupuestal 2009, el IFE estuvo en condiciones de reflejar e informar al público los porcentajes reales de su gestión como autoridad garante de los derechos democráticos, político-electorales, de los ciudadanos mexicanos. Éste es el resultado material, demostrable, del trabajo de la autoridad electoral, como se muestra en el cuadro IX.4.

De esta manera, el IFE se convirtió en la primera institución pública de México en elaborar y publicar sus indicadores de gestión tal y como manda el artículo sexto constitucional.

Cuadro IX.4 Resumen ejecutivo de indicadores de gestión 2009–2010

Indicador	Meta	Nivel
1. Fortalecimiento del sistema de partidos en México	Tramitar el 100% de las ministraciones del financiamiento público , a los partidos políticos, aplicando en su caso, las reducciones y multas correspondientes.	92.4%
2. Garantizar el derecho de los ciudadanos a ser votados	Tramitar el 100% de las solicitudes de candidaturas para diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional , que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación electoral.	99.09%
3. Salvaguardar la impartición de justicia electoral	Desahogar el 90% del total de procedimientos de sanción recibidos por año.	95.4% quejas especiales 79.1% quejas ordinarias
4. Garantizar el derecho de todo ciudadano mexicano para votar y ser votado	Porcentaje de ciudadanos en el padrón electoral nacional , respecto a la población de 18 a más años de edad.	95.2%
5. Garantizar la autenticidad de la identidad de los votantes mexicanos	Generar el 50% de Credenciales para Votar con fotografía en módulos fijos con red , cuando más en 12 días y el 66% en módulos sin red , cuando más en 16 .	62.01% en módulos con red 64.71% en módulos sin red
6. Garantizar del modo más amplio, el derecho de los ciudadanos para votar	Incluir al 98% de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar, en la lista nominal respecto del padrón electoral.	99.6%
7. Garantizar las condiciones materiales para el sufragio de los mexicanos	Instalar el 98% de casillas respecto del total de casillas aprobadas por los órganos competentes.	99.97%
8. Garantizar la participación de los ciudadanos en la organización electoral	Capacitar al 95% de los funcionarios de las mesas directivas de casilla (MDC) que fueron insaculados.	95.69%
9. Difundir con oportunidad y certeza los resultados de las elecciones	Publicar el 98% de las actas aprobadas al cierre del Programa de Resultados Electorales Preliminares.	99.87%
10. Garantizar la legalidad de la jornada electoral y de la emisión del sufragio	Confirmación legal de casillas mayor al 95% respecto del total de casillas instaladas.	99.89%
11. Crear las condiciones para una organización electoral imparcial, transparente y de participación ciudadana	Instalación del 100% de los consejos locales y distritales en el plazo exacto fijado por la ley.	100%
12. Difusión de la cultura cívica y democrática	Atender al 50% de los municipios a nivel nacional por los proyectos distritales de promoción de la participación electoral (PyPE).	50.81%
	Lograr que 75% de los ciudadanos califiquen como buenos los materiales de promoción.	99.30%
13. Garantizar el acceso de los partidos a sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión	Distribuir en tiempo y forma, el 100% de los materiales de audio y video a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión del país.	100%
14. Garantizar la legalidad y equidad en la transmisión de promocionales en radio y televisión	Verificar el 100% de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales durante el periodo de campaña en el año 2009.	92.39%
15. Reducir el costo involucrado en las elecciones federales	Sin meta específica por tratarse de la primera medición de este indicador.	\$20,520.55
		costo de elecciones por casilla instalada \$36.69 costo de elecciones por ciudadano empadronado

Nota: Para mayor información, se puede acceder al Informe de Indicadores de Gestión 2009-2010 del Instituto Federal Electoral, disponible en la página de Internet del IFE www.ife.org.mx

X. UNA CREDENCIAL PARA VOTAR MÁS SEGURA Y UN PADRÓN ELECTORAL MÁS ACTUALIZADO

Se establecen reglas más dinámicas, seguras y modernas para emitir la credencial para votar. Se mejora la actualización del padrón. Mayor seguridad jurídica en la identificación del ciudadano.

I. FORTALECIMIENTO Y PLAZO DE VIGENCIA DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR

La confiabilidad en la credencial para votar con fotografía es, desde hace años, un hecho reconocido por partidos, autoridades y, en general, por todos aquellos observadores atentos de la vida electoral en nuestro país. Al menos, durante los últimos 15 años, ante la experiencia de millones de ciudadanos, la credencial para votar con fotografía, entregada de modo gratuito, se ha convertido en el instrumento de identificación oficial más importante para los mexicanos. Por eso, su importancia —absolutamente clave para la organización electoral de México— es mucho más que electoral y constituye ya un activo neto de su vida social y económica.¹

La reforma electoral reconoció este hecho y se propuso centralmente fortalecer la credencial para votar y los instrumentos nacionales de registro de los votantes (padrón y lista nominal) a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE). Las distintas medidas proyectadas por el legislador adicionan mayores elementos de comprobación y de seguridad e impulsan la permanente y masiva actualización de los instrumentos. Se trata de un cambio drástico y de muchas consecuencias en la operación del padrón, registro y credencial electoral, pues coloca al sistema registral en su conjunto, en una mecánica de renovación más dinámica, amplia y perentoria. El cuadro X.1 permite visualizar el impacto de la reforma en los formatos de la credencial para votar.

1. En la investigación “Oportunidades de la Mayoría” (2006), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subraya este hecho y en referencia a la credencial para votar gratuita en México afirma: “Sin un documento de identidad adecuado o sin una dirección de residencia, no se pudo obtener un empleo en el sector formal, acceder a crédito, abrir cuentas bancarias, entre otras cuestiones, añadió. De ahí que uno de los seis sectores en los que se concentrará el BID a través de su nueva iniciativa de desarrollo es el de la identificación de la mayoría oculta a la vista de todos”.

Cuadro X.1 Elementos de la credencial para votar

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) abrogado	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en vigor
<p>Artículo 164:</p> <p>1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:</p> <p>a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio.</p> <p>b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar.</p> <p>c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo.</p> <p>d) Domicilio.</p> <p>e) Sexo.</p> <p>f) Edad y año de registro.</p> <p>g) Clave de registro.</p> <p>2. Además tendrá:</p> <p>a) Lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector.</p> <p>b) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate.</p> <p>c) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.</p>	<p>Artículo 200:</p> <p>1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:</p> <p>a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio.</p> <p>b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano.</p> <p>c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo.</p> <p>d) Domicilio.</p> <p>e) Sexo.</p> <p>f) Edad y año de registro.</p> <p>g) Firma, huella digital y fotografía del elector.</p> <p>h) Clave de registro.</p> <p>i) Clave Única del Registro de Población.</p> <p>2. Además tendrá:</p> <p>a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate.</p> <p>b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.</p> <p>c) Año de emisión.</p> <p>d) Año en el que expira su vigencia.</p>

El código reformado en su artículo 200, párrafo 3 mantuvo la obligación de:

A más tardar el último día de febrero del año en que se celebren las elecciones, los ciudadanos cuya credencial para votar

con fotografía hubiera sido extraviada, robada o sufrido deterioro grave, deberán solicitar su reposición ante la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio.

Pero al mismo tiempo añadió una obligación nueva de los ciudadanos, que a partir de ahora, se vuelven corresponsables de la actualización de la credencial para votar:

4. La credencial para votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

Para adecuarla al nuevo esquema legal, el 10 de julio de 2008, el Consejo General del IFE aprobó el *Acuerdo por el que se aprueba actualizar el modelo de credencial para votar, en virtud de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008 (CG317/2008)* (véase el anexo 27), el cual modificó lo siguiente:

1. La leyenda del dato fijo denominado FECHA DE EMISIÓN, se modifica por EMISIÓN.
2. Se integra el dato fijo denominado VIGENCIA HASTA.
3. Se elimina el dato fijo denominado DISTRITO.

El Acuerdo establece que las credenciales para votar expedidas con anterioridad a estas modificaciones, continuarían siendo vigentes en términos del octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para la elección federal de 2009, y en elecciones locales de acuerdo con los convenios y anexos técnicos que celebre el Instituto con organismos electorales locales. Como ya se apuntó, la nueva regulación contempla la incorporación de nuevos datos en la credencial para votar, destacadamente la Clave Única de Registro de Población (CURP), el año de emisión y el año en que expira su vigencia. También contempla la producción de credenciales con último recuadro "09", para las cuales el mismo artículo octavo transitorio, establece que el Consejo General dispondrá lo necesario para su utilización o reemplazo previo al inicio del proceso electoral federal 2012.

Para cumplir con esa obligación, el 17 de septiembre de 2008, el IFE y la Secretaría de Gobernación firmaron un *Convenio general de apoyo y colaboración* (véase el anexo 28), en virtud del cual la Secretaría de Gobernación proporciona al IFE la información necesaria para incorporar la CURP a la credencial para votar. Entre el

17 de diciembre de 2008 y el 9 de diciembre de 2009 se han impreso ocho millones 70 mil credenciales para votar que incorporan la CURP (véase el cuadro X.2).

Cuadro X.2 Incorporación de la Clave Única de Registro de Población en la credencial para votar

Año	Período de producción	Cantidad
2008	Del 17 al 31 de diciembre	470,000
2009	Del 1 de Enero al 9 de diciembre	7'600,000
Total		8'070,000

En este punto, es importante destacar que el Registro Nacional de Población (RENAPO) no dispuso, en ningún momento, de la información contenida en el Registro Federal de Electores sino que únicamente proporcionó al IFE las CURP. No existió intercambio ni compulsas de bases de datos y por eso no existió posibilidad de que alguna institución u organismo distinto al IFE hubiese hecho un uso distinto de la información personal electoral.

La inclusión de la CURP fortaleció a la credencial para votar como el instrumento de identificación personal más importante que tiene el país. A su vez, esto permitió un nuevo impulso de renovación y actualización del padrón electoral, lo que lo torna más confiable. Por acciones como esa, la credencial sigue siendo el documento del que todos los mexicanos echan mano, para identificarse como ciudadanos.

Concluido el proceso electoral federal 2008–2009, el IFE ha emprendido un trabajo de suma importancia: la sustitución de credenciales para votar que tengan como último recuadro el "03" para el marcaje de elección federal. Esta tarea se efectúa al amparo de lo dispuesto por el numeral 182 del COFIPE, que regula el proceso de actualización del catálogo general de electores del padrón electoral, a través de una campaña intensa en medios de comunicación y sobre todo con el establecimiento de Módulos de Atención Ciudadana suficientes para atender la demanda en la expedición de credenciales para votar:

Artículo 182

1. A fin de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1 de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña

intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes:

2. Durante el período de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos:
 - a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y
 - b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.
3. Durante el período de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y el padrón electoral que:
 - a) No hubieren notificado su cambio de domicilio;
 - b) Incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el padrón electoral;
 - c) Hubieren extraviado su credencial para votar; y
 - d) Suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.
4. Los ciudadanos al acudir voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien al ser requeridos por el personal del Instituto durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad, y en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.
5. Los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación podrán coadyuvar con el Instituto en las tareas de orientación ciudadana.

En los trabajos de actualización y sustitución de la credencial para votar en la Campaña Anual Intensa 2008–2009, que comprendió del 1 de octubre de 2008 al 15 de enero de 2009, *se actualizaron cinco millones 271 mil 198 ciudadanos, y se entregaron cuatro millones 495 mil 508 credenciales.*

En la Campaña de Actualización Permanente 2009, iniciada el 6 de julio y concluida el 30 de septiembre del 2009, los Módulos de Atención Ciudadana levantaron dos millones 689 mil 145 Formatos Únicos de Actualización y Registro y entregaron a los ciudadanos un millón 650 mil 180 credenciales.

El IFE inició las actividades de la Campaña de Actualización Intensa 2009–2010, de acuerdo a la normatividad contenida en el

artículo 182 antes citado. Esta campaña finalizó el 15 de enero de 2010, y tuvo como objetivo convocar a los ciudadanos para que acudieran a los Módulos de Atención Ciudadana y oficinas distritales del Registro Federal de Electores a tramitar su inscripción al padrón electoral, notificar cambio de domicilio, corregir datos y reponer su credencial para votar.

La Campaña de Actualización Intensa 2009–2010 inició su operación con 849 Módulos de Atención Ciudadana, de los cuales 834 fueron instalados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y 15 en cumplimiento al Convenio de Apoyo y Colaboración firmado entre el IFE y las autoridades electorales del estado de Yucatán. Del total de módulos, 539 fueron fijos, 86 semi-fijos y 224 móviles. Asimismo, se instalaron dos mil 219 estaciones de trabajo: mil 784 fijas, 168 semifijas y 267 móviles.

Los movimientos realizados por los ciudadanos, a nivel nacional, del 1 de octubre al 1 de noviembre de 2009, indican que *se han realizado 956 mil 251 trámites y se han entregado 841 mil 034 credenciales para votar.*

Por otro lado, se trabaja también en la implementación del nuevo servicio de citas programadas para los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores. El IFE ofrecerá los servicios registrales a la ciudadanía en el lugar, fecha y horario que decida el ciudadano. Esto posibilitará que el ciudadano reduzca el tiempo que invierte para realizar sus trámites de credencialización.

Las metas inmediatas son la instauración del servicio en un Módulo de Atención Ciudadana en cada distrito electoral federal en un plazo de siete meses a partir de noviembre de 2009, así como el desarrollo y puesta en funcionamiento de un sistema de autogestión de citas vía Internet, que se tiene planeado liberar al público a partir de febrero de 2010.

El sistema que podrá utilizar el ciudadano para agendar una cita de atención programada para el módulo, utilizará la misma plataforma informática del IFETEL; también los Módulos de Atención Ciudadana podrán utilizarlo, para incorporar a la agenda las citas a petición de la ciudadanía. Mediante este sistema, los mexicanos mayores de 18 años podrán ubicar el módulo que más les convenga, obtener la información necesaria para realizar su trámite, ubicar la disponibilidad de una cita, proporcionar sus datos y las generalidades de su trámite y formalizar la cita. Todo en aras de respeto al tiempo de los propios ciudadanos.

II. IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA LA CONSERVACIÓN DE COPIA DIGITALIZADA DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR EL CIUDADANO AL HACER EL TRÁMITE DE REGISTRO

La nueva regulación responde también al avance y la constante innovación tecnológica. La forma en que se conservan los documentos es parte del cambio electoral y desde 2009, el IFE conserva una copia digitalizada de los documentos que presentan los ciudadanos al momento de acudir a solicitar su credencial de elector, según lo dispone por el artículo 180, párrafo 2 del COFIPE, que a la letra dice:

Para solicitar la credencial para votar con fotografía, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. *La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.*

Para lograrlo, a partir del 6 de julio de 2009, los Módulos de Atención Ciudadana iniciaron el proceso de digitalización de los medios de identificación en dichos módulos, los cuales serán parte del expediente del ciudadano en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental. Para ello, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) creó el Sistema de digitalización de los medios de identificación. El despliegue del Sistema se realizó en forma escalonada, con el objetivo de atender y aprender de la propia operación y de la experiencia. Paralelamente al diseño informático y a la instalación tecnológica, el IFE capacitó al personal que trabaja en los Módulos de Atención Ciudadana para sus nuevas tareas de digitalización y creación de archivos electrónicos.

El IFE tuvo que adquirir nuevo equipo tecnológico consistente en:

- Computadoras laptop.
- Escáner de cama plana con alimentador automático.
- Unidades de sistema de alimentación ininterrumpida (UPS).

La asignación de los mil 269 equipos se realizó en razón de un equipo de digitalización para módulos de hasta tres estaciones de trabajo; dos equipos para módulos de hasta seis estaciones y tres equipos para módulos de más de siete estaciones; la distribución se realizó en febrero de 2009.

Para apoyar el arranque de los procesos obligados por la reforma electoral, el presupuesto asignado al Registro Federal de Electores necesariamente se tuvo que incrementar. La infraestructura y el equipo nuevo instalado costó \$88'400,000 pesos, lo que representó el 14% de la ampliación presupuestal (véase el cuadro XIII.1 en este *Informe*).

Como parte de la implementación, se han llevado a cabo múltiples reuniones institucionales para definir el esquema de entrega-recepción de los archivos de digitalización por parte de las Vocalías del Registro Federal de Electores al Centro de Cómputo y Resguardo Documental, así como los aspectos relativos a la conciliación de la información entre esta área y las Vocalías del Registro Federal de Electores en las Juntas Locales, entre otras. También fue necesario apoyar a los módulos con nuevo personal. Para ello, fue contratado un digitalizador para cada Módulo de Atención Ciudadana fijo (539) y su capacitación se efectuó, en su primera etapa, del 1 al 4 de julio de 2009.

En cuanto a la operación, el sistema de digitalización de documentos se instaló en equipos laptop en modo *kiosco*, de forma tal que únicamente permite la utilización del propio sistema. Asimismo, se encuentra estructurado en tres actividades principales:

- Digitalizar documentos.
- Generación de reportes.
- Generación de archivos por remesa.

De esta manera, del 6 de julio al 30 de septiembre de 2009, se han digitalizado en Módulos de Atención Ciudadana un total de siete millones 283 mil 265 documentos, de los cuales dos millones 428 mil 24 corresponden al acta de nacimiento como medio de identificación, dos millones 427 mil 747 a documento con fotografía, y dos millones 427 mil 494 a comprobante de domicilio.

III. AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA RECOGER LA CREDENCIAL Y FORMULACIÓN DE AVISOS

En el COFIPE se modificó el plazo para que los ciudadanos acudan a recoger su credencial para votar al último día de marzo del segundo año posterior a aquél en que hayan presentado su solicitud y se prevé la formulación de hasta tres avisos a los ciudadanos en este

supuesto. El COFIPE establece en el artículo 180, párrafo 5, que la DERFE debe formular hasta tres avisos a los ciudadanos para que cumplan con su obligación de recoger su credencial para votar, previo a la cancelación de su trámite.

En este sentido, la DERFE instrumentó el Proyecto para la Formulación de Avisos Ciudadanos. El 30 junio de 2008, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó el documento “Modalidades y esquema para la formulación de avisos ciudadanos previo a la cancelación del trámite”. De ese modo, entre octubre de 2008 y marzo de 2009, la DERFE desplegó esfuerzos para lograr una disminución en el número de trámites que serían cancelados, lo cual fue realizado a través de la contratación de Correos de México y la formulación de avisos por parte de personal de las Vocalías del Registro Federal de Electores en las Juntas Locales y Distritales, atendiendo a las modalidades y esquemas perentorios de *avisos ciudadanos*.

Al mismo tiempo, se implementaron los mecanismos informáticos de seguimiento y control para la producción y entrega de los tres avisos ciudadanos, previos a la cancelación del trámite. El primer aviso consideró la entrega a los ciudadanos de una carta personalizada, a través de correspondencia con acuse de recibo y servicio de notificación que ofrece Correos de México. Durante la formulación del primer ejercicio se trabajaron 228 mil 300 avisos ciudadanos. La realización del segundo ejercicio consideró la entrega de 209 mil 654 avisos con personal del Registro Federal de Electores en las Juntas Distritales, por medio de visitas al domicilio del ciudadano. El tercer ejercicio consideró la formulación de 140 mil 264 avisos que se realizaron mediante el servicio de correspondencia con acuse de recibo y servicio de notificación de Correos de México y visitas domiciliarias a través de las Vocalías del Registro Federal de Electores en las Juntas Distritales. Adicionalmente a los operativos mencionados, se contó con el apoyo de IFETEL mediante llamadas telefónicas y se publicaron en estrados los listados de candidatos a baja en las Vocalías Distritales del Registro Federal de Electores.

La formulación de *avisos ciudadanos* obtuvo una respuesta positiva de 116 mil 336 mexicanos que recogieron su credencial para votar o realizaron un movimiento posterior al trámite que originó la formulación de avisos. De acuerdo con lo prescrito en el artículo 199, párrafo 1 del COFIPE, se efectuó en los períodos establecidos la cancelación de solicitudes de inscripción pertenecientes a aquellos ciudadanos que no acudieron a obtener su credencial en los módulos u oficinas del Registro Federal de Electores al último día de marzo del segundo año posterior a aquel en que hayan realizado su

solicitud. Los formatos de credencial correspondientes a dichas solicitudes fueron destruidos conforme a lo que determina el artículo 199, párrafo 4, y el *Reglamento para la Destrucción de Formatos de Credencial y Credenciales para Votar*, aprobado por el Consejo General (véase el cuadro X.3).

Las relaciones de los ciudadanos que se encontraron en este supuesto, fueron exhibidas de conformidad con lo establecido en el artículo 199, párrafo 3 del código de la materia, entre el 1 y el 31 de mayo en las oficinas del Registro Federal de Electores, lo mismo que en los lugares públicos determinados por las Comisiones Distritales de Vigilancia.

Cuadro X.3 Credenciales no recogidas o entregadas y que fueron destruidas

Año	Cantidad
2008	-
2009	99,473

Nota: En abril de 2009 se destruyeron los formatos correspondientes a 2007, ya que con la entrada en vigor del actual COFIPE, el plazo para que el ciudadano acuda a recoger su credencial es de dos años, y como consecuencia en 2008 no hubo destrucción.

IV. PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA LA EXCLUSIÓN DE CIUDADANOS FALLECIDOS Y REINCORPORACIÓN DE CIUDADANOS REHABILITADOS EN SUS DERECHOS POLÍTICOS

En materia de depuración de los instrumentos electorales, el nuevo ordenamiento legal señala la posibilidad de excluir del Padrón Electoral los registros de ciudadanos que hubieran fallecido, mediante procedimientos alternos con la obtención del Acta de Defunción expedida por el Registro Civil.

Esta nueva metodología de depuración, hizo necesario un replanteamiento de los procesos que el IFE ejecuta y, a partir de ello, emprendió la construcción de un marco normativo procedimental que otorgue la misma certeza y transparencia a los actos de registro, así como la incorporación a la modernización tecnológica de los propios procesos de depuración.

El artículo 199, párrafo 9, del COFIPE, brinda la posibilidad de que la DERFE solvete las dificultades que representa estar sujeto a un solo documento para aplicar bajas por defunción. Ello se alcanza a través del *Procedimiento alterno para dar de baja del Padrón Electoral los registros de ciudadanos fallecidos*, determinado por la Comisión Nacional de Vigilancia, el cual también se implementó en las Vocalías del Registro Federal de Electores de las Juntas Locales y Distritales.

Asimismo, se diseñaron promocionales de radio que fueron puestos al aire a partir de enero de 2009, invitando a la ciudadanía a informar sobre la defunción de familiares. Adicionalmente, se imprimieron carteles y volantes que fueron remitidos a las Vocalías del Registro Federal de Electores con el propósito de difundir permanentemente el interés del Instituto por actualizar la información.

Producto de lo anterior, entre el 28 de enero y el 13 de abril de 2009 se captaron ocho mil 199 avisos ciudadanos, de los cuales tres mil 360 reunieron las características para ser procesados mediante el procedimiento alterno. Una vez que se realizaron las visitas domiciliarias para corroborar la defunción y la identidad de los registros, se contó con la testimonial correspondiente para avalar la defunción de 790 ciudadanos, mismos que fueron solicitados para baja del Padrón Electoral.

El artículo 198, párrafo 3, del COFIPE señala que los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, así como la rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos de que se trate, deberán notificarlas al Instituto dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición de la respectiva resolución. El artículo 199, párrafo 8, del COFIPE indica que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores reincorporará al padrón electoral a los ciudadanos que sean rehabilitados en sus derechos políticos una vez que sea notificado por las autoridades competentes o, bien, cuando el ciudadano acredite con la documentación correspondiente que ha cesado la causa de la suspensión o ha sido rehabilitado en sus derechos políticos. En este sentido, *se han reincorporado al Padrón Electoral 54 mil 711 registros de ciudadanos* que acreditaron con la documentación correspondiente la rehabilitación de sus derechos políticos, ya sea porque acudieron al Módulo de Atención Ciudadana con un documento que lo acredita o bien porque el Poder Judicial lo notificó al IFE.

Cabe añadir, que el Registro Federal de Electores utiliza aplicaciones tecnológicas de vanguardia para el desarrollo de sus prin-

cipales procesos operativos, incluyendo los de depuración, tal es el caso del uso de tecnologías biométricas para la identificación de registros duplicados.

A partir de 1999, se cuenta con un sistema de identificación biométrica (*Face-it*) como herramienta que permite el reconocimiento de rostros. Esta tecnología ha ido evolucionando y, a partir de octubre de 2001, en los Módulos de Atención Ciudadana se capta digitalmente la fotografía y huella del ciudadano con estándares internacionales para ser utilizados por sistemas automatizados de identificación biométrica (ABIS, por sus siglas en inglés). En la actualidad, el Registro Federal de Electores cuenta con un Sistema Integral de Identificación Multibiométrica (SIIM), el cual permite la identificación plena del ciudadano.

V. CONSULTA PERMANENTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA AL PADRÓN ELECTORAL Y LOS LISTADOS NOMINALES

Con el fin de simplificar y modernizar los instrumentos administrativos electorales, además de reducir costos de operación, se suprimió la obligación que tenía el IFE de entregar a los partidos políticos la lista nominal en forma impresa. Lo anterior es posible porque el Registro Federal de Electores habilitó un sistema mediante el cual los partidos políticos obtienen acceso electrónico permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales, exclusivamente para su revisión. Al suprimirse la obligación de la entrega física en 2009, el IFE entregó los medios magnéticos a cada uno de los partidos, a efecto de recibir las observaciones sobre hechos y casos concretos e individualizados sobre la lista nominal.

Los partidos políticos tuvieron como fecha límite para presentar observaciones el 14 de abril de 2009 y formularon las siguientes:

- Dos millones 879 mil 322 observaciones, de las cuales dos millones 681 mil 263 se recibieron ante la Comisión Nacional de Vigilancia y 198 mil 59 en las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia.
- De las dos millones 879 mil 322 observaciones recibidas, el universo analizado fue de dos millones 430 mil 532 registros (véase el cuadro X.4).

X.4 Cuadro comparativo de observaciones presentadas por los partidos políticos

Año	Observaciones	Procedentes	Improcedentes
2007	748,283	38,658	709,625
2008	114,785	1,732	113,053
2009	2'430,532	86,712	2'343,620

Además, en atención a lo dispuesto en el artículo 196, párrafo 2 del Código, el Instituto se dio a la tarea de instalar:

- 32 Centros Estatales de Consulta, uno en cada Vocalía Estatal del Registro Federal de Electores, para su utilización por los representantes de los partidos políticos ante las comisiones locales de vigilancia.
- 300 Centros Distritales de Consulta, uno en cada Vocalía Distrital del Registro Federal de Electores, para facilitar el acceso de los ciudadanos a sus registros individuales.

VI. APOYO PARA CASILLAS ESPECIALES

Las casillas especiales se instalan para recibir los votos de los ciudadanos que se encuentran fuera de la sección correspondiente a su domicilio. En este tipo de casillas, los electores en tránsito pueden votar en elecciones federales cada seis años por Presidente y Senadores y cada tres años por Diputados.

La reforma electoral de 2008 incorporó en el artículo 255, párrafo 2, del COFIPE, el requerimiento de proveer a las mesas directivas de las casillas especiales con los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial.

Para su cumplimiento, el Consejo General del IFE, en su sesión del 12 de junio del 2009, aprobó el acuerdo CG287/2009, por el que se instruyó a las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores, así como a la Unidad de Servicios de Informática, a

efecto de que procedieran a tomar las medidas pertinentes para su correcta observancia y aplicación.

Entre las medidas aprobadas para el funcionamiento de las casillas especiales, se consideró que en cada uno de los 300 distritos electorales en los que se divide el país se pudieran instalar hasta cinco, con un máximo de 750 boletas. Para las elecciones del 5 de julio de 2009, a los presidentes de las mesas directivas de casilla se les entregaron los instrumentos informáticos necesarios para verificar que los electores que acudieron a votar pudieran hacerlo y, además, se les entregaron impresos los listados de credenciales robadas, duplicadas y las correspondientes a ciudadanos suspendidos de sus derechos políticos por resolución judicial.

En esta elección, los ciudadanos que estaban fuera de su sección, pero dentro de su distrito pudieron votar por Diputados Federales de mayoría relativa y representación proporcional; los que estaban fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, o fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, pudieron hacerlo sólo por diputados federales de representación proporcional. Además, el sistema identificó cuando algún ciudadano no podía ejercer su voto en la casilla especial a la que asistió.

El IFE, a través de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales, proporcionó 809 equipos portátiles de cómputo y capacitó a mil 139 operadores potenciales, a través del campus virtual del Instituto. También, se dotó a las casillas especiales de carteles explicativos sobre las causas por las que un elector en tránsito no podía votar, con la intención de apoyar a los funcionarios de casilla.

En los equipos portátiles se instaló el Sistema de Consulta en Casillas Especiales (SICCE), diseñado por la Unidad de Servicios Informáticos, y las bases de datos proporcionadas por el Registro Federal de Electores. En la elección del 5 de julio del 2009, el Instituto instaló 778 casillas especiales, donde más de 170 mil ciudadanos que se encontraban fuera de su sección emitieron su voto. Estas 778 casillas se distribuyeron en 294 de los 300 distritos electorales y recibieron votos de ciudadanos provenientes de 43 mil 833 secciones en que se encuentra dividido el país.

Además, la aplicación del SICCE en estas casillas proporcionó información detallada del origen de los ciudadanos en tránsito, por lo que el Registro Federal de Electores se dio a la tarea de realizar un análisis geográfico, por sección, distrito, entidad y circunscripción plurinominal de los ciudadanos que de esta manera ejercieron su

derecho al voto, cuyos resultados se encuentran en el documento “Sistema de Georreferencia de Casillas Especiales, Proceso Electoral Federal 2009” (véase el anexo 29).

VII. MAGNITUD DEL PADRÓN ELECTORAL

En la primera elección desarrollada al amparo de la reforma constitucional y legal 2007–2008, el 5 de julio de 2009, el padrón electoral y la lista nominal arrojaron los siguientes resultados:

- Padrón electoral: 77 millones 815 mil 606 ciudadanos inscritos.
- Lista nominal de electores: 77 millones 481 mil 874 ciudadanos registrados.
- Cobertura: 99.6% del padrón electoral frente a la lista nominal.

Estos datos fueron declarados definitivos y válidos por el Consejo General del Instituto mediante acuerdo CG203/2009 en sesión ordinaria celebrada el 29 de mayo de 2009.

VIII. LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA Y LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA

Como parte del *Acuerdo por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* de 2008, el Gobierno Federal se comprometió a establecer un registro de la totalidad de la población mexicana para diciembre de 2012. Lo anterior con apoyo en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley General de Población. En este sentido, en julio de 2009, el Gobierno Federal hizo público un proyecto que contempla la captura de datos biométricos, la creación de bases de datos y la expedición de una cédula de identidad, de todos los mexicanos.

El IFE, al conocer la iniciativa del Gobierno Federal, ha advertido que dicho proyecto puede presentar disonancias con los objetivos de la reforma electoral 2007–2008 (fortalecer los instrumentos electorales de identificación) y sobre los posibles efectos que puede tener la emisión de una cédula como la que se plantea, esto es:

- Una caída en la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral.
- Un incremento acentuado en los niveles de desactualización del padrón electoral.

No se puede pasar por alto que toda la estructura de la organización electoral mexicana, lo mismo en el ámbito federal que en el local, dependen centralmente de la existencia del padrón electoral y la credencial para votar. Prácticamente todos los procesos asociados al edificio electoral están vinculados con el padrón, la credencial y su dinámica. De allí que el IFE sea tan enfático en el fortalecimiento y arraigo social de sus instrumentos.

El proyecto gubernamental para construir la Cédula de Identidad Ciudadana deriva de la Constitución. No obstante, su desarrollo no debe tener un impacto negativo sobre el pilar central del sistema electoral mexicano. La actual vida democrática de México no se explica sin la credencial para votar y el padrón electoral. Corresponde a todas las instituciones democráticas del país velar por su preservación y permanencia.

En este sentido, y desde el anuncio del Gobierno Federal, el Instituto ha establecido canales de trabajo con la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Población y el Registro Nacional de Población, con el objeto de delinear una política que satisfaga los objetivos del Gobierno Federal, sin detrimento de la calidad de los instrumentos electorales, mucho menos frente a la elección presidencial de 2012.

XI. UN NUEVO FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO GENERAL

Nuevas reglas para la integración del Consejo General; se conjuga renovación y experiencia; 6 comisiones son permanentes y se ratifica la facultad del Consejo para integrar comisiones temporales.

I. RENOVACIÓN ESCALONADA DEL CONSEJO GENERAL

El artículo 41 de la Constitución de la República, cambió la forma de integrar al máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), para dotarlo de mayor fortaleza y certeza. Al respecto la norma Constitucional dice:

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el período de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El máximo órgano de dirección del IFE quedó conformado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales con derecho a voz y voto; además, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo que funge como Secretario del Consejo, mismos que tienen derecho a voz.

La reforma constitucional de 2007 y posteriormente la nueva ley electoral de 2008, determinaron mantener la misma conformación del Consejo General, con una variante importante: los

Consejeros Electorales son elegidos en forma escalonada y, gracias a eso, el IFE aprovecha la experiencia de los que permanecen al tiempo que da estabilidad y continuidad al funcionamiento del órgano colegiado.

El nuevo marco normativo contempla importantes cambios en la designación de los Consejeros Electorales, sin embargo, ratifica la disposición mediante la cual los Consejeros son elegidos por dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Adicionalmente, fue introducida una variante de apertura importante, pues la elección de los Consejeros debe hacerse previa consulta a la sociedad. Esta tarea le es asignada a la Cámara de Diputados, quien implementa un procedimiento *ad hoc*.

El Consejero Presidente durará en el cargo seis años, no siete como se estipulaba antes, y podrá ser reelegido una sola vez. Por su parte, los Consejeros Electorales durarán en el cargo nueve años, no podrán ser reelectos y su renovación se llevará a cabo de manera escalonada; en el caso de que se produzca una vacante definitiva de alguno de los Consejeros Electorales, incluido el Consejero Presidente, la Cámara de Diputados procede a elegir al sustituto, quien concluirá el período de la vacante. Como consecuencia de esas modificaciones, se elimina la figura de Consejero Electoral suplente. Estos movimientos, ordenados por la Constitución, fueron implementados como se muestra en el cuadro XI.1.

Cuadro XI.1 Período de los integrantes del Consejo General

Integrante	Cargo	Período
Dr. Leonardo Valdés Zurita	Consejero Presidente	2008–2013
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Consejero Electoral	2008–2016
Dr. Benito Nacif Hernández	Consejero Electoral	2008–2016
Dra. María Macarita Elizondo Gasperín	Consejera Electoral	2008–2013
Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre	Consejero Electoral	2008–2013
Mtro. Alfredo Figueroa Fernández	Consejero Electoral	2008–2013

El siguiente relevo de tres Consejeros se dará en octubre de 2010 y ya con la duración del período de nueve años, con lo que quedará concluida esta disposición de relevo escalonado, fruto de la reforma electoral.

Por otra parte, el legislador dotó de nuevas atribuciones al Consejo General, entre las que destacan:

- Aprobar los instrumentos para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión (véase el capítulo III).
- Designar al titular de la Unidad de Fiscalización (el 27 de febrero de 2009, se designó al titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, véase el capítulo VII).
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización.
- Determinar los topes máximos de gastos de precampaña.
- Conocer los proyectos de resolución de los procedimientos especiales sancionadores (véase el capítulo IV).
- Aprobar el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

II. COMISIONES PERMANENTES Y TEMPORALES

La reforma electoral ratificó el diseño institucional del IFE, al reafirmar el carácter permanente de las Comisiones de:

- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

- Organización Electoral.
- Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Registro Federal de Electores.
- Servicio Profesional Electoral.
- Quejas y Denuncias.

Como cambios relevantes en la conformación y funcionamiento de las comisiones, es preciso señalar que la reforma ordenó que se integrasen por un máximo de tres Consejeros Electorales, con voz y voto y por un período de tres años; cada Consejero Electoral puede participar en un máximo de dos comisiones permanentes; la comisión es presidida por un Consejero Electoral que dura en el cargo un año, debiendo rotar la propia Presidencia entre los integrantes de la misma.

Otro cambio estructural muy importante lo constituye el hecho de que los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, podrán participar en las comisiones con voz, con excepción de la del Servicio Profesional Electoral, lo que permite que los temas tratados en el seno del Consejo General tengan una interacción previa entre sus integrantes.

Derivado de experiencias anteriores y con el propósito de armonizar el trabajo de las comisiones, durante los procesos electorales se fusionan las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, recayendo en ésta, junto con las dos Direcciones Ejecutivas respectivas, el peso de las decisiones más importantes de organización y logística del proceso electoral.

Con el propósito de desahogar asuntos en específico, el legislador facultó al Consejo General para crear comisiones temporales, las cuales se disuelven una vez cumplida su encomienda.

Para coadyuvar con el trabajo de la comisión, ésta contará con un Secretario Técnico, designado por el Presidente de la misma de entre el personal que le apoya (asesores). En el caso de las comisiones temporales, la secretaría técnica podrá ser desempeñada por el Director Ejecutivo o de Unidad Técnica respectivo, los cuales asisten a las sesiones de la comisión, exclusivamente con voz, al igual que los demás Consejeros Electorales que no formen parte pero que quieran participar en ella. Así, se tiene que las Comisiones Permanentes del Consejo General están compuestas según se presenta en el cuadro XI.2.

Cuadro XI.2 Comisiones Permanentes de Consejo General y su composición

Consejeros / Comisiones	Mtro. Virgilio Andrade Martínez	Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Dra. María Macarita Elizondo Gasperín	Mtro. Alfredo Figueroa Fernández	Lic. Marco Antonio Gómez Alcántara	Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre	Dr. Benito Nacif Hernández	Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Organización Electoral						X		Presidente
Capacitación Electoral y Educación Cívica		X	X	Presidente				
Radio y Televisión del IFE	Presidente				X			X
Capacitación y Organización Electoral		Presidente		X				X
Registro Federal de Electores						X	Presidente	
Servicio Profesional Electoral			X	Presidente			X	
Prerrogativas y Partidos Políticos	Presidente				X			X
Quejas y Denuncias	X	X			Presidente			

Comisiones Temporales en el 2008–2009 y su composición

El artículo 4 del Reglamento de Comisiones del Instituto señala que el Consejo General está facultado para formar comisiones para un período y objeto específico, mismas que serán presididas por un Consejero Electoral. De ese modo, para afrontar los retos de la reforma y otros no directamente vinculados con el proceso electoral, se constituyeron las comisiones temporales que se muestran en el cuadro XI.3.

Nota: Las Comisiones de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, durante el proceso electoral, se integran en una sola, conformando la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

Los miembros de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, son a su vez los integrantes del Comité de Radio y Televisión, de acuerdo al Art. 76, párrafo 2, inciso b), del COFIPE, de ahí que todos los Consejeros forman parte como máximo de dos comisiones.

Cuadro XI.3 Comisiones Temporales

Consejeros Comisiones	Mtro. Virgilio Andrade Martínez	Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Dra. María Macarita Elizondo Gasperín	Mtro. Alfredo Figueroa Fernández	Lic. Marco Antonio Gómez Alcántara	Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre	Dr. Benito Nacif Hernández	Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Reglamentos	Presidente	X			X			
Comisión para la Elaboración de un Programa Integral en Contra de la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral		X	Presidente					X
Comisión de Revisión del Anteproyecto de Presupuesto del IFE para el Ejercicio Fiscal 2010						Presidente	X	X
Comisión del Consejo General para dar seguimiento al ejercicio de la ampliación presupuestal que en su caso se otorgue al IFE por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público		X		X			Presidente	
Comisión de seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de las áreas de Comunicación Social, Asuntos Internacionales y Centro para el Desarrollo Democrático del IFE			Presidente			X	X	
Comisión para el Seguimiento del Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009		X		X				Presidente

Por primera vez, y como se desarrollará en el capítulo XII, al inicio del proceso electoral 2008–2009 se fusionaron las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, integrando de esta manera una única Comisión de Capacitación y Organización Electoral. El 3 de octubre de 2008, y en estricta observancia a lo previsto por el artículo 116, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), el Consejo General nombró como integrantes de la Comisión a los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez y Alfredo Figueroa Fernández, y como Presidente de la misma se designó al Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

La fusión de estas dos comisiones permitió corregir errores y discrepancias, ya que entre otras cosas se logró evitar el envío de

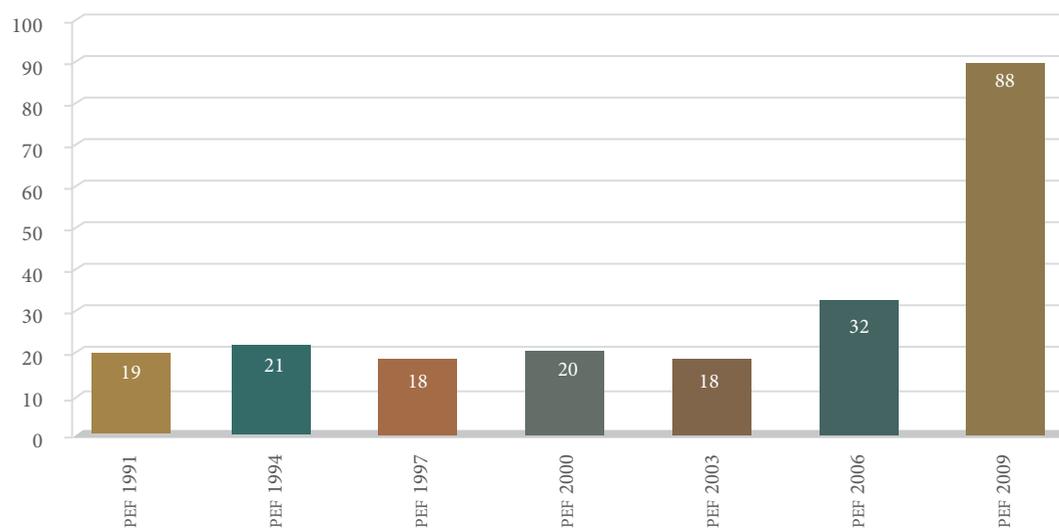
dos instrucciones diferentes para un mismo tema hacia toda la estructura ejecutiva del IFE. Así, el peso de la organización electoral, incluyendo la ubicación de mesas directivas de casilla, designación de funcionarios, capacitación, envío de materiales, recepción de paquetes y hasta el recuento de los votos, fueron supervisadas por una sola comisión, con un mismo criterio y bajo una sola dirección.

En la sesión del 2 de septiembre de 2009, el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se reinstalan las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral.

III. NÚMERO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008–2009

Desde el 3 de octubre de 2008 y hasta el 2 de septiembre de 2009, el Consejo General sesionó 88 veces, diez de manera ordinaria, 77 de forma extraordinaria y una especial. Estos números son notablemente elevados, si se comparan con el total de sesiones que celebró el propio Consejo en todas las elecciones anteriores. Como se explica en los capítulos III y IV de este *Informe*, las nuevas atribuciones en materia de radio y televisión y la instrumentación del procedimiento especial sancionador, cuya resolución ocurre en el Consejo General, son los factores que han generado esta inusual dinámica. En la gráfica XI.1 describe la situación ocurrida en tan sólo 48 semanas en este rubro.

Gráfica XI.1 Número de sesiones del Consejo General



Nota: PEF = Proceso Electoral Federal.

Fuentes

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión de Seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de las áreas de Administración e Informática del Instituto. 8 de enero de 2009 Sesión Extraordinaria.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión de Seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de las áreas de Comunicación Social, Asuntos Internacionales y Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto. 8 de enero de 2009, Sesión Extraordinaria.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión de Seguimiento a las actividades de 2008 y 2009 de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. 8 de enero de 2009, Sesión Extraordinaria.

Cuarto Informe que presenta la Comisión Temporal para el Seguimiento del Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008–2009. Sesión ordinaria de 27 de febrero 2009.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que ratifica a los Consejeros Electorales que presidirán las Comisiones Permanentes del Registro Federal de Electores y del Servicio Profesional Electoral; y se reinstalan las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral. 2 de septiembre de 2009, Sesión Extraordinaria

Hacia un nuevo modelo, estudios sobre la reforma electoral 2007, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Noviembre de 2008.

XII. UNA ORGANIZACIÓN ELECTORAL MÁS EFICAZ: FUSIÓN ENTRE LAS COMISIONES DE CAPACITACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Se fortalece la coordinación entre las áreas fundamentales de la organización electoral. Los Consejeros Electorales asumen nuevos roles en la construcción de confianza del proceso. Se incrementa la supervisión de las tareas ejecutivas.

I. LA FUSIÓN DE DOS COMISIONES

El numeral 3, del artículo 116, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece que para cada proceso electoral se fusionarán las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral. El COFIPE, a la letra, dice:

Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación

y Organización Electoral; el Consejo General designará, en octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá.

Esto ocurrió el 3 de octubre de 2008, cuando el Consejo General aprobó la conformación de esta comisión y designó al Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez como su presidente y, como sus integrantes, a los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa Fernández y Arturo Sánchez Gutiérrez. Durante el proceso electoral federal 2008–2009, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral celebró 11 sesiones ordinarias, ocho sesiones extraordinarias y dos reuniones de trabajo, como se detalla en el cuadro XII.1.

Cuadro XII.1 Sesiones de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral

Sesiones	Fecha	Número de asuntos enlistados	Proyectos de Acuerdo del Consejo General
Primera Ordinaria	14 de octubre	12	2
Segunda Ordinaria	27 de noviembre	13	–
Tercera Ordinaria	16 de diciembre	23	2
Cuarta Ordinaria	22 de enero	27	1
Quinta Ordinaria	16 de febrero	12	1
Sexta Ordinaria	19 de marzo	16	–
Séptima Ordinaria	22 de abril	18	2
Octava Ordinaria	21 de mayo	20	1
Novena Ordinaria	25 de junio	22	–
Décima Ordinaria	23 de julio	21	1
Décima Primera Ordinaria	20 de agosto	17	–
Primera Extraordinaria	21 de octubre	11	8
Segunda Extraordinaria	12 de noviembre	7	–
Tercera Extraordinaria	23 de febrero	16	1
Cuarta Extraordinaria	13 de marzo	1	–
Quinta Extraordinaria	27 de marzo	2	1
Sexta Extraordinaria	1 de abril	14	–
Séptima Extraordinaria	12 de junio	13	1
Octava Extraordinaria	10 de agosto	1	1*
Primera Reunión de Trabajo	7 de enero	1	–
Segunda Reunión de Trabajo	5 de marzo	1	–

* El Proyecto de Acuerdo del Consejo General que se analizó, fue el mismo que se presentó en la sesión ordinaria del 23 de julio de 2009.

Como se observa en el cuadro, el número de asuntos enlistados en la Comisión de Capacitación y Organización Electoral durante su vigencia correspondió a 268 temáticas en el orden del día, que permitieron el desarrollo adecuado del proceso electoral federal 2008–2009. De los cuales, 21 correspondieron a Proyectos de Acuerdo que fueron sometidos al Consejo General para su aprobación.

Por otra parte, se destaca que la Comisión de Capacitación y Organización Electoral estableció mecanismos con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) y con la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) para dar seguimiento a sus tareas sustantivas, de tal forma que se organizaron diversas reuniones entre los titulares de dichas áreas y sus equipos directivos, con los Consejeros Electorales que integraron la Comisión.

De igual forma, de manera permanente los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión dieron seguimiento a los diversos procesos y sistemas que desarrollaron e implementaron las áreas ejecutivas, para garantizar el desarrollo del proceso electoral federal 2008–2009.

Debe destacarse que la Comisión de Capacitación y Organización Electoral estableció un canal de comunicación con los partidos políticos, de tal forma que se les mantuvo informados de las inasistencias de sus representantes ante los Consejos Locales y Distritales, con la finalidad de apoyarlos en el monitoreo de dichas inasistencias.

Asimismo, se destaca que las oficinas de los Consejeros Electorales desarrollaron mecanismos para agilizar la comunicación con la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE), de tal forma que los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión estuvieron atentos a los problemas y las solicitudes formuladas por los niveles ejecutivos de los Consejos Locales y Distritales, con quienes se ha establecido una red de comunicación y monitoreo permanente.

De lo anterior se desprende que la implementación del proceso electoral federal 2008–2009 tuvo básicamente dos vertientes: la de capacitación electoral y educación cívica, y la de organización electoral.

En materia de capacitación electoral y educación cívica se destaca el proceso para la integración de mesas directivas de casilla, en el que se explican las insaculaciones, la selección y contratación de los Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), las etapas de capacitación, así como los materiales didácticos dirigidos a funcionarios de casilla, las secciones de atención especial y la culminación en la jornada electoral del 5 de julio. Además, se inclu-

yó el programa para promoción del voto, el ejercicio infantil y juvenil, y la difusión institucional del referido proceso electoral.

Referente a la organización electoral, sobresale la organización *per se* del proceso, la documentación y los materiales electorales, la bodega central de organización electoral y los sistemas informáticos en materia de organización electoral, así como diversos criterios y lineamientos, dentro de los que destaca los que regularon la sesión especial de cómputo distrital.

II. CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Integración de mesas directivas de casilla

Por mandato de la ley, la composición de las mesas directivas de casilla se realiza con ciudadanos residentes de las secciones de los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, ciudadanos que deben estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, así como gozar de reconocida rectitud, integridad y honradez, y tener conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Estos ciudadanos fungieron como funcionarios de las mesas directivas de casilla durante la jornada electoral, con las figuras de un presidente, un secretario, dos escrutadores y los tres suplentes generales.

Para la integración de las mesas directivas de casilla, el Consejo General el 29 de enero de 2009 llevó a cabo el sorteo del mes del calendario que, junto con el que siguió en su orden, fueron tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, quedando sorteado el mes de julio y por subsecuente el mes de agosto. Mientras, el 2 de marzo en el Consejo General se sorteó la letra del alfabeto, a fin de obtener el apellido paterno de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, que en el caso fue la letra “Z”.

Para capacitar a los funcionarios que integrarían las mesas directivas de casilla, se procedió a realizar el procedimiento de contratación de los SE y CAE, de manera general, mediante las etapas: reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación.

Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales

La convocatoria del IFE tuvo una amplia participación, los resultados de la evaluación curricular arrojaron que se aceptaron 156 mil

983 expedientes, lo que representó el 537.61% respecto al total de plazas a contratar, como se detalla en el cuadro XII.2.

Cuadro XII.2 Plazas a contratar

Personal a contratar			Evaluación curricular (aspirantes registrados)	
Supervisores electorales	Capacitadores Asistentes Electorales	Total	Total	%
3,481	25,719	29,200	156,983	537.61

Al momento de recibir la documentación se invitó a los aspirantes a una plática de inducción, la cual tuvo como propósito reforzar y ampliar la información sobre las actividades a desarrollar en el cargo solicitado y los pasos a seguir en el proceso de selección, el total de asistentes se muestra en el cuadro XII.3. El 24 de enero se aplicó el examen de conocimientos, habilidades y actitudes.

Cuadro XII.3 Asistentes a la plática de inducción

Personal a contratar			Asistentes a la plática de inducción	
Supervisores electorales	Capacitadores Asistentes Electorales	Total	Total	%
3,481	25,719	29,200	147,572	505.38

Los exámenes fueron calificados por los Consejeros Electorales Distritales y los Vocales de las Juntas Distritales Ejecutivas entre el 24 y 27 de enero de 2009. Se puntualiza, que para este proceso electoral federal se modificaron los criterios para la calificación del examen. En el proceso 2005–2006 se obtenían dos calificaciones, una para los SE y otra para los CAE, principalmente porque los rubros de habilidades y actitudes para los SE y los CAE eran calificados de manera diferenciada, lo cual causó dificultades para que todos los involucrados en calificar comprendieran el procedimiento para obtener las calificaciones. A diferencia de lo anterior, en este proceso electoral se consideró que los aspirantes a SE debían poseer los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios tanto para desempeñarse como CAE o como para ser SE.

Al examen se presentaron 116 mil 918 participantes, lo que significó un 400.40% del personal a contratar, y el 79.23% con la cifra

de los asistentes a la plática de inducción. En el cuadro XII.4 se presenta el concentrado de calificaciones obtenidas por los aspirantes.

Cuadro XII.4 Resultados del examen de conocimientos, habilidades y actitudes

Calificaciones							
0-5.9		6-7.9		8-9.0		9.1-10	
Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
10,963	9.38	55,555	47.52	44,782	38.3	5,618	4.81

Posterior al examen, se realizó una entrevista para confirmar la información proporcionada en la solicitud y contar con la oportunidad de tener contacto con cada uno de los aspirantes, observando sus habilidades, actitudes, personalidad y conocimientos en general. En cada entrevista hubo dos entrevistadores y un entrevistado. Los equipos de entrevistadores se conformaron por un consejero y un vocal y en algunos casos dos vocales. Tanto los consejeros como los vocales fueron previamente capacitados sobre los criterios para aplicar y calificar la entrevista.

De acuerdo con las modificaciones aprobadas a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral el 22 de diciembre de 2008, derivadas de la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados, se determinó que el período de contratación para SE fuera del 16 de febrero al 10 de julio de 2009 y el de los CAE del 22 de febrero al 8 de julio de 2009.

Los aspirantes que obtuvieron las más altas calificaciones en la evaluación integral, fueron contratados de acuerdo con el número de plazas autorizadas para sendos cargos en cada distrito. En total, en el país se contrataron tres mil 481 SE y 25 mil 719¹ CAE, estas cantidades incluyen al personal contratado para la elección coincidente en Colima.

De los aspirantes evaluados para SE, que fueron de 23 mil 675, se contrataron tres mil 481, con lo que se generó una lista de reserva como se observa en el cuadro XII.5.

1. Durante el transcurso de la primera etapa se contó con CAE adicionales derivado de algunas incapacidades de los contratados y un CAE que se asignó al distrito 06 de San Luis Potosí por los ajustes realizados a la sección 1304 ubicada en el distrito 02 con cabecera en Soledad de Graciano Sánchez.

Cuadro XII.5 Contratación de Supervisores Electorales

Supervisores contratados	Lista de reserva
3,481	6,386 reservas

El total de aspirantes evaluados para CAE fueron de 67 mil 721, de los que fueron contratados 25 mil 719 (véase el cuadro XII.6).

Cuadro XII.6 Contratación de Capacitadores Asistentes Electorales

Capacitadores contratados	Lista de reserva
25,724	36,266

Por lo que respecta al género de los SE y CAE, de un total de SE y CAE de 29 mil 205, en el cuadro XII.7 se concentra su número por género.

Cuadro XII.7 Género de Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales

Supervisores Electorales		Capacitadores Asistentes Electorales	
Hombres	1,963	Hombres	12,559
Mujeres	1,518	Mujeres	13,165

Respecto a la escolaridad, se tuvo que dos SE y nueve CAE tenían hasta sexto año de primaria. De tercero de secundaria, los primeros suman 229, mientras que los segundos fueron 2 mil 846; de bachillerato fueron mil 43 SE y nueve mil 644 CAE. En el cuadro XII.8 se observan los datos de los de licenciatura y posgrado.

Cuadro XII.8 Escolaridad de Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales

	Licenciatura concluida	Especialidad	Maestría	Doctorado
Supervisores Electorales	864	29	56	1
Capacitadores Asistentes Electorales	4483	198	168	7

Con el objeto de que los SE y CAE contratados estuvieran debidamente identificados como personal que laboraba en el IFE y que los ciudadanos los reconocieran así, para generar confianza en la ciudadanía, a dicho personal se le entregó un juego de prendas de identificación que consistió en: un portagafete, dos camisetas, una playera, una gorra, una mochila, una tabla de apoyo y una manga (exclusivamente para los distritos que la requerían).

Una vez concluidas las etapas de reclutamiento, selección y contratación de los SE y CAE, se inició la cuarta etapa que se refería a la capacitación a este personal eventual para proveerlo de los conocimientos teóricos-prácticos para sensibilizar a los ciudadanos sorteados (insaculados), lograr que participaran en los cursos de capacitación y que llegaran a ser funcionarios de casilla responsables y comprometidos el día de la jornada electoral.

En ese primer período de capacitación se les brindó información sobre las técnicas y habilidades que cada figura requería para realizar las tareas de capacitación electoral, asistencia o supervisión electoral, con énfasis en técnicas de negociación y persuasión. De igual manera, se explicaron aspectos laborales y administrativos, además se les proporcionó información que les permitiera la comprensión del ámbito institucional en el que participarían y los valores para el ejercicio de una ciudadanía democrática.

El trabajo en aula se alternó con recorridos de reconocimiento en el Área de Responsabilidad Electoral (ARE),² para lo cual se dotó a los CAE de los productos cartográficos necesarios para orientarse en la localización de los domicilios.

Como apoyo para esta primera capacitación, se utilizaron los siguientes materiales didácticos: *Manual del Supervisor Electoral*, *Manual del Capacitador Asistente Electoral* (tomos I y II), *Manual del Funcionario de Casilla* (versión CAE), “Folleto para ciudadanos sorteados”, rotafolio sobre las etapas de la jornada electoral y “Recomendaciones para el desarrollo de los cursos de capacitación en secciones con población indígena”.

Los materiales didácticos de apoyo que se realizaron para la segunda etapa de capacitación electoral, fueron: *Manual del Funcionario de Casilla*, *Manual del Funcionario Especial*, *Cuaderno de Ejercicios*.

2. Un ARE se define como un conjunto de secciones colindantes entre sí, que conforman un territorio en el que cada CAE realiza las tareas de capacitación electoral de los ciudadanos sorteados para la integración de mesas directivas de casilla, así como los trabajos de asistencia electoral en las casillas que se instalarían.

cicios para Funcionarios de Casilla, Cuaderno de Ejercicios para funcionarios de casilla especial, folleto informativo sobre “La Jornada Electoral”, rotafolio sobre las etapas de la jornada electoral, “Listado de actividades de funcionarios de mesa directiva de casilla”, Cartilla “Aspectos importantes a cuidar durante la jornada electoral”, el formato de nombramiento para funcionarios de casilla, la hoja de datos del curso a funcionarios de casilla y el formato para el registro de simulacros de la jornada electoral.

Por otra parte, para el desarrollo de los cursos de capacitación en secciones electorales con población indígena, se elaboró un manual con las recomendaciones necesarias para la capacitación en esas zonas.

En la estrategia, se estableció la posibilidad de que los Consejos Distritales determinaran la emisión de nuevas convocatorias cuando no se contara con el número suficiente de SE, CAE o de aspirantes en lista de reserva. En tal virtud, se tuvo que durante las dos etapas de capacitación electoral en algunos distritos fue necesario emitir una nueva convocatoria, derivado de que no contaron con suficientes aspirantes a contratar o, en su caso, se agotó la lista de reserva; inclusive, se tuvo que publicar una tercer convocatoria en el distrito 09 de Chihuahua con cabecera en Hidalgo del Parral y en el distrito 05 del Distrito Federal.

De los tres mil 481 SE y 25 mil 719³ CAE contratados para la primera y segunda etapas de capacitación, seis mil 317 fueron sustituidos a nivel nacional, lo que correspondió al 21.63% del total del personal contratado, ello debido a rescisión de contrato, renuncia voluntaria y otras causas. En el proceso electoral federal se registraron seis bajas por fallecimiento, una de SE y cinco de CAE, a raíz de los cuales las Juntas Distritales Ejecutivas brindaron el apoyo necesario a los familiares para la gestión del pago de la indemnización respectiva.

Respecto a las suplencias temporales de las personas contratadas, que debido a algún accidente o incapacidad que les imposibilitó desempeñar sus funciones, durante el primer período de contratación se apoyó en la gestión de ocho casos de CAE, en donde las direcciones ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración realizaron un esfuerzo para que de manera inmediata se hiciera la suplencia, en aras de no retrasar las actividades de capacitación electoral e integración de las mesas directivas de

3. El número aprobado para la contratación de CAE fue de 25 mil 719 considerando a los SE y CAE para la elección coincidente en Colima. En la primera etapa se autorizaron algunos CAE adicionales para cubrir temporalmente las incapacidades que se presentaron, estos CAE quedaron registrados en el sistema ELEC2009.

casilla. Cabe aclarar que para la segunda etapa ya no se llevaron a cabo suplencias temporales.

De conformidad con el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla y, en lo particular, el Manual para la Contratación de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales, Capítulo 5 Evaluación de las actividades desarrolladas por Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales, durante el proceso electoral federal 2008–2009 se realizaron dos evaluaciones como se detalla en el cuadro XII.9.

Cuadro XII.9 Evaluaciones a los Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales

Evaluación	Primer período	Segundo período
Supervisores Electorales	Del 16 de febrero al 30 de abril	Del 1 de mayo al 10 de julio
Capacitadores Asistentes Electorales	Del 22 de febrero al 30 de abril	Del 1 de mayo al 8 de julio

Para esta evaluación se consideraron actividades de capacitación y asistencia electoral, con criterios cuantitativos y cualitativos. Derivado de las innovaciones implementadas para la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla, fue necesario establecer nuevas metas y ponderaciones de evaluación tanto para los SE como para los CAE, como se observa en el cuadro XII.10.

Cuadro XII.10 Primera evaluación de Capacitadores Asistentes Electorales

Metas de capacitación electoral (64%)

- Cumplimiento de rutas diseñadas a partir del orden de prelación (8%)
- Revisitas (de acuerdo a la razón por la que un ciudadano no participa) (8%)
- Visitar al 100% de los ciudadanos sorteados (insaculados) (8%)
- Visitar para capacitar al 100% de la notificación efectiva (14%)
- Calidad de la capacitación a ciudadanos sorteados (insaculados) (12%)
- Verificaciones de las razones por las que el ciudadano no participa (14%)

Metas de asistencia electoral (16%)

- Obtención de anuencias de propietarios de inmuebles donde se instalaron las casillas (8%)
- Identificación de necesidades de equipamiento de las casillas (8%)

Perfiles / competencia de actuación (20%)

Se destaca que, por primera vez, los CAE con Secciones de Atención Especial fueron evaluados con metas diferenciadas con respecto al resto. Con base en lo anterior, en esta primera etapa de la evaluación de actividades se evaluaron 25 mil 721 CAE y tres mil 481 SE, con los resultados que se muestran en el cuadro XII.11.

Cuadro XII.11 Calificaciones obtenidas en la primera evaluación

	Menor	Entre 6 y 6.99	Entre 7 y 8.99	Entre 9 y 10	Total evaluados
Capacitadores Asistentes Electorales	720	3,156	19,928	1,917	25,721
Supervisores Electorales	81	328	2,750	322	3,481

Es necesario mencionar que en casos particulares los Consejos Distritales determinaron recontractar SE y CAE con calificaciones menores a 6 en función de su desempeño y colaboración, aún cuando sus calificaciones obtenidas no los favorecieron en razón de problemáticas particulares de sus ARE y Zona de Responsabilidad Electoral (ZORE).⁴

Para la segunda evaluación se consideraron actividades de capacitación y asistencia electoral, con criterios cuantitativos y cualitativos según los porcentajes para las actividades de capacitación y asistencia electoral contenidos en el cuadro XII.12.

Cuadro XII.12 Rubros para evaluar al Capacitador Asistente Electoral

Capacitación	Asistencia	Perfiles/competencias de actuación	Total
40%	40%	20%	100%

Las actividades evaluadas por cada uno de los rubros para CAE se muestran en el cuadro XII.13. Mientras, los rubros evaluados a los SE se muestran en el cuadro XII.14.

4. La ZORE se define como el espacio geográfico compuesto por las áreas de responsabilidad de los CAE a cargo de un SE.

Cuadro XII.13 Segunda evaluación de Capacitadores Asistentes Electorales

Metas de capacitación electoral (40%)

1. Capacitación a funcionarios designados (7%)
2. Calidad de la capacitación a funcionarios designados (7%)
3. Sustituciones de funcionarios designados antes de la jornada electoral (7%)
4. Sustituciones de funcionarios designados por ciudadanos de la fila, el día de la jornada electoral (7%)
5. Simulacros (7%)
6. Calidad de la capacitación durante la semana previa a la elección (5%)

Metas de asistencia electoral (40%)

7. Entrega de notificaciones a los propietarios de inmuebles donde se instalaron las casillas (4%)
8. Entrega de documentación y material electoral a los presidentes de casilla (8%)
9. Participación en las actividades del Sistema de Información sobre el desarrollo de la jornada electoral (simulacros y jornada electoral) (20%)
10. Entrega de paquetes electorales (8%)

Perfiles/competencias de actuación 20%

Cuadro XII.14 Rubros evaluados

Capacitación y Asistencia	Verificaciones	Perfiles/competencias de actuación (vocales)	Perfiles/competencias de actuación (consejeros)	Coordinación y supervisión (CAE)	Total
50%	30%	5%	10%	5%	100%

En suma, se tiene que en la Segunda Etapa de la Evaluación del Desempeño se evaluaron 25 mil 718 CAE y 3,484 SE, con los resultados que se muestran en el cuadro XII.15.

Cuadro XII.15 Calificaciones obtenidas en la segunda evaluación

	Menor a 6	Entre 6 y 6.99	Entre 7 y 8.99	Entre 9 y 10	Total Evaluados
Capacitadores Asistentes Electorales	16	213	5,618	19,871	25,718
Supervisores Electorales	5	113	1,486	1,880	3,484

Se destaca que, en cumplimiento a lo establecido en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, como resultado de la segunda evaluación de SE y CAE, se previó la entrega de un incentivo económico equivalente a una quincena de salario neto al 10% de los SE y CAE contratados para este proceso electoral federal en cada uno de los distritos del país, para aquellos que obtuvieran las evaluaciones integrales más altas.

Primera insaculación

El 6 del marzo de 2009, mediante el Sistema ELEC2009, en particular a través del Sistema de Primera Insaculación, se llevó a cabo la primera insaculación de forma satisfactoria en las instalaciones de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del país. El proceso de insaculación de los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla para las 64 mil 935 secciones de los 300 distritos el país, arrojó las cifras que se observan en el cuadro XII.16.

Cuadro XII.16 Cifras de la primera insaculación

Distritos	Secciones	Lista nominal	Hombres	Mujeres	Total
300	64,935	75,153,807	3'803,103	4'034,462	7'837,565

En materia de la primera insaculación, debe precisarse que:

- Dicho procedimiento reportó la cantidad de siete millones 837 mil 565 ciudadanos insaculados, lo que representó el 10.42% de la lista nominal de electores del país, integrada en ese momento por 75 millones 153 mil 807 ciudadanos inscritos.
- De los siete millones 837 mil 565 ciudadanos insaculados, el 51.47% correspondió a mujeres y el 48.53% a hombres.
- Se registró que el 76.4% de los insaculados nació en julio; el 21.60% correspondía a ciudadanos nacidos en agosto y el resto de los diez meses se concentraba casi en el 2% faltante. Ello obedeció a aquellos casos en los que se debió de insacular a la sección completa. Además, cuando no se alcanzó a cubrir el número de ciudadanos que correspondía a la letra sorteada, se recurrió a los meses subsecuentes para alcanzar el porcentaje.
- El número mayor al 10%, se debe a que en ningún caso se debería de insacular a menos de 50 ciudadanos, por lo que en algunas secciones se insaculó a más ciudadanos del 10% en las secciones (secciones con menos de 500 ciudadanos en lista nominal).
- Se señala que aún en estos casos se presentaron secciones con menos de ese número mínimo de insaculados, por no cumplir

con las condiciones para el efecto, principalmente por ser mayores de 71 años el día de la jornada electoral.

En el cuadro XII.17, se puede observar el incremento de la lista nominal de electores y de los ciudadanos insaculados en 2009 en relación con el proceso electoral federal de 2006.

Cuadro XII.17 Comparativo de ciudadanos insaculados

	2006	2009	Porcentaje de crecimiento
Lista nominal	69'490,632	75'153,807	8.15%
Ciudadanos insaculados	7'293,255	7'837,565	7.46%

Fueron insaculadas, con menos de 50 ciudadanos, 104 secciones por el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal así como por el número de ciudadanos que contaron con más de 70 años, que tuvieron doble nacionalidad o que eran naturalizados. Los representantes de los partidos políticos acreditados ante los Consejos Distritales recibieron en medios magnéticos los listados de los ciudadanos insaculados.

Entrega de cartas-notificación

De acuerdo con el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla, la notificación y la primera etapa de capacitación se llevaron a cabo de forma simultánea y paralela. Es decir, ambas actividades se realizaron en el mismo plazo y cuando fue posible en el momento de la entrega de la notificación se capacitó al ciudadano. Estas actividades se desarrollaron del 9 de marzo y al 30 de abril.

La entrega de las cartas-notificación fue una labor que realizaron exclusivamente los CAE; la experiencia ha demostrado que el trato personal entre el IFE y los ciudadanos contribuye a propiciar su participación. Por tratarse del primer contacto con los ciudadanos sorteados (insaculados), ellos identificarían al CAE como el representante del IFE, buscando crear un vínculo de confianza entre ambos, ya que es quien tendría una relación constante con ellos.

La visita para entregar las cartas-notificación a los ciudadanos insaculados se realizó siguiendo el orden de prelación establecido por el Consejo General, el cual continuó con el criterio alfabético-geográfico utilizado en los procesos pasados, en una combinación

de un elemento alfabético (letra) y elementos geográficos (localidad o manzana y calle).

A los CAE se les entregó un listado en orden de prelación, para cada una de las secciones a su cargo, dicho listado se obtuvo automáticamente del sistema ELEC2009. Para este proceso electoral se consideró un elemento alfabético y cuatro geográficos, en comparación con el proceso electoral 2005–2006 en que el orden de prelación consideró un elemento alfabético y cinco geográficos y en el de 2003 un alfabético por tres geográficos. Por cada carta–notificación se recabó el acuse de recibo y se registró en él a la persona que la recibía.

Para las estadísticas de la notificación, de acuerdo con la Estrategia y al Programa de Capacitación, se diferenciaron cinco categorías: ciudadanos que no fue posible notificar, notificación efectiva, ciudadanos notificados no aptos, rechazos y visita, de acuerdo con lo siguiente:

- Los casos en que la notificación no pudo ser entregada al ciudadano, o no fue recibida por alguien relacionado con él y materialmente fue “imposible” que el ciudadano sorteado la recibiera, fueron considerados como ciudadanos que no fue posible notificar.
- En la notificación efectiva se consideraron todas las cartas–notificación entregadas al ciudadano sorteado o a otra persona relacionada con él, siempre que fuera posible que en algún momento fuera capacitado.
- Los ciudadanos notificados no aptos se refirieron a los ciudadanos que recibieron la carta–notificación de manera personal o a través de una persona relacionada con él, pero no pudieron ser capacitados y, por lo tanto, no fueron aptos.
- Como rechazos se consideraron todas las razones por las cuales los ciudadanos no aceptaron la carta–notificación.
- Se consideraron como visita la suma de los ciudadanos que no fue posible notificar, los rechazos, la notificación efectiva y los ciudadanos notificados no aptos.

En este contexto, el 9 de marzo el IFE inició la capacitación electoral ciudadana, con 29 mil 200 CAE y SE que se dieron a la tarea de visitar a siete millones 837 mil 565 ciudadanos, quienes fueron sorteados para participar como funcionarios de mesa directiva de casilla para la jornada electoral del 5 de julio de 2009.

Se reportó que en virtud de las dificultades que se presentaron en los distritos para llevar a cabo la integración de mesas directivas de casilla, fue necesario recurrir en algunas secciones a la lista nominal, éstas fueron aprobadas como secciones de atención especial.

Capacitación de ciudadanos sorteados

La capacitación a los ciudadanos insaculados se realizó a través de la modalidad presencial. Esta primera etapa de capacitación tuvo el propósito de sensibilizar al ciudadano insaculado sobre la importancia de su participación en el proceso electoral, así como la identificación de las principales actividades que realizarán los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral.

La capacitación a los ciudadanos sorteados (insaculados) se llevó a cabo de manera individual o grupal, en alguno de los siguientes lugares: domicilio particular; espacio alterno; centro de capacitación (fijo o itinerante).⁵ Previo al inicio de la primera etapa de capacitación electoral, las Juntas Distritales concertaron los espacios para establecer los centros de capacitación electoral y determinaron el número, ubicación y horario de atención de los mismos, en función de las necesidades de cada distrito.

El número de centros de capacitación instalados para la primera etapa de capacitación fue: mil 434 fijos; dos mil 807 itinerantes, los que sumaron un total de cuatro 241 centros.

En los últimos días del período de la primera capacitación, se informó a la población sobre la emergencia epidemiológica, por la que atravesó el país, a partir de la propagación del virus A H1N1, por lo que se instruyó a los Vocales Ejecutivos Locales para que cerraran temporalmente los centros de capacitación de todas las entidades y se dotara a los SE y CAE de alcohol o gel antibacterial, así como de cubrebocas, y que guardaran las precauciones necesarias en sus visitas a los domicilios de los ciudadanos insaculados. Además, algunos ciudadanos no aceptaban la capacitación en sus domicilios por miedo al contagio.

El total de ciudadanos que conformaron el listado de aptos ascendió a dos millones 354 mil 67. Con ello, la meta nacional proyectada de ciudadanos aptos requeridos se cumplió por arriba del 100%. La cantidad de ciudadanos aptos (dos millones 354 mil 67) implicó una relación de 2.29 ciudadanos con respecto a los requeridos (siete) por cada una de las 139 mil 246 casillas aprobadas por los Consejos Distritales, al 15 de mayo. Sin embargo, esta proporción no fue homogénea en las 32 entidades federativas ni tampoco en los 300 distritos electorales del país.

5. *Domicilio particular* se refiere al lugar donde habita o labora el ciudadano. *Espacio alterno* se entiende aquel diferente al domicilio del ciudadano, que haya sido concertado por el CAE para ser utilizado de manera temporal para capacitar a un grupo de ciudadanos (escuela, plaza pública, kiosco, salón ejidal, salón de la presidencia municipal, gimnasio, etc.). *Centro de capacitación fijo* o itinerante es cuando se ha concertado previamente por la Junta Distrital y funciona con un horario predeterminado.

Los dos millones 354 mil 67 ciudadanos aptos representaron el 29.94% de los ciudadanos insaculados, el 44.22% de los notificados y el 94.7% de los capacitados. Los grados de escolaridad en donde se concentraron más ciudadanos fueron: tercero de secundaria (23.82%), sexto de primaria (19.53%), tercero de bachillerato o carrera técnica (15.19%) y licenciatura concluida (9.67%).

Del total de ciudadanos aptos, un millón 14 mil 596 fueron hombres (43.1%) y un millón 339 mil 471 correspondieron a mujeres (56.9%). Entre los hombres, el rango de edad de 20 a 24 años es el que más frecuencia presentó: 169 mil 488 (16.7%); le siguieron el de 25 a 29 años, con 129 mil seis (11.96%), y el de 30 a 34 con 119 mil 190 (11.96%). Entre las mujeres, los rangos de edad que con mayor frecuencia se presentaron fueron: de 20 a 24 años, con 214 mil 288 (16%); de 30 a 34, con 182 mil 395 (13.62%), y de 25 a 29 años con 179 mil 873 (13.43%). En resumen, se observan los datos que arrojó esta primera etapa de capacitación en el cuadro XII.18.

Cuadro XII.18 Distribución de ciudadanos capacitados durante la primera insaculación

Ciudadanos sorteados	Ciudadanos visitados	Ciudadanos notificados	Notificación efectiva	Rechazos	Ciudadanos capacitados
7'837,565	7'812,825	5'309,027	3'252,694	593,921	2'354,067

Segunda insaculación de los ciudadanos

La segunda insaculación se efectuó el 8 de mayo de 2009 en las instalaciones de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del país, esta actividad se realizó durante las sesiones conjuntas de los Consejos y Juntas Distritales, mediante el Sistema ELEC2009, en particular a través del Sistema de Segunda Insaculación.

Se informó que, en la mayoría de las casillas, el Sistema de Segunda Insaculación otorgó los cargos a los ciudadanos designados funcionarios de casilla de manera automática; en los casos donde no se pudo realizar se hizo de manera manual. En ambas situaciones se consideró el número de casillas aprobadas para cada sección, con la asignación de los cargos de manera horizontal, atendiendo a la escolaridad, nombrando primero a los presidentes, en seguida a los secretarios, luego a los primeros escrutadores y a los segundos escrutadores, hasta asignar a los suplentes generales.

Para cada sección, la lista de reserva se conformó con los ciudadanos aptos que no fueron nombrados funcionarios de casilla, la cual quedó integrada, a nivel nacional, con un millón 142 mil 45 ciudadanos. El procedimiento de segunda insaculación se programó para dar inicio a las 11:00 horas, tiempo del centro, en cada una de las 300 delegaciones del país. Sin embargo, varios distritos comenzaron más tarde por retrasos en las sesiones de los Consejos Distritales.

Al término del procedimiento de segunda insaculación, el sistema reportó la cantidad de 987 mil 352 funcionarios designados, lo que representó el 41.94% de los ciudadanos capacitados aptos y 99.99% de funcionarios requeridos.

De los 987 mil 352 funcionarios designados, 139 mil 181 tuvieron el cargo de presidentes (14.10%), 145 mil 753 de secretarios (14.76%), 139 mil 181 primeros escrutadores (14.10%), 139 mil 179 segundos escrutadores (14.10%) y 424 mil 58 suplentes generales (42.95%); de éstos 423 mil 691 eran hombres (42.91%) y 563 mil 661 mujeres (57.09%).

Se destaca que en cumplimiento al convenio celebrado entre el IFE y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se acordó la instalación de una casilla única que recibiría los votos tanto para la elección local como para la elección federal, y en la cual compartieron funcionarios, con lo que se integraron las casillas de la siguiente manera: con un presidente, un secretario para la elección federal, un secretario para la elección local, dos escrutadores, tres suplentes generales y un suplente para el secretario de la elección local, dando como resultado funcionarios designados secretarios y suplentes generales con un porcentaje mayor respecto al total de cargos a nivel nacional.

Por otra parte, es importante mencionar que derivado del último corte estadístico de padrón electoral y lista nominal proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores a las Juntas Distritales Ejecutivas, fue necesario realizar ajustes en el número y ubicación de casillas aprobados por los Consejos Distritales el 2 de mayo de 2009.

Así, durante mayo y junio, algunos Consejos Distritales tuvieron ajustes, aprobaron el nuevo número y ubicación de casillas, movimientos que impactaron en la integración de las casillas.

En previsión de lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica envió a las entidades y distritos electorales con esta problemática, el procedimiento para llevar a cabo los ajustes en la integración de mesas directivas de casilla.

Cuando hubo un incremento de ciudadanos en lista nominal, fue necesario aprobar nuevas casillas, con lo que se realizó el procedimiento de insaculación y la designación de funcionarios de forma manual. Cuando hubo una disminución de ciudadanos y el número de casillas se redujo, los funcionarios designados para las casillas eliminadas se integraron a la lista de reserva de la sección (al inicio), para lo cual la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, después de recibir el acuerdo de ajuste de casillas aprobado por el Consejo Distrital, hizo la solicitud correspondiente a la Unidad de Servicios de Informática.

Como resultado de lo desarrollado con antelación y de conformidad a las casillas aprobadas por los Consejos Distritales, se designaron un total de 987 mil 395 funcionarios para las 139 mil 181 casillas aprobadas,⁶ lo que representó el 99.99% de los 987 mil 411 funcionarios requeridos. El número de funcionarios requeridos que no fueron designados, se debe a que la lista de ciudadanos aptos no fue suficiente para integrar todas las casillas, por lo que en estos casos se acudió al listado nominal. A su vez, en el cuadro XII.19 se hace referencia al desglose de los nombramientos entregados de los citados funcionarios.

Cuadro XII.19 Nombramientos entregados a los funcionarios casillas

Casillas aprobadas por los Consejos elec2009	139,181*
Ciudadanos aptos	2'354,067
Funcionarios requeridos	987,411
Funcionarios designados	987,395
Nombramientos entregados	985,451
Presidente	139,179
Secretario	144,958
Primer escrutador	139,172
Segundo escrutador	139,167
Suplentes generales	422,975

* Esta cifra corresponde al número de casillas arrojado por el Sistema ELEC2009, y se refiere a las casillas en las que se tienen ciudadanos designados.

Una vez concluido el procedimiento de insaculación e integración, las Juntas Distritales procedieron a imprimir los nombramientos de los funcionarios designados a través del sistema ELEC2009 y prepararlos para su entrega a partir del 9 de mayo por parte de los CAE.

6. Lista de ubicación de casillas aprobadas por los Consejos Distritales (Concentrado Nacional).

Al término del procedimiento de segunda insaculación, en el sistema ELEC2009 se registró la entrega de 985 mil 451 nombramientos, de los cuales 559 mil 856 correspondieron a mujeres y 425 mil 595, a hombres, como se observa en el cuadro XII.20.

Cuadro XII.20 Nombramientos entregados por género

Nombramientos entregados	Hombres	%	Mujeres	%
985,451	425,595	43.19%	559,856	56.81%

En comparación con anteriores procesos electorales, se tiene que en 2003 los nombramientos entregados fueron 845 mil 932; en 2006 fueron 913 mil 255, y en 2009 sumaron 985 mil 451.

De acuerdo con lo previsto en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, del 9 de mayo al 4 de julio las Juntas Distritales Ejecutivas, a través de los CAE, impartieron un segundo curso de capacitación de manera paralela a la entrega de nombramientos, con el propósito de profundizar en los conocimientos respecto a la operación de las mesas directivas de casilla y las tareas que cada funcionario debía desarrollar.

De conformidad con las modalidades planteadas desde la primera etapa, la capacitación se realizó en centro, en domicilio o en espacio alterno, de manera grupal o individual, en el cuadro XII.21 se presenta el número de ciudadanos capacitados en cada lugar.

Cuadro XII.21 Ciudadanos capacitados, por lugar

Lugar	Capacitados	Porcentaje
Centro fijo	45,941	5%
Centro itinerante	14,214	1%
Domicilio particular	800,549	81%
Espacio alterno	124,116	13%
Total	984,820	100%

En esta segunda etapa, a escala nacional, las Juntas Distritales a través de los CAE capacitaron a 984 mil 820 ciudadanos, de los 985 mil 451 que contaban con nombramiento de funcionarios de casilla propietarios y suplentes, lo que representó el 99.94 y el 99.74 % respectivamente, de los 987 mil 395 designados por los Consejos Distritales.

Por otro lado, las sustituciones de los funcionarios designados que por causas supervenientes no pudieron desempeñarse como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, se realizaron del 9 de mayo al 4 de julio, de acuerdo con el procedimiento aprobado por el Consejo General el 3 de octubre de 2008 que se describe a continuación:

- Las vacantes se cubrieron con los ciudadanos de la lista de reserva determinada al momento del segundo sorteo, apegándose al orden en que aparecerían en la misma (equivalente al 98.10% del total).
- Cuando subsistieron vacantes, los funcionarios se sustituyeron con ciudadanos seleccionados en la primera insaculación, aún cuando no fueron capacitados en la primera etapa. Dichos funcionarios se seleccionaron atendiendo exclusivamente al orden alfabético establecido a partir de la letra sorteada “Z” (equivalente al 0.71% del total).
- Una vez agotado el procedimiento anterior, si aún quedaron vacantes, las sustituciones se realizaron con ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente. Dichos funcionarios se seleccionaron atendiendo exclusivamente al orden alfabético a partir de la letra “Z” (equivalente al 1.19% del total).
- En cualquier caso, la designación de los sustitutos recayó en aquellos ciudadanos que acreditaron los requisitos legales para desempeñarse como funcionarios de casilla y fueron capacitados por las Juntas Distritales Ejecutivas.
- Las sustituciones se realizaron en dos períodos, el primero del 9 de mayo al 28 de junio y el segundo del 29 de junio al 4 de julio, con el propósito de tener un estricto control sobre las sustituciones realizadas los últimos días y verificar la calidad de la capacitación a los sustitutos. Cabe mencionar que en ambos períodos se aplicó el mismo procedimiento de sustituciones.
- El número de sustituciones a nivel nacional fue de 227 mil 378, equivalente a 23.03% de los funcionarios requeridos. Las principales causas de sustitución fueron “Viaje durante el día de la jornada” y “Negativa a participar”, las cuales representaron el 14.45% y el 14.46%, respectivamente, del total de ciudadanos sustituidos.

Una vez realizada la entrega de nombramientos y la capacitación a los ciudadanos que resultaron insaculados como funcionarios, así como las sustituciones de aquellos ciudadanos que rechazaron participar, se tuvo que el total de ciudadanos que fueron designados funcionarios de mesas directivas de casilla fue de 987 mil 395.

Al analizar algunas características demográficas de estos ciudadanos designados se observa que el rango de edad con mayor fre-

cuencia se ubica entre 20 a 24 años, que representó el 17.41% del total, siguiendo en el orden los rangos de 25 a 29 años, 30 a 34 años y 35 a 39 años, que representaron 13.31%, 12.31% y 12.09%, respectivamente. El rango de edad con menos frecuencia entre los funcionarios designados fue el de 65 o más años, equivalente a 2.43%, siguiéndole el de 60 a 64 años, equivalente a 3.37%.

En el cuadro XII.22, se muestra que del número total de ciudadanos designados, 560 mil 974 fueron mujeres (56.81%) y 426 mil 421 correspondieron a hombres (43.18%), así como algunas características demográficas de los ciudadanos designados.

Cuadro XII.22 Ciudadanos designados, por edad

Rango de edad	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Entre 18 y 19 años	33,258	37,661	70,919	7.18%
Entre 20 y 24 años	75,711	96,232	171,943	17.41%
Entre 25 y 29 años	54,410	77,006	131,416	13.31%
Entre 30 y 34 años	48,847	72,665	121,512	12.31%
Entre 35 y 39 años	48,177	71,186	119,363	12.09%
Entre 40 y 44 años	43,000	61,974	104,974	10.63%
Entre 45 y 49 años	38,119	51,730	89,849	9.10%
Entre 50 y 54 años	31,385	39,404	70,789	7.17%
Entre 55 y 59 años	23,155	26,172	49,327	5.00%
Entre 60 y 64 años	17,112	16,176	33,288	3.37%
De 65 o más años	13,247	10,768	24,015	2.43%
Total	426,421	560,974	987,395	100%

Con relación a la escolaridad de los funcionarios designados, como se observa en el cuadro XII.23, la mayoría se ubicó en el tercero de secundaria, con 21.50%. El 16.80% tenía sexto de primaria, el 16.28% contaba con bachillerato o carrera técnica terminada y el 13.63% con licenciatura concluida. La especialidad y el doctorado son los grados que tuvieron menor frecuencia entre los funcionarios designados, ocupando 0.58% y 0.17%, respectivamente, así como los ciudadanos sin escolaridad, los cuales representaron el 0.53%.

Cuadro XII.23 Ciudadanos designados, por escolaridad

	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Primero Primaria	7,661	9,689	17,350	1.76%
Segundo Primaria	11,675	15,143	26,818	2.72%
Tercero Primaria	17,011	23,153	40,164	4.07%
Cuarto Primaria	10,305	13,565	23,870	2.42%
Quinto Primaria	8,809	11,995	20,804	2.11%
Sexto primaria	66,287	99,613	165,900	16.80%
Primero Secundaria	6,217	7,098	13,315	1.35%
Segundo Secundaria	10,934	12,460	23,394	2.37%
Tercero Secundaria	86,604	125,718	212,322	21.50%
1° Bachillerato o carrera técnica	6,776	7,973	14,749	1.49%
2° Bachillerato o carrera técnica	12,604	13,290	25,894	2.62%
3° Bachillerato o carrera técnica	66,940	93,829	160,769	16.28%
Primero Licenciatura	5,698	6,243	11,941	1.21%
Segundo Licenciatura	8,596	9,319	17,915	1.81%
Tercero Licenciatura	5,542	5,765	11,307	1.15%
4° o 5° Licenciatura	20,054	21,401	41,455	4.20%
Licenciatura Concluida	61,970	72,577	134,547	13.63%
Especialidad	2,795	2,888	5,683	0.58%
Maestría	6,450	5,815	12,265	1.24%
Doctorado	1011	641	1,652	0.17%
Sin escolaridad	2,478	2,787	5,265	0.53%
Desconocida	4	12	16	0.00%
Total	426,421	560,974	987,395	100%

Respecto a la realización de simulacros y prácticas, se tiene registro en el Sistema ELEC2009 que se efectuaron 105 mil 24 de estos

ejercicios, con la participación de 639 mil 721 funcionarios designados. El mayor número de participaciones se apreció en el cargo de presidente, al cual asistieron el 88.20% de los funcionarios requeridos para ese cargo. La menor participación se observó en los cargos de suplentes generales, en los que se registró una participación del 49.19% respecto a los funcionarios requeridos.

Es importante subrayar que para el proceso electoral federal 2008–2009, se solicitó abrir los centros de capacitación hasta el 18 de mayo de 2009, en virtud de la contingencia sanitaria que se presentó en el país durante el inicio de la segunda etapa de capacitación, la cual no fue un factor determinante para llevar a cabo las actividades de la segunda etapa de capacitación.

III. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La Comisión de Capacitación y Organización Electoral supervisó el cumplimiento de las actividades previstas en el Plan y Calendario Integrales del Proceso Electoral Federal 2008–2009, a cargo de la DEOE, correspondientes principalmente a la organización electoral, a la documentación y materiales electorales, a la evolución del proceso en los Consejos Locales y Distritales, a la bodega central de organización electoral y a los sistemas informáticos en materia de organización electoral.

Primero debe destacarse la labor de la Comisión en 2008, que en materia de organización electoral formuló observaciones y aprobó 12 documentos, como Proyectos de Acuerdo, que fueron presentados a la consideración del Consejo General, el que los aprobó, mismos que se enlistan a continuación:

- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General para la aprobación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) que se utilizará en el Proceso Electoral 2008–2009.* Mediante el cual los Consejos Distritales, los Consejos Locales y el Consejo General fueron informados oportunamente sobre el desarrollo de la jornada electoral del 5 de julio de 2009, con relación a la instalación de casillas, integración de las mesas directivas de casilla, presencia de representantes de partidos políticos, presencia de observadores electorales e incidentes que se suscitaron en las casillas.
- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008–2009.*

- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de los electores, durante la jornada electoral federal del 5 de julio de 2009, así como la institución que lo producirá.* La fabricación del líquido indeleble estuvo a cargo de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional.
- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se ratifican diversos acuerdos aprobados durante el proceso electoral federal 1999–2000 y que resultan aplicables, con las adecuaciones específicas correspondientes, para el Proceso Electoral Federal 2008–2009.* Mediante dicho acuerdo:
 - a) Se reguló el equipamiento y la operación de las bodegas electorales en los Consejos Locales y Distritales.
 - b) Se aprobaron los criterios para la identificación de los vehículos al servicio del Instituto, que se utilizaron en las labores de capacitación y asistencia electoral durante el proceso electoral federal 2008–2009.
 - c) Se establecieron los criterios que se observaron para difundir, en atención al principio de definitividad, la realización y conclusión de las etapas, actos o actividades trascendentes de los órganos electorales del Instituto, durante el proceso electoral federal 2008–2009.
 - d) Se aprobaron las formas que contienen los requisitos y datos que reunió la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones acreditaron a sus representantes generales y de casilla para la jornada electoral.
- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se establecen lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, que al efecto acuerden los Consejos Distritales.* Estos mecanismos de recolección de la documentación de las casillas o paquetes electorales tuvieron el propósito de asegurar la entrega de los mismos en las sedes distritales correspondientes, en tiempo y forma; estuvieron dirigidos para aquellos casos en que las condiciones geográficas, de infraestructura, sociopolíticas o meteorológicas del distrito de que se trató así lo requirió.
- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el procedimiento muestral para la verificación de las medidas de seguridad en la documentación electoral y las características del líquido indeleble, utilizados durante la jornada electoral del 5 de julio de 2009.* En el cual se determinó que la Universidad Autónoma Metropolitana fue la institución encargada de certificar las características y la calidad del líquido

indeleble que se utilizó el 5 de julio de 2009, conforme a la fórmula desarrollada por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional y se definió el procedimiento para la realización de verificaciones a las boletas, actas electorales y líquido indeleble, que se utilizaron en las casillas electorales en la jornada electoral.

- *Propuesta de Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009.*
- *Propuesta sobre la Aprobación del Proyecto para integrar y difundir la Estadística de las Elecciones Federales de 2009.*

Manual del procedimiento para determinar la ubicación de las casillas

Para la ubicación de casillas el Manual considera, además de los requerimientos legales, aspectos sobre la capacidad, condiciones y disposición del domicilio en donde se pretendía instalar las casillas.

Para lo que se dividió en tres apartados:

- En el primero, se describían y analizaban las implicaciones de la nueva legislación y las nuevas condiciones y problemas en el ámbito electoral que debieron atenderse para una mejor ejecución del procedimiento.
- El segundo enunció cuatro etapas que se debían cubrir y que correspondían a las actividades a realizar, los responsables, el fundamento legal y el tiempo de realización, destacando a los vocales de las Juntas Distritales Ejecutivas que algunas actividades ubicadas en distintas etapas de trabajo se realizaban en los mismos tiempos de ejecución; por lo que deberían ser identificadas en cada una de ellas a fin de no perder la secuencia en los períodos de realización de las mismas. Asimismo, las Juntas Locales Ejecutivas debieron supervisar que las Juntas Distritales cumplieran en tiempo y forma, así como concentrar y remitir la información a las subdirecciones de circunscripción plurinominal correspondientes, en los tiempos que establecía el propio Manual.
- El tercer apartado contenía los formatos en que se registró la información tanto de las actividades previas, como las propias del procedimiento para determinar la ubicación de las casillas.

Del Manual destaca el procedimiento para determinar la ubicación de casillas, el cual se realizó conforme a las siguientes etapas:

1. Preparación de los recorridos para determinar los lugares donde se instalarían las casillas.

2. Recorridos para determinar los lugares donde se instalarían las casillas.
3. Recorridos de examinación.
4. Aprobación, ajuste y publicación de la lista de ubicación de casillas por los Consejos Distritales.

Estas etapas, en el Manual, se desarrollaron detallando actividades, responsables, fundamento legal, tiempo de realización, y se formularon diversas precisiones para su cabal entendimiento.

Cuadro XII.25 Lista de ubicación de las casillas aprobadas por las Juntas Distritales Ejecutivas para ser propuestas al Consejo Distrital (Concentrado Nacional)

Entidad federativa	Número de secciones	Número de casillas	Tipo de casilla a instalar			
			B	C	S	E
Aguascalientes	589	1,328	589	719	6	14
Baja California	1,518	3,896	1,518	2,219	40	119
Baja California Sur	407	779	407	309	10	53
Campeche	488	995	488	476	10	21
Coahuila	1,530	3,297	1,530	1,742	19	6
Colima	336	824	336	371	10	107
Chiapas	1,928	5,195	1,928	2,432	43	792
Chihuahua	2,908	5,018	2,908	1,922	27	161
Distrito Federal	5,528	12,627	5,528	7,059	40	0
Durango	1,379	2,392	1,379	909	16	88
Guanajuato	3,027	6,603	3,027	3,451	30	95
Guerrero	2,760	4,705	2,760	1,801	32	112
Hidalgo	1,717	3,297	1,717	1,457	10	113
Jalisco	3,347	8,735	3,347	5,124	59	205
Estado de México	6,160	16,819	6,160	10,000	64	595
Michoacán	2,675	5,787	2,675	2,873	27	212
Morelos	907	2,219	907	1,213	18	81
Nayarit	876	1,492	876	550	13	53
Nuevo León	2,142	5,483	2,142	3,079	18	244
Oaxaca	2,452	4,780	2,452	2,034	44	250
Puebla	2,580	6,529	2,580	3,496	28	425
Querétaro	761	2,009	761	1,101	5	142
Quintana Roo	729	1,486	729	675	13	69
San Luis Potosí	1,790	3,298	1,790	1,414	15	79
Sinaloa	3,756	4,454	3,756	606	27	65
Sonora	1,355	3,245	1,355	1,780	26	84
Tabasco	1,133	2,601	1,133	1,345	29	94
Tamaulipas	1,810	4,284	1,810	2,206	36	232
Tlaxcala	608	1,362	608	742	5	7
Veracruz	4,746	9,758	4,746	4,351	80	581
Yucatán	1,078	2,310	1,078	1,200	11	21
Zacatecas	1,870	2,526	1,870	615	11	30
Total	64,890	140,134	64,890	69,272	822	5,150

Realizado el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas, se generó una proyección de casillas a nivel nacional (véase el cuadro XII.24), así como una proyección de la ubicación de casillas aprobadas por las Juntas Distritales Ejecutivas para ser propuestas al Consejo Distrital (véase el cuadro XII. 25).

Cuadro XII.24 Proyección de casillas a nivel nacional

Total de secciones	Básicas	Contiguas	Especiales	Extraordinarias	Total de casillas
64,890	64,890	69,272	822	5,150	140,134

Manual para la instalación y operación de las bodegas electorales

La instalación de una bodega electoral en cada una de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas, durante el proceso electoral federal, obedeció primordialmente a la necesidad de salvaguardar las boletas electorales antes de la jornada electoral y, posterior a ésta, de los paquetes que contenían los expedientes de casilla.

El Manual tuvo como objetivos prioritarios:

- La instalación de las bodegas electorales, garantizando las condiciones de seguridad requeridas.
- La operación de las bodegas electorales durante la recepción, el almacenamiento y el registro de documentación y materiales electorales.
- El acondicionamiento de las áreas que ocupará el personal de custodia.
- La integración de los paquetes electorales.

Igualmente, en el Manual destacó el orden sugerido del contenido de la caja paquete electoral.

Materiales electorales

El artículo 210, numerales 2, inciso b, y 4 del COFIPE, señala que la jornada electoral constituye la segunda etapa del proceso electoral, la cual inició con la instalación de las casillas a partir de las 8:00 horas del 5 de julio, primer domingo del mes de julio, del año electoral en curso.

Para el funcionamiento correcto y eficaz de las mesas directivas de casilla, fue necesario suministrarles los materiales exigidos por la ley: urnas, cancelos o elementos modulares y líquido indeleble, que garantizaron a los electores emitir su voto en condiciones de seguridad, conforme al procedimiento previsto en el COFIPE.

Además, se debía dotar a los funcionarios de casilla con otros materiales que resultaban indispensables en el desarrollo de la jornada electoral: la caja paquete electoral, para transportar la documentación que se utilizó en la casilla; la marcadora de credenciales para votar con fotografía, para dar cumplimiento a lo expresamente señalado en el artículo 265, numeral 4, inciso a, en el sentido de que el secretario de la casilla marcara las credenciales de los electores que emitieron su voto; las mamparas especiales para apoyar a las personas con discapacidad motriz y de estatura pequeña, y los lápices de color negro, para que el elector marcara en la boleta el emblema del partido político de su preferencia.

En la materia destaca que se reutilizaron materiales electorales del proceso electoral federal anterior, conforme a los inventa-

rios que tenían las Juntas, lo que llevó a que la producción de material nuevo fuera inferior a los requerimientos que se tuvieron en el proceso electoral federal 2008–2009, como se observa en el cuadro XII.26. Con ello, el Instituto logró que se optimizaran los recursos institucionales y se avanzó en la disminución del costo de los procesos electorales.

Cuadro XII.26 Material requerido y reciclado de jornadas anteriores para la jornada electoral

Material	Requerimiento elecciones 2009	Material de reciclaje	Producción material nuevo
Cancel	146,917	94,817	52,100
Urna elección Diputados	146,917	103,917	43,000
Mampara especial	146,917	109,923	36,994
Marcadora	146,917	126,718	20,199

Por otra parte, en el cuadro XII.27 se detalla la producción realizada de materiales electorales.

Cuadro XII.27 Material producido para la jornada electoral

Material	Cantidad	Producción y entregas	
		Inicio	Término
Cancel para simulacros (DECEYEC)	7,600	19-01-09	30-01-09
Cancel electoral portátil	52,100	31-01-09	31-03-09
Urna para simulacro (DECEYEC)	30,300	19-01-09	13-02-09
Urna elección Diputados	43,000	16-02-09	13-03-09
Caja paquete para simulacro (DECEYEC)	30,300	19-01-09	31-01-09
Caja paquete electoral	146,917	2-02-09	27-03-09
Mampara especial	36,994	19-01-09	20-02-09
Marcadora de credenciales	20,199	19-01-09	27-02-09
Lápices de color negro	1'469,170	19-01-09	28-02-09
Líquido indeleble	290,478	1-03-09	30-04-09

Por determinación de la Secretaría Ejecutiva, la producción de los materiales electorales estuvo a cargo de Talleres Gráficos de México (TGM), mediante una adjudicación directa.

Documentación electoral

a) Boletas electorales

La Comisión de Capacitación y Organización Electoral realizó la supervisión de los documentos electorales que contenían los emblemas de los partidos políticos, de tal forma que los representantes de los partidos políticos y los Consejeros del Poder Legislativo de los Grupos Parlamentarios, realizaron diversos planteamientos al respecto, atendándose todas las peticiones en un marco deliberativo, propositivo y consensual con todos los integrantes de la Comisión, incluso se realizaron reuniones de trabajo sobre el particular.

En cumplimiento del COFIPE, el Consejo General del Instituto aprobó, en su sesión del 3 de octubre de 2008, los modelos y la impresión de la boleta y demás formatos de la documentación electoral, a excepción del acta de la jornada del electoral.

Con el propósito de dotar con toda oportunidad a las casillas de los documentos electorales a utilizar en el proceso electoral federal 2008–2009, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral realizó una estimación de las cantidades de documentos requeridas y de los tiempos para su producción oportuna, considerado los siguientes señalamientos de la legislación electoral:

- El artículo 99, numeral 1, establece que la solicitud de registro de convenios de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del IFE, a más tardar 30 días antes de que se inicie el período de precampaña de la elección.
- El artículo 223, numeral 1, inciso b, señala que, en el año de la elección en que se renueva la Cámara de Diputados Federales, serán registrados los candidatos de los partidos políticos del 22 al 29 de abril del año de la elección, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.
- El artículo 254 señala que las boletas deberán obrar en poder del Consejo Distrital 15 días antes de la elección.

En específico, previo a la aprobación del Consejo General, se llevó a cabo una reunión de trabajo el 7 de enero de 2009, donde se analizaron cuatro posibles opciones de la boleta electoral que sería utilizada el 5 de julio de 2009 durante la jornada electoral, aprobándose el uso de la boleta que se observa en la gráfica XII.1.

Gráfica XII.1. Diseño de la boleta electoral utilizada en el proceso electoral 2008-2009



La referida boleta incorporó el emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participaron con candidatos propios o en coalición, lo que representó una diferencia respecto de procesos anteriores, donde en el caso de los partidos coaligados aparecían sus emblemas de manera conjunta, ello en acatamiento del numeral 6 del artículo 252 del código comicial, que a la letra establece:

6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

Por lo anterior, en el proceso electoral federal 2008–2009 se tuvo mucho cuidado en la elaboración del manual del funcionario de casilla, del cuaderno de ejercicios para el funcionario de casilla, del manual del funcionario de casilla especial y de la cartilla “Aspectos importantes a cuidar durante la jornada electoral”, ello a efecto de capacitar adecuadamente a los CAE y SE y, por ende, a los funcionarios que integraron las mesas directivas de casilla, para que supieran contabilizar adecuadamente los votos, ya que si un ciudadano cruzaba una opción o las dos de las coaligadas, se consideraría un voto válido para el candidato de la coalición. Mientras el voto consignado para cada partido se computaría individualmente para cada uno, aquellos votos que cruzaran a dos opciones políticas, en la suma distrital de tales votos se distribuirían igualitariamente entre los partidos que integrarían la coalición y, de existir fracción los votos correspondientes, se asignarían a los partidos de más alta votación.

Por otra parte, debe destacarse respecto de las boletas electorales que la cantidad de boletas fabricadas que se había estimado originalmente con datos preliminares de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se ajustó a 80 millones 337 mil 352 con la lista nominal del 30 de abril.

Para la elaboración de boletas electorales, se produjeron 910 bobinas de papel seguridad (aproximadamente 600 TM) en la Papelera Copamex, SA de CV, ubicada en Chihuahua, y TGM recibió dicho papel del 2 al 14 de mayo; cabe destacar que durante la producción del papel seguridad se contó con la custodia de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

La custodia en TGM por la SEDENA inició un día antes de la primera recepción del papel seguridad, es decir, el 1 de mayo. Para dar inicio con la producción de las boletas electorales de la elección de Diputados Federales, se solicitó a TGM la elaboración de pruebas a color para la revisión de los emblemas por los representantes de los partidos políticos.

El 7 de mayo de 2009 se presentaron en TGM los ocho representantes de los partidos políticos, quienes revisaron los colores de sus emblemas y firmaron el visto bueno; al día siguiente la DEOE entregó a TGM las listas de candidatos de Diputados Federales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y el 9 de mayo se enviaron también al área de producción de TGM los listados con las sustituciones de candidatos de Diputados Federales, las cuales fueron aprobadas en sesión del Consejo General el día anterior.

Derivado de la contingencia sanitaria que se suscitó por motivo de la influenza (A H1N1), el inicio de la producción de las boletas electorales se recorrió del 8 al 11 de mayo.

Las sustituciones para candidatos de mayoría relativa y representación proporcional, aprobadas por el Consejo General en sus sesiones extraordinarias del 8, 11, 13 y 29 de mayo, fueron impactadas debidamente en la base de datos con las que se produjeron las boletas, siempre y cuando no se hubiera iniciado en cada fecha la impresión del distrito afectado en particular. Al respecto, se debe mencionar que la incorporación de los nombres de los candidatos a las boletas se hizo de manera automática, con el propósito de eliminar riesgos de errores en la transcripción y facilitar las revisiones correspondientes.

El 9 de junio a las 20:30 horas, concluyó la impresión de las boletas electorales, la producción total fue de 80 millones 337 mil 352, y posteriormente se realizaron siete entregas a la bodega central de organización electoral.

b) Formato del acta de la jornada electoral

El acta de la jornada del electoral fue aprobada en la sesión del Consejo General del 29 de octubre de 2008. De forma general, se imprimieron 583 mil 284 actas electorales, del 5 de enero al 30 de abril de 2009.

Derivado de la sesión del Consejo General del 3 de octubre de 2008, donde se presentó la propuesta de documentación electoral y quedó pendiente la aprobación del acta de la jornada electoral, la DEOE se dio a la tarea de realizar ajustes y cambios de diseño a este documento, algunos sugeridos en la sesión mencionada.

El diseño del acta de la jornada electoral se dividió en dos apartados, el de la instalación de la casilla y el de cierre de la votación; el modelo que se presentó al Consejo General contenía el espacio para los nombres y las firmas de funcionarios y representantes de partidos políticos presentes en cada momento (instalación de la casilla y cierre de la votación) en un solo bloque, para facilitar el llenado del acta por los funcionarios de casilla y conservando los espacios para las firmas en los distintos momentos.

A continuación se describen las modificaciones al Acta de la Jornada Electoral que constituyeron la nueva propuesta:

- a. Apartado de instalación de la casilla (véase la gráfica XII.2):
 - Se incluyó un nuevo apartado con el número 3 para anotar los nombres y firmas de los funcionarios de mesa directiva de casilla que estuvieron presentes en la instalación de la ca-

- silla, recorriéndose los demás numerales.
- Se eliminó el numeral 11 que daba la instrucción para escribir los nombres y las firmas de todos los funcionarios y representantes de los partidos políticos presentes en la casilla en el momento de la instalación.
- Se eliminó el recuadro de color rosa que enmarcaba toda la parte de la instalación de la casilla.
- Al final del apartado de instalación de la casilla se incluyó el numeral 12 para anotar los nombres y las firmas de los representantes de los partidos políticos. Cabe señalar que se presentaron dos propuestas: una de ellas con los ocho partidos en forma de lista y la otra opción con los ocho partidos políticos distribuidos en dos columnas, cada una de cuatro partidos, esta última fue la que se aprobó.
- Los recuadros para los nombres y firmas de los funcionarios de la mesa directiva de casilla y de los representantes de los partidos políticos se identificaron con una franja color rosa en el cabezal.

- Apartado de cierre de la votación (véase la gráfica XII.2):
 - En este apartado se eliminó el recuadro color café claro para identificar el cierre de la votación.
 - Se incluyó el numeral 15 para nombres y firmas de los funcionarios de mesa directiva de casilla presentes durante el cierre de la votación.
 - Se incluyó el numeral 16 para anotar los nombres y las firmas de los representantes de los partidos políticos presentes durante el cierre de la votación.
 - Se ubicaron casi al final de este apartado los escritos de incidentes presentados por los representantes de los partidos políticos.

El cambio principal fue separar los nombres y firmas de los funcionarios de mesa directiva de casilla y de los representantes de los partidos políticos que estaban integrados en un recuadro para anotar los nombres y firmas de la instalación de la casilla y cierre de la votación.

Gráfica XII.2 Formato del Acta de la Jornada Electoral

c) Acta de escrutinio y cómputo

La reforma legal incluyó al artículo 276, numeral 1, inciso f, por virtud del cual se obliga al Secretario de la Mesa Directiva de Casilla a la utilización de una “hoja dispuesta al efecto” para que anote cada una de las operaciones del escrutinio y cómputo, misma que para el proceso electoral federal 2008–2009 se denominó “Hoja de operaciones” y que fue implementada por primera vez en un proceso electoral por la DEOE y que permitió que se vaciaran en forma ordenada y lógica los resultados, a efecto de poder disminuir los errores en el llenado del acta de escrutinio y cómputo.

Mientras, el acta de escrutinio y cómputo se modificó con el propósito de incorporar elementos tales como: el número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores y los votos para cada candidato de coalición.

Distribución de la documentación electoral

La tarea de distribuir la documentación y los materiales electorales a los 300 Consejos Distritales tiene sustento legal en el artículo 130, numeral 1, inciso c, del COFIPE, que señala a la DEOE como la responsable de proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada.

El Programa de Distribución Nacional de la Documentación y Materiales Electorales para el proceso electoral federal 2008–2009 fue diseñado por la DEOE y perfeccionado con el apoyo de los vocales de organización electoral de las Juntas Locales Ejecutivas. La versión final se remitió el 2 de abril de 2009 con la circular núm. 24. Programa que se llevó a cabo en dos etapas: envíos no custodiados y envíos custodiados, que son los referidos a la documentación electoral.

El tipo de envío custodiado se integró con la documentación electoral con emblemas y el líquido indeleble. Por su importancia, la entrega de las boletas electorales fue acompañada durante todas las rutas hasta los Consejos Distritales por elementos de la SEDENA, a excepción de la Ruta 1 (de 11 rutas), que fue custodiada por elementos de la Marina Armada de México. En el caso del estado de Chiapas, la custodia al interior de la entidad fue realizada por miembros de Seguridad Pública Estatal.

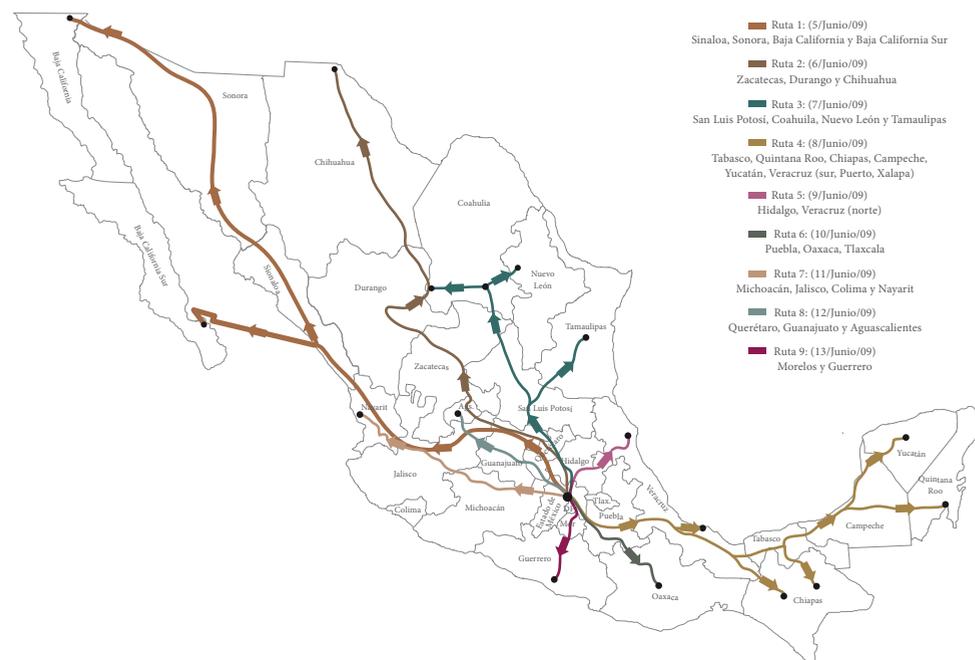
El envío custodiado se entregó del 5 al 15 de junio. Durante este envío, se entregó de manera directa a 260 Juntas Distritales Ejecutivas, mientras que a las 40 Juntas restantes fueron a través de las Juntas Locales Ejecutivas respectivas. Esto representó una entrega directa distrital del 86%.

El envío custodiado fue concluido de manera satisfactoria en los plazos establecidos. Para su instrumentación, se cargaron desde la Bodega Central dos trailers y 82 camiones thorton, además de los vehículos contratados por las Juntas Locales Ejecutivas para la redistribución.

Al igual que en los envíos no custodiados, en los custodiados los vehículos que partieron desde la Bodega Central fueron monitoreados a través de su sistema de localización satelital (GPS). Las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas igualmente tuvieron acceso al contenido de su envío (cantidad de piezas, cajas y paquetes) con un día de anticipación a la salida del mismo desde la Bodega Central, a través del Sistema de Documentación y Materiales Electorales de la RedIFE.

Para la mejor comprensión de las principales rutas, se presenta un mapa en la gráfica XII.3.

Gráfica XII.3 Logística para la custodia de la documentación que se utilizó en el proceso electoral federal 2008–2009



Lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral

El 29 de octubre de 2008, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG485/2008 intitulado *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen Lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, que al efecto acuerden los Consejos Distritales* (véase el anexo 30).

En 2006, los centros de recepción y traslado atendieron el acopio y envío de 29 mil 119 paquetes electorales, a la sede de los Consejos Distritales, lo que representó el 22.31% del total de casillas atendidas a nivel nacional.

Después de una evaluación respecto de la eficiencia de los propios centros de recepción y traslado, se consideró conveniente dotarles de mejores condiciones para asegurar su adecuado funcionamiento dada la importante actividad que desempeñarían.

Los lineamientos incorporaron, entre otras novedades, indicaciones sobre la instalación de los *Mecanismos para la Recolección de la Documentación de las Casillas Electorales al Término de*

la Jornada Electoral, mediante los centros de recepción y traslado fijos e itinerantes (CRyT fijos y CRyT itinerantes); el dispositivo de traslado de presidentes de mesas directivas de casilla (DTPMDC); el apoyo de algún medio de comunicación con que deben de contar los mecanismos de recolección, y la definición en cuanto al número de representantes que los partidos políticos pueden acreditar, así como el marco normativo sobre su actuación. Asimismo, se hicieron algunas precisiones sobre la presencia de observadores electorales.

En resumen, a través de estos lineamientos se proporcionaron a las Juntas Distritales Ejecutivas los criterios generales para la correcta formulación de propuestas, así como la aprobación y el funcionamiento de los *Mecanismos para la Recolección de la Documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral* y del dispositivo de apoyo para el traslado de los presidentes de mesas directivas de casilla por parte de los Consejos Distritales correspondientes, para el proceso electoral federal 2008–2009.

Aprobación e instalación de casillas en los 300 distritos electorales federales

El Consejo General, en su sesión ordinaria de fecha 22 de diciembre de 2008, aprobó el Acuerdo CG577/2008 que contiene los criterios y

plazos para las actividades tendentes a la ubicación y el funcionamiento de las casillas electorales que serían instaladas en la jornada electoral.

Para ello, y como parte de los insumos necesarios para garantizar la correcta ubicación de las casillas electorales, la DEOE, junto con las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y del Registro Federal de Electores, elaboraron el *Manual del procedimiento para la ubicación de las casillas*, con la finalidad de normar y dar seguimiento a las actividades tendentes a su ubicación, así como poder verificar que su cumplimiento se realizara conforme a las disposiciones normativas establecidas.

Paralelamente, las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores elaboraron en forma conjunta el *Procedimiento para actualizar rasgos relevantes en materia de organización electoral a la cartografía digitalizada*. Su objetivo era establecer las actividades que las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales desarrollarían para actualizar en la cartografía digitalizada la ubicación de los rasgos relevantes en materia de organización

electoral correspondientes al proceso electoral federal 2008–2009, elementos necesarios para la ubicación de casillas.

Las etapas y actividades desarrolladas de manera conjunta por parte de los órganos desconcentrados del Instituto y de los órganos centrales para aprobación e instalación de casillas se detallan a continuación.

El 31 de enero de 2009, los vocales de Organización Electoral de las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales recibieron, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el estadístico de padrón electoral y lista nominal preliminar por distrito, sección electoral, localidad y manzana, instrumento con el cual iniciaron los trabajos de gabinete.

En este sentido, las Juntas Distritales Ejecutivas realizaron los recorridos de examinación por las secciones de los correspondientes distritos, a nivel nacional; se hicieron tres mil 656 visitas, en las que los representantes acreditados y los consejeros electorales participaron como se muestra en el cuadro XII.28.

Cuadro XII.28 Participación de los integrantes de los 300 Consejos Distritales en visitas de examinación

Asistencia a las visitas de examinación								
Partido Acción Nacional	Partido Revolucionario Institucional	Partido de la Revolución Democrática	Partido Verde Ecologista de México	Partido del Trabajo	Convergencia	Partido Nueva Alianza	Partido Socialdemócrata	Consejeros Electorales
422	914	409	198	244	295	338	217	988 (en promedio)

Derivado de los recorridos de revisión, se propusieron dos mil 850 cambios a las listas de ubicación de casillas presentadas por las Juntas Distritales Ejecutivas, por algunos de los siguientes motivos:

- Cambios de domicilio.
- Casillas suprimidas.
- Casillas nuevas.
- Declinaciones del propietario o responsable del inmueble.
- Por causas supervenientes.
- Casos fortuitos o de fuerza mayor.

De dichas propuestas, el Sistema mostró que procedieron mil 761, la mayoría por cambio de domicilio (mil 518 casos), lo que equivalió al 86.20% del total de cambios propuestos. Adicional-

mente, el 14 de abril de 2009 las Juntas Ejecutivas recibieron de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el corte más reciente del estadístico del padrón y el listado nominal, por distrito, sección electoral, localidad y manzana, de cada entidad federativa, con lo que realizaron ajustes a la lista de ubicación de casillas extraordinarias y especiales.

De igual manera, en términos de lo dispuesto por el Código Electoral y la normativa aprobada en la materia por el Consejo General, entre el 9 y el 16 de marzo de 2009, las Juntas Distritales Ejecutivas sesionaron de manera extraordinaria para aprobar la lista de los domicilios en que habrían de ubicarse las casillas y, de conformidad con el artículo 242, numeral 1, inciso b, del COFIPE, el 17 de marzo los 300 Consejos Distritales sesionaron de manera extraordinaria a fin de recibir la propuesta con la lista de ubicación de casillas por parte de las respectivas Juntas Distritales. De esta forma, se obtuvo un total de 140 mil 108 casillas aprobadas por las Juntas Distritales Ejecutivas, cuyo número y ubicación fue presentada ante los correspondientes Consejos Distritales.

Aprobación por parte de los Consejos Distritales de las listas de ubicación de casillas especiales y extraordinarias

En sesión extraordinaria celebrada el 17 de abril de 2009, los Consejos Distritales aprobaron la lista que contenía el número de casillas especiales y extraordinarias, los domicilios propuestos para su ubicación, así como la conformación de casillas por localidades y manzanas en cuyos electores votaron en cada una de las de carácter extraordinario y, en su caso, la asignación de casilla extraordinaria o básica para los electores cuya referencia geoelectoral no estaba vigente (ciudadanos mal referenciados).

Del análisis de la información obtenida, derivado del seguimiento al desarrollo de las sesiones de los Consejos Distritales, se observó que en 219 Consejos se aprobaron casillas extraordinarias y en 291 se aprobaron casillas especiales. De este modo, 295 Consejos Distritales aprobaron 782 casillas especiales y cinco mil 128 extraordinarias.

Tal como se indicó en el Acuerdo CG577/2008, en su punto de acuerdo Primero numeral VIII, en sesión extraordinaria que celebraron los Consejos Distritales el 2 de mayo de 2009, se aprobaron las listas que contenían el número y los domicilios propuestos para la ubicación de las casillas básicas y contiguas, así como la asignación de casilla a ciudadanos mal referenciados y aquellos que contaban con domicilio en secciones electorales con menos de 50 electores, y en su caso ajustes a las casillas extraordinarias y especiales aprobadas el 17 de abril de 2009.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el punto de acuerdo Segundo, numeral I del Acuerdo CG577/2008, el Consejo General autorizó a los Consejos Distritales para que, con base en las propuestas que presentaren las respectivas Juntas Distritales, determinaran la casilla en la que habrían de votar los electores que pertenecieran a las secciones que contaban con un listado nominal inferior a 50 electores o, aquéllas que teniendo más de 50 el número se hubiera reducido por la migración o alguna otra causa, lo que ocurrió en los siguientes Consejos Distritales: 02 y 03 de Coahuila; 07 y 09 de Chihuahua; 05, 16 y 26 en el Distrito Federal; 01 y 03 de Durango; 01, 02 y 09 de Guerrero; 02 y 03 de Jalisco; 17 y 24 del Estado de México; 07, 09 y 12 de Nuevo León; 06 de Sinaloa; 01, 02, 03 y 05 de Sonora, y 06 de Veracruz. En todos los casos los acuerdos respectivos fueron aprobados por unanimidad.

En razón de lo anterior, el 2 de mayo se aprobaron, a nivel nacional, 64 mil 857 casillas básicas; 64 mil 498 contiguas; 784 especiales, y 5 mil 99 casillas extraordinarias, para un total de 139 mil 238 casillas a instalarse el 5 de julio de 2009.

Derivado de las modificaciones que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores llevó a cabo durante abril y mayo, a partir del 9 de mayo y hasta el 8 de junio de 2009 se realizaron ajustes en el número y tipo de casillas electorales en los Consejos Distritales, debido a los diferentes cortes del estadístico del padrón electoral y la lista nominal.

Al respecto, y de manera particular, se menciona que en sesión ordinaria celebrada el 29 de mayo de 2009 el Consejo General declaró la validez y definitividad del padrón electoral y la lista nominal de electores con fotografía que se utilizó el día de la jornada electoral federal del 5 de julio de 2009.

Con corte al 18 de junio, el Sistema de Ubicación de Casillas presentaba como aprobadas por los Consejos Distritales 139 mil 198 casillas, de las cuales eran básicas 64 mil 854; contiguas 68 mil 422; especiales 779 y extraordinarias cinco mil 143. Del total de casillas aprobadas, las cifras que se reflejaban en el Sistema de Ubicación de Casillas destacaban que: 85 mil 515 (61.4%) se instalarían en escuelas; ocho mil 241 (5.9%) en oficinas públicas; 21 mil 317 (15.3%) en lugares públicos, y 24 mil 225 (17.4%) en domicilios particulares.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 242, numeral 1, inciso f, del COFIPE, los Presidentes de los Consejos Distritales ordenaron una segunda publicación de las listas, con los ajustes correspondientes, entre el día 15 y 25 de junio de 2009.

Acreditación de observadores electorales ante los Consejos Locales y Distritales

La solicitud de registro para participar como observadores electorales se podía presentar en forma personal o a través de la organización a la que pertenecieron, ante el Presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección.

Los cursos que impartió el Instituto concluyeron el 12 de junio de 2009, en tanto que los de las organizaciones podían continuar impartándose hasta antes de la última sesión del Consejo que correspondiese, en la que se aprobara la acreditación.

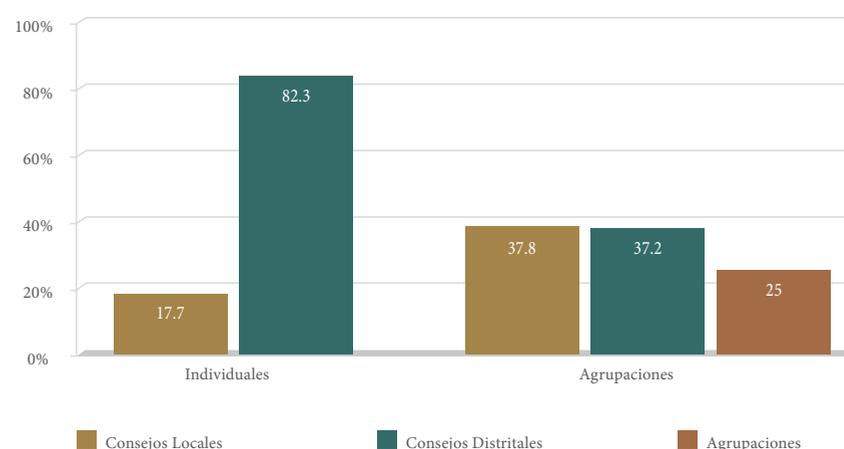
Concluido ese período, se distribuyeron 27 mil 136 solicitudes de acreditación en las 32 entidades federativas, de las cuales 10 mil 660 correspondieron a ciudadanos en lo individual y 16 mil 476 a agrupaciones. De tal forma que, los Consejos Locales distribuyeron diez mil 657 solicitudes y los Consejos Distritales 16 mil 479.

De las 147 agrupaciones registradas en el Sistema, 142 requirieron solicitudes y de ellas, 41 tuvieron 100 o más solicitudes de acreditación distribuidas, destacando las siguientes:

Confederación Patronal de la República Mexicana, SP	1,210
Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, AC	1,181
Sociólogos de Tabasco, AC	1,020
Tendiendo Puentes, AC	831
Abogados del Estado de Coahuila, AC	675
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	670
Ciudadanos en Movimiento por el Desarrollo, AC	592
Fundación Movimiento por la Certidumbre, AC	588
Hermanos Solidarios, AC	524
Centro de Estudios Sociales Prometeo	500
Honorable Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz Asociación Civil	483
Quórum Legal, AC	453
Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, AC	400

Respecto de los cursos de capacitación, acudieron a ellos 18 mil 334 ciudadanos; siete mil 262 ciudadanos, pertenecientes a 118 agrupaciones, tomaron cursos impartidos por personal del IFE (tres mil 659 en Consejos Locales y tres mil 603 en Consejos Distritales); dos mil 425 recibieron cursos impartidos por las propias agrupaciones, bajo la supervisión del IFE, y de ocho mil 647 ciudadanos interesados en participar como observadores con carácter de individual, mil 533 de ellos recibieron sus respectivos cursos de capacitación impartidos por los Consejos Locales y siete mil 114 por los Consejos Distritales (véase la gráfica XII.4).

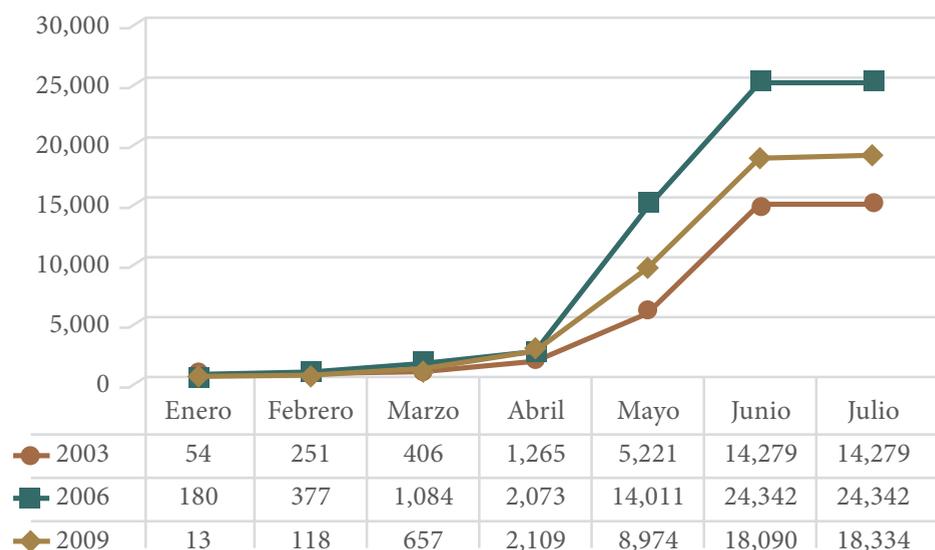
Gráfica XII.4 Cursos impartidos a solicitantes



Fuente: Sistema de Observadores de la Red IFE.

En el comparativo de capacitados de los procesos electorales federales 2003, 2006 y 2009, se puede observar que para 2009 el número de capacitados fue mayor respecto de 2003, incluso la demanda siempre fue mayor mes a mes, como puede observarse en la gráfica XII.5. Sin embargo, la comparación respecto de la elección de 2006 fue menor. La explicación puede encontrarse en el tipo de elecciones en juego.

Gráfica XII.5 Comparativo de capacitados en los últimos tres procesos electorales



Fuente: Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la DEOE.

De las solicitudes presentadas, los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales presentaron para su aprobación las que cumplieron con todos los requisitos. Como resultado, los Consejos Locales y Distritales aprobaron 18 mil 143 solicitudes, mientras denegaron o cancelaron 689, toda vez que del análisis de las mismas estos órganos consideraron no pertinente su aprobación, principalmente debido a la inhabilitación de derechos civiles y políticos, por ser o haber sido miembro de alguna dirigencia, en cualquier nivel, de alguna organización o partido político en los últimos tres años; por haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años; por haber sido designado funcionario de mesa directiva de casilla; por haber sido acreditado representante de partido político ante mesas directivas de casilla o generales, y algunas por tener doble credencial de elector.

Lo anterior, arrojó un total de 18 mil 123 solicitudes válidas que correspondieron a ocho mil 620 ciudadanos con carácter de individual y a nueve mil 503 pertenecientes a alguna de las agrupaciones que pudieron participar como observadores electorales, en el marco del proceso electoral federal 2008–2009, siendo ocho mil 795 mujeres y nueve mil 328 hombres.

Distribución de los documentos y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, así como de la recepción y recolección de paquetes electorales

Para el proceso electoral 2008–2009, el Consejo General, en sesión ordinaria celebrada el 29 octubre de 2008, aprobó el Acuerdo CG 485/2008 por el que se estableció el *Lineamiento para el funcionamiento de mecanismos para la recolección de documentación electoral, al término de la jornada electoral, que al efecto acuerden los Consejos Distritales.*

Conforme a lo que establece la ley en la materia, se dio cumplimiento a la entrega de los materiales y documentación electoral en los cinco días previos a la jornada electoral al 99.999% de los presidentes de las mesas directivas de las casillas que se instalaron el 5 de julio, como se observa en el cuadro XII.29.

Cuadro XII.29 Materiales y documentación electoral entregados por fecha

Total de casillas	Fecha							Total
	29 de junio	30 de junio	1 de julio	2 de julio	3 de julio	4 de julio	5 de julio	
139,181	48,846	36,072	27,765	15,135	10,934	414	12	139,178

Se resalta que en el caso de tres paquetes, no fue posible realizar su entrega:

- Derivado de las intensas lluvias, un CAE quedó varado en una brecha de la Sierra de Juárez, se requirió el apoyo del Ejército para rescatarlo, por lo que no pudo entregar el paquete al presidente de mesa directiva de la casilla 1133B en el municipio de Guadalupe del Distrito 01 de Chihuahua, no pudiéndose instalar dicha casilla.
- Asimismo, dos paquetes correspondientes al Distrito 12 de Michoacán de las casillas 0138 E1, a instalarse en la Cofradía, y la 0140 C2, ambas de la comunidad de Ostula, no fueron entregados derivado del clima de inseguridad, por lo que consideraron que no era conveniente que los CAE arriesgaran su integridad.

Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, hicieron llegar al Consejo Distrital que correspondía, los paquetes electorales que contenían los expedientes de la casilla, dentro de los plazos siguientes contados a partir de la hora de clausura:

- Inmediatamente, cuando se trataba de casillas ubicadas en la cabecera del distrito.
- Hasta 12 horas, cuando se trataba de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito.
- Hasta 24 horas, cuando se trataba de casillas rurales.

En diferentes distritos, de 21 entidades, se acordó ampliación de plazo para la entrega de dos mil 847 paquetes electorales derivado de las condiciones geográficas para llegar al Consejo Distrital respectivo. Por tanto, el total de paquetes recibidos en las sedes de Consejos Distritales se efectuó en las fechas que se detallan en el cuadro XII.30.

Cuadro XII.30 Fechas de entrega de los paquetes electorales

Total casillas instaladas		Horario de recepción									
		5 de julio				6 de julio				7 de julio	
		Antes de las 20:00 horas		De 20:00 a 23:59 horas		De 00:00 a 11:59 horas		De 12:00 a 23:59 horas		De las 00:00 en adelante	
Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
139,140	99.97%	9,620	6.91%	104,667	75.23%	23,826	17.12%	942	0.68%	75	0.06%

El día 5 de julio se recibieron el 82.14% de los paquetes electorales en las sedes de los Consejos Distritales, el día siguiente el 17.80% y los 75 paquetes restantes, que representaron el 0.06% del total, se recibieron entre las 00:00 horas del 7 de julio hasta antes de las 8:00 horas del 8 de julio, momento en el que se inició la sesión de cómputo en los Consejos Distritales. Cabe señalar que todos los paquetes que se recibieron fuera del plazo establecido, fueron debidamente acordados en el seno de cada uno de los Consejos Distritales. Sólo 75 paquetes llegaron después del 6 de julio y todos debidamente justificados.

Conforme a la atribución que tienen los Consejos Distritales de considerar alternativas para asegurar que los presidentes de las mesas directivas de las casillas entreguen los paquetes electorales dentro de los plazos legales, en las sedes de los mismos, 136 Consejos Distritales adoptaron previamente al día de la elección las

medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones fueran entregados dentro de los plazos establecidos, acordando mecanismos para la recolección en Centros de Recepción y Traslado fijos e itinerantes.

Se tiene el reporte que el 5 de julio se instalaron y operaron 743 Centros de Recepción y Traslado y se recibieron un total de 32 mil 504 paquetes (véase el cuadro XII.31), de los cuales 32 mil 265 paquetes estaban programados y se recibieron además otros 239 paquetes de 135 secciones.

Cuadro XII.31 Recepción de los paquetes electorales

Número de Distritos Electorales en que se aprueban los Centros de Retención y Traslado (CRyT)	Total de CRyT aprobados	CRyT fijos instalados	CRyT itinerantes instalados	Total de CRyT instalados	Total paquetes recibidos en CRyT
136	838	663	80	743	32,504

Lineamientos para la Sesión Especial de Cómputo Distrital

Derivado del nuevo modelo establecido por el legislador en el artículo 295 del COFIPE, respecto a los cómputos distritales, en el seno de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral se elaboraron los lineamientos que aprobó el Consejo General del IFE (véase el anexo 24).

Destaca que dichos lineamientos, además del modelo de recuento total, en función del principio de certeza que rige la materia electoral, establecieron la creación de grupos de trabajo para el recuento parcial considerando las casillas en el distrito del país con el menor número de casillas aprobadas, conforme a los siguientes rangos:

- 20% al 39%, se integraron dos grupos de trabajo.
- 40% al 59%, se integraron tres grupos de trabajo.
- 60% al 79%, se integraron cuatro grupos de trabajo.
- 80% al 100% se integraron cinco grupos de trabajo.

Además, en el supuesto de que el número de paquetes electorales sujetos al recuento parcial fuera mayor al 100% del total de casillas en el distrito del país con el menor número de casillas aprobadas, éstas se dividieron de manera proporcional entre el total de los grupos de trabajo.

Dichos lineamientos fueron corroborados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la que en el SUP-RAP-134/2009 señaló que resultaba válido concluir que los lineamientos expedidos por la autoridad responsable en los que determinó la integración de grupos de trabajo para llevar a cabo los trabajos de nuevo escrutinio y cómputo en las sesiones de cómputo distrital, constituía una medida que se ajusta a la normativa electoral.

Derivado del trabajo de los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, como presidente de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, y sus integrantes Alfredo Figueroa Fernández y Arturo Sánchez Gutiérrez, y en especial las aportaciones de los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo, así como de de diversas áreas del IFE, se logró prever unos lineamientos que permitieron que los cómputos distritales se desarrollaran de la mejor manera en la geografía electoral nacional.

Los cómputos distritales demostraron su eficacia total, pues después de conocer de diversos litigios, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal ratificó los resultados obtenidos en todos los cómputos distritales. Con ello, se demostró que el Instituto cumplió con su función sustantiva ante la ciudadanía de una forma impecable, en el proceso electoral federal 2008-2009.

XIII. EL COSTO DE LA REFORMA

Nuevas obligaciones y más facultades. Un diseño presupuestal que invierte esencialmente en la infraestructura de la reforma.

La reforma electoral otorgó al Instituto Federal Electoral (IFE) nuevas obligaciones, 53 actividades completamente nuevas, entre las que se encuentran la administración, distribución y vigilancia de los tiempos del Estado en medios electrónicos de los partidos y autoridades electorales, así como el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, la instalación de una Contraloría Interna con mayores facultades y la consiguiente reestructuración administrativa derivada de las reformas constitucionales y legales. Evidentemente, *nuevas atribuciones implicaron nuevas cargas presupuestales* y el necesario planteamiento, fundado y motivado, de parte de la autoridad administrativa.

Para instrumentar las nuevas atribuciones, el IFE analizó con detalle sus necesidades de recursos adicionales, en especial las vinculadas con la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión y con base en las estrategias diseñadas por cada una de las áreas sustantivas. En apego al artículo transitorio vigésimo primero del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se generó un requerimiento de recursos adicionales al presupuesto autorizado 2008 por \$1,453'600,000 pesos.

Este requerimiento fue aprobado por el Consejo General el 31 de marzo de 2008, para su gestión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Con la finalidad de conducirse con transparencia y validar las estrategias y los requerimientos diseñados, también en esa fecha el Consejo General aprobó la creación de la Comisión temporal para dar seguimiento al ejercicio de la ampliación presupuestal, la cual incluyó a tres Consejeros Electorales —el Dr. Benito Nacif, el Mtro. Alfredo Figueroa y el Mtro. Marco Antonio Baños—, al Contralor General del Instituto, al Director Ejecutivo de Administración, así como a los representantes de todos los partidos políticos y Consejeros del Poder Legislativo.

La Comisión temporal se orientó a revisar pormenorizadamente la propuesta inicial de recursos generada por las áreas sustantivas, cuestionó y validó cada una de las estrategias —en algunos casos con apoyo de expertos externos—, así como los requerimientos definidos, con objeto de optimizar la instrumentación de los cambios en la estructura y operación derivados de la reforma electoral. Como resultado de su labor y luego de una serie de ajustes y replanteamientos del concepto en la administración del modelo, se logró reducir el requerimiento original a \$796'900,000 pesos, de los cuales el 76% serían gastos por única vez, para cubrir el impacto presupuestal inicial de la reforma. La Comisión informó sobre el ajuste al requerimiento original el 11 de junio al Consejo General, previo a su envío a la SHCP para su gestión. Sin embargo, la SHCP dio respuesta hasta el 7 de agosto, con la autorización únicamente de \$350'000,000 pesos.

Esta situación obligó a insistir ante las autoridades hacendarias para que se asignara al Instituto el presupuesto requerido, con objeto de instrumentar los cambios autorizados a las atribuciones y tareas del IFE. Tal y como se informó en el capítulo III de este *Informe*, el IFE realizó un planteamiento elaborado por expertos en telecomunicaciones y televisión provenientes de la propia televisión pública de México, en el que se expresaron con toda claridad las condiciones técnicas mínimas de operación del modelo para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión. Como resultado, el 2 de septiembre la SHCP autorizó \$300'000,000 pesos más, para un monto total de \$650'000,000 pesos. Los recursos adicionales sólo estuvieron disponibles para el IFE a fines de septiembre de 2008. Es de destacar que la ampliación líquida recibida para 2008 fue 55.3% menor al requerimiento original del 31 de marzo y 18.4% menos que el mínimo requerido el 11 de junio de 2008.

Por todo lo anterior, la distribución de los recursos adicionales recibidos fue dirigida en casi su totalidad (94%) para inversión en infraestructura, en las condiciones materiales para cumplir las nuevas obligaciones legales y constitucionales (véase el cuadro XIII.1).¹

Cuadro XIII.1 Resumen de la distribución de la ampliación presupuestal otorgada al Instituto Federal Electoral

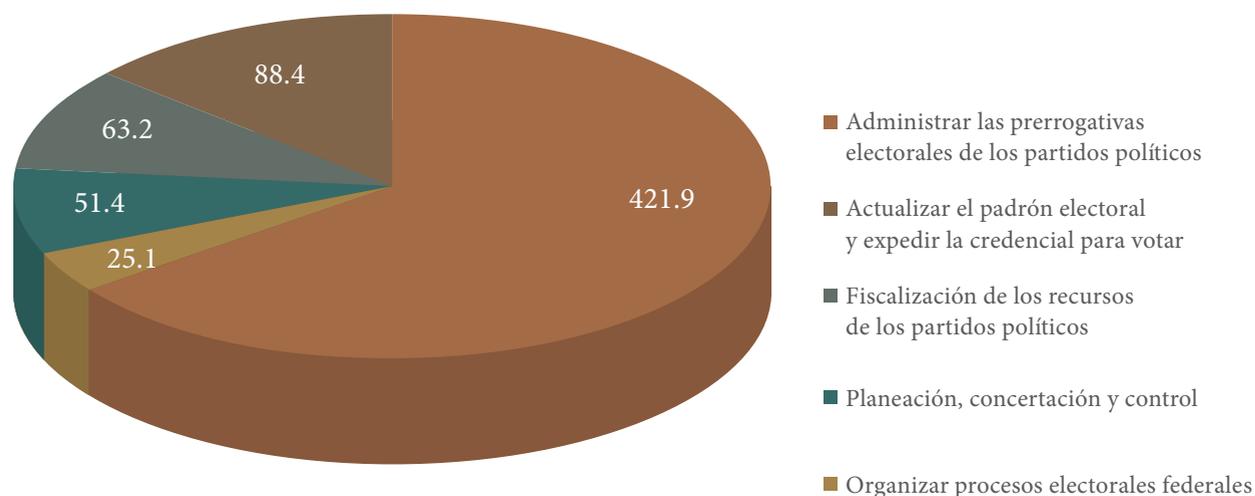
Programa	Escenario alternativo	Ampliación \$350.0	Ampliación \$300.0	Suma	Variación	Porcentaje
	a	b	c	d = b + c	e = d - a	f = e / a
Total general	796.9	350.0	300.0	650.0	-146.9	-18%
Administrar las prerrogativas electorales de los partidos políticos Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	525.3	275.0	146.9	421.9	-103.4	-20%
Actualizar el padrón electoral y expedir la credencial para votar Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	94.9	67.6	20.8	88.4	-6.5	-7%
Planeación, concertación y control	88.4	7.4	44.0	51.4	-37.0	-42%
Unidad de Servicios de Informática	70.0	7.4	35.9	43.3	-26.7	-38%
Dirección Jurídica	11.6		7.7	7.7	-3.9	-34%
Secretaría Ejecutiva	6.0		0.0	0.0	-6.0	-100%
Unidad de Servicios de Información y Documentación	0.8		0.4	0.4	-0.4	-50%
Fiscalización de los recursos de los partidos políticos Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	63.2		63.2	63.2	0.0	0%
Organizar procesos electorales federales Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	25.1		25.1	25.1	0.0	0%

Nota: Cifras en millones de pesos.

En el período comprendido del 16 de abril de 2008 y hasta el 25 de mayo de 2009, a través de 18 sesiones y cinco reuniones de trabajo, la Comisión dio cuenta, paso por paso, del uso de los recursos otorgados para implementar la reforma electoral. La forma en que fueron gastados se muestra en la gráfica XIII.1.

1. Informe final al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades derivadas de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral. Mayo 2009 (véase el anexo 22).

Gráfica XIII.1 Distribución de los recursos de la ampliación presupuestal



Nota: Cifras en millones de pesos.

La evidente prioridad de esta ampliación presupuestal fue otorgada al modelo de administración y verificación de tiempos oficiales en radio y televisión, dada la necesidad de implementar un sistema novedoso y único en el mundo, atendiendo lo dispuesto por la legislación electoral. El Instituto buscó la asesoría de especialistas mexicanos en telecomunicaciones. Y los encontró, como se ha indicado, en las televisoras públicas del país, en el Canal 11 y en TV-UNAM. Estas instituciones trabajaron con el IFE en el diagnóstico del modelo de administración y verificación de los tiempos oficiales que el mismo Instituto había diseñado (véase el anexo 14).

Así, la mayor partida presupuestal de estos \$650'000,000 pesos, fue utilizada en la administración de las prerrogativas que les corresponden a los partidos políticos, con los que se instalaron las herramientas y se implementaron los procesos para la digitalización en el centro de producción e ingesta de programas y promocionales de partidos políticos, el envío de materiales de audio y video a los concesionarios de radio y televisión y la verificación de las transmisiones durante precampañas y campañas electorales en todo el país.

Otra parte importante se utilizó en la actualización del padrón electoral. El objeto fue estar listos para instrumentar la digitalización de los documentos con los que los ciudadanos se identifican al momento de pedir su credencial de elector; también, renovar el campo de notificaciones de rehabilitación y nuevos procedimientos, más precisos, de depuración del padrón electoral.

Una suma considerable fue asignada a la actualización, la extensión y el ensanchamiento de la red de la Internet del IFE, así como al mejoramiento de las comunicaciones internas, lo que permite la comunicación directa con los nuevos sujetos regulados —concesionarios y permisionarios de medios electrónicos.

Derivado de la temporalidad en la que el IFE recibió los recursos de la ampliación presupuestal, y que éstos no podrían ejercerse al 100% antes del 31 de diciembre de 2008, se creó el fideicomiso público número F/10204 con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI). Gracias a ese instrumento, se liquidaron las obligaciones de pago que se generaron en virtud de los contratos adjudicados como consecuencia de los procedimientos de contratación que el IFE efectuó, con el propósito de adquirir o arrendar los bienes y contratar la prestación de los servicios para atender sus nuevas atribuciones derivadas de la reforma constitucional.

Con el fin de administrar de manera eficiente y transparente el fideicomiso, los movimientos financieros se llevaron a cabo a través de un Comité Técnico conformado por los titulares de la Secretaría Ejecutiva, quien lo presidió; de la Dirección Ejecutiva de Administración, que fungió como secretario técnico, y de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como por los titulares de las Direcciones de Recursos Financieros y de Recursos Materiales y Servicios, quienes participaron como vocales. Asimismo, fueron invitados permanentes los titulares de la Contraloría General y de

la Dirección Jurídica. El Comité Técnico tuvo entre sus facultades: instruir al fiduciario (BANSEFI) respecto de los pagos que debían hacerse para dar cumplimiento a los fines del fideicomiso, presentar trimestralmente a la Junta General Ejecutiva un informe de la situación financiera y de las operaciones, así como la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los ingresos del período y su envío a las dependencias u organismos competentes (véase el anexo 31).

Desde que se otorgaron los recursos de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral, el Instituto estableció, monitoreó y evaluó los mecanismos necesarios para transparentar todas las actividades relacionadas con la ampliación presupuestal y su aplicación. A través de la Comisión temporal para el seguimiento de la ampliación presupuestal, se informó cada mes al Consejo General sobre los avances de sus trabajos.

Se verificó, asimismo, que todas las actividades derivadas de la ampliación presupuestal y su aplicación se ajustasen a las Políticas y Programas Generales del IFE para 2008.

También, se verificó que el monto total de recursos proporcionados por la SHCP se destinasen a la atención de las nuevas atribuciones, como: administración, distribución y vigilancia de los tiempos oficiales, y para la reestructuración administrativa derivado de la reforma constitucional y legal.

Por último, se supervisó que el ejercicio del presupuesto correspondiente a la ampliación presupuestal se realizara a partir de su autorización por parte de la SHCP y que dicho ejercicio siempre se rigiera por las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, contenidas en el Acuerdo del Consejo General CG14/2008.

Cada una de las etapas y cada uno de los proyectos involucrados tuvo seguimiento de los órganos responsables del Instituto (Consejo General y Junta General Ejecutiva) y los documentos asociados son públicos. Se anexan los informes presentados ante Consejo General por parte de la Comisión respectiva (véase el anexo 32).

Fuentes

Informe final al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades derivadas de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral. Mayo 2009.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el período que comprende del 23 de enero al 25 de febrero de 2009, derivadas de la Ampliación Presupuestal para atender la Reforma Electoral. (Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al Ejercicio de la Ampliación Presupuestal) 27 de febrero 2009, sesión ordinaria.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el período que comprende del 26 de febrero al 23 de marzo de 2009, derivadas de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral. (Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al ejercicio de la Ampliación Presupuestal), 31 de marzo de 2009, sesión ordinaria.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el período que comprende del 24 de marzo al 24 de abril de 2009, derivadas de la ampliación presupuestal para atender la Reforma Electoral. (Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al Ejercicio de la Ampliación Presupuestal) 29 de abril de 2009, ordinaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este *Informe* que se somete al estudio y consideración del Congreso de la Unión, expresa por primera vez de un modo sistemático y concentrado todo el trabajo implicado en la instrumentación de la reforma electoral ocurrida entre 2007 y 2008. A la par de un informe de resultados, se entrega un informe de decisiones y acciones en la parte que corresponde al ámbito de responsabilidad del Instituto Federal Electoral (IFE). Tal y como se apuntó al principio, la Contraloría General del Instituto, en ejercicio de su autonomía, decidió informar lo propio de manera independiente.

De modo general, es necesario afirmar que aquella reforma electoral, más allá de la ley, cambió muchas de las inercias y hábitos político-electorales con que se llevaban a cabo los procesos comiciales en México. El cambio en el modelo de comunicación política trajo consigo una cascada correlativa de más cambios que han dado un perfil nuevo a la competencia electoral de todo el país (y no sólo en el ámbito federal).

La reforma electoral abarcó prácticamente todos los temas del marco que regula la competencia democrática y, como resultado, la actividad de la autoridad electoral se amplió a nuevos campos y se profundizó en sus ámbitos tradicionales.

Después del proceso electoral del año 2008–2009, aquellos cambios profundos, ya no pueden ser mirados o evaluados sólo a partir de un análisis jurídico o académico; por el contrario, estamos ya en condiciones de extraer las lecciones que arroja la realidad y la práctica de su implementación. Este capítulo quiere extraer las conclusiones más importantes de nuestra experiencia, sin otro ánimo que el de llamar la atención de los legisladores, los partidos políticos, los especialistas y la sociedad en general, acerca de una rica, intensa y variada experiencia institucional vivida tras la reforma electoral 2007–2008.

1. La implementación de la reforma requirió la emisión de 24 acuerdos y disposiciones reglamentarias para hacer efectivas las nuevas disposiciones legales. El IFE contó con un plazo de 180 días para llevar a cabo esta tarea. Construir los acuerdos y los reglamentos supuso un primer gran esfuerzo de interpretación de la reforma. Se trató de dar contenido y colocar en línea las nuevas disposiciones normativas, las nuevas bases constitucionales y los principios rectores de la materia electoral. Naturalmente, la batería de reglamentos fue emitida, previo al desarrollo del proceso comicial, esto es, sin que se tuviera experiencia en la aplicación de las nuevas normas (especialmente en radio y televisión, en propaganda de los partidos políticos y en las obligaciones y restricciones de los servidores públicos). Esto explica que el Instituto esté ya en condiciones de advertir con claridad aquellos elementos que siguen siendo pertinentes y las insuficiencias o los excesos en la regulación de los diversos temas. En consecuencia, debe decirse que el IFE está preparado para llevar a cabo una revisión, actualización y perfeccionamiento de sus reglamentos vigentes.
2. La columna vertebral de la reforma electoral es, sin duda, la nueva regulación de la radio y la televisión durante el proceso electoral. El objetivo fue generar condiciones de equidad en el desarrollo de la competencia y evitar que el dinero y los actores ajenos a la contienda partidista alteren dichas condiciones. Así, el IFE debió instaurar un modelo nuevo que asegurara el acceso permanente de los partidos políticos y las autoridades electorales a la radio y la televisión, y evitar la irrupción de las frecuencias mediáticas mediante la compra o adquisición de espacios. Hubo que hacer que las precampañas y campañas electorales cursaran exclusivamente a través de los tiempos del Estado y, para ello, se desarrolló una tarea al mismo tiempo política, de vinculación, reglamentaria, tecnológica y sancionadora. Se trató de un verdadero reacomodo entre los poderes constitucionales y las empresas y organizaciones de los medios

- de comunicación. El capítulo III explica todo ese trabajo que, como se ha dicho, constituye uno de los desafíos y esfuerzos institucionales más importantes desde la fundación del IFE.
3. Merced al nuevo modelo de comunicación política, el presupuesto público a partidos políticos pudo descender, pues evitó la transferencia inercial de casi tres mil millones de pesos por concepto de pagos de propaganda electoral. Correlativamente, el monto de financiamiento público destinado a los partidos políticos en 2009 descendió un 45.4% en términos reales, comparado con el año similar de elecciones intermedias en 2003.
 4. No obstante la relevancia de esa cifra, la conclusión más importante es la viabilidad del nuevo modelo de comunicación política electoral. Ése es el corolario que se desprende de la implementación de la reforma, cuya prueba primordial es el cumplimiento generalizado de la ley y de las pautas de transmisión que el IFE ordenó a miles de concesionarios y permisionarios en todo el país. La constante fue el respeto a la ley y la colaboración de dichas empresas en toda la nación.
 5. El acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación ocurrió sin privilegios sobre la base de los criterios establecidos por la ley. Los datos son ilustrativos: los partidos políticos entregaron dos mil 314 materiales distintos, y las autoridades electorales, 273. Después de calificar la calidad técnica de los materiales, el IFE generó las copias necesarias y los distribuyó a estaciones de radio y canales de televisión de todos los rincones del país. Todos ellos habían recibido previamente una pauta de transmisión (el vínculo jurídico real entre la autoridad electoral y los concesionarios y permisionarios). Desde el inicio del proceso hasta el cierre de la campaña electoral, se habían generado cuatro mil 461 pautas y con ello se había dispuesto todo lo necesario para la transmisión de la propaganda electoral, de manera que cada estación de radio y canal de televisión quedó obligado a transmitir 14 mil 976 promocionales entre el 31 de enero y el 6 de julio de 2009.
 6. El modelo tuvo la suficiente flexibilidad para asimilar las estrategias de competencia de los partidos políticos; tal agilidad y eficacia se refleja en las tres mil 694 órdenes de transmisión que se generaron para sustituir materiales. No obstante, cabe decir que con la tecnología construida y dispuesta, es absolutamente viable acortar el tiempo que transcurre entre la entrega de un material al IFE y su transmisión al aire y, por esa vía, imprimir mayor dinamismo, rasgo propio de la competencia política.
 7. En definitiva, las herramientas constitucionales satisfacen los objetivos vitales trazados en la reforma electoral: la equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva y la reducción del dinero público destinado a mantener el sistema de competencia.
 8. La fiscalización y la rendición de cuentas de los partidos políticos y de sus campañas también dieron un paso significativo con la reforma electoral. La facultad de remoción del secreto bancario, fiduciario y fiscal, ha sido utilizada ya en repetidos procedimientos, lo que ha hecho más efectivo el examen de las cuentas de los partidos políticos. Al concluir la campaña electoral, el IFE había revisado casi cuatro mil 887 informes de precampaña y en el momento de redacción de este documento, se realizaba lo propio con ocho informes generales de campaña, uno por cada partido político, que incluyen asimismo los de sus candidatos en campaña.
 9. La regulación de la propaganda en las campañas electorales fue otro de los puntos críticos de la reforma electoral, no sólo en lo que tiene que ver con las garantías materiales de acceso y transmisión en radio y televisión, sino también en lo que toca al régimen de prohibiciones. En este punto, y ante sus novedades radicales (actos anticipados de campaña; denigración y calumnia; interferencia propagandística de servidores e instituciones públicas, entre otras), la reforma tuvo una especial dificultad para ser entendida y asimilada. La conclusión más relevante de este proceso, dotado de un nuevo libro completo en el Código Electoral, consiste en reconocer que la libertad o la equidad no son valores absolutos que deban prevalecer uno sobre el otro sino que necesariamente deben ser conjugados. La primacía absoluta de algún valor conlleva el riesgo permanente de desbordar al propósito de la reforma misma y generar una sobreinterpretación que la distorsiona.
 10. La reforma electoral no buscó predeterminar un tipo de campaña, ni buscó imponer un formato o un contenido a las estrategias de los partidos políticos, simplemente dotó de un dispositivo constitucional a candidatos o partidos que, en su caso, se sientan agraviados por propaganda política de sus adversarios. El tipo de campaña, la forma en que se despliega, el contenido de los mensajes, fueron siempre una decisión de los partidos políticos y la autoridad electoral sólo interviene a petición de parte.
 11. Con la expansión del derecho electoral, con la regulación de nuevas áreas (servidores públicos, radio y televisión) aumentaron también los sujetos de regulación y las infracciones que pueden ser sancionadas. No obstante, el cambio más importante residió en los aspectos de procedimiento. Con la instauración del Procedimiento Especial Sancionador, se debió instrumentar y concluir una queja o denuncia en tiempos reducidos y plazos fatales (en cinco días); la inclusión de este procedimiento buscó que se retire de la competencia la propaganda ilegal y los efectos que pueda generar sobre el

electorado. Sin embargo, su propio carácter perentorio y el hecho de que su desahogo sea público (en la mesa del Consejo General o en los Consejos distritales, frente a los propios actores que acusan o son acusados), llevó al proceso electoral más litigioso de la historia, *con 1,076 quejas y denuncias*. En tales condiciones, el carácter protector de derechos del procedimiento especial se distorsionó porque la propia dinámica de la competencia electoral lo convirtió en otro instrumento de propaganda, sometiendo a la institución a una dinámica de saturación que provocó la celebración de 88 sesiones de Consejo General en tan solo 48 semanas, casi el triple que en el proceso electoral de 2006. Imaginar otras instancias para el desahogo del Procedimiento Especial, es uno de los aspectos que debe ser revisado y evaluado con la mayor seriedad, sobre todo, de cara a los procesos presidenciales por venir.

12. El otro gran cambio surgió al conferir facultades a los órganos desconcentrados para que conozcan y resuelvan las quejas que en materia de propaganda se presenten. Es decir, la reforma descentralizó la función sancionatoria, de tal suerte que sus 300 Consejos Distritales y 32 locales, fueron convertidos en jueces (dos mil 324 ciudadanos que los integran). La descentralización distribuyó el trabajo sancionador, pero también inyectó dispersión y aún contradicción en los criterios aplicables, pues los Consejeros no forman parte de la estructura permanente del IFE y no están sujetos a la línea de mando del mismo. La facultad de atracción que le fue dada a la Secretaría Ejecutiva, no resuelve el problema de la dispersión pues debe actuar *a posteriori* de las resoluciones.
13. Otra modificación procesal de gran importancia se introdujo en la etapa de cómputo de votos. La ampliación de los criterios para la apertura de paquetes electorales durante las sesiones de cómputo distrital trajo también nuevas obligaciones que conviene revisar en detalle. En julio de 2009, al amparo de las nuevas disposiciones legales, la estructura del IFE abrió y recontó los paquetes electorales de 42 mil 620 casillas electorales, equivalentes al 30.63% de las instaladas. El recuento ocurrió de manera pública, transparente y cuidadosa ante los consejeros ciudadanos, funcionarios profesionales del IFE, representantes de los partidos políticos, observadores y la ciudadanía en general. En tan sólo 26 horas se tenía ya un avance de 135 mil 130 casillas, equivalentes a 97.09% de las instaladas, y 243 de los 300 distritos habían concluido su labor. Se trata, nada menos, del recuento comicial más amplio y exhaustivo de la historia electoral mexicana.
14. En las sesiones de cómputo distrital pudo realizarse un nuevo escrutinio y cómputo allí donde existió evidencia de que la di-

ferencia entre el presunto ganador y su principal contendiente era menor a un punto porcentual; esto ocurrió, a petición del segundo lugar, en 19 de los 300 distritos electorales. El recuento ocurrió también cuando faltaron las actas, éstas contenían alteraciones o no coincidían, o bien cuando existieron inconsistencias que no pudieron corregirse a satisfacción plena del solicitante. Pero, además, el recuento también ocurrió por razones “automáticas”, cuando el número de votos nulos era mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en primero y segundo lugares. Esta última causalidad no sólo representó un procedimiento laborioso no solicitado por ningún contendiente sino que redujo innecesariamente la oportunidad de los resultados y pospuso la difusión cierta de los mismos.

15. La modificación que permite la cabal identificación del partido con su propio emblema en la boleta electoral (con independencia del tipo de elección y los términos del convenio de coalición) es una de las mejores garantías de transparencia y justa correspondencia entre la voluntad del votante y la representación política. Los partidos mantienen todo sus derechos a coaligarse y postular candidatos comunes para los puestos de elección popular, pero el triunfo o no de un candidato, la conservación del registro, el establecimiento del monto de financiamiento público y la asignación de diputados de representación proporcional, se deciden exclusivamente en función de la votación de cada partido en lo individual.
16. La consecuencia inmediata del cambio de fórmula para determinar el monto de financiamiento público a los partidos políticos, fue una reducción significativa del dinero destinado a ellos. Con esta nueva fórmula, México redujo notablemente dicho monto y no volverá a vivir aumentos drásticos en los recursos públicos exigidos para ese fin.
17. El hecho que el acceso a la radio y la televisión ocurra ya, en exclusiva, en los tiempos del Estado, la reducción del tope máximo de gastos de campaña y la regulación del gasto en el período de precampañas, en conjunto, han provocado una reducción importante en la necesidad de implicar recursos durante la competencia electoral: en promedio el financiamiento público para campaña por partido político se redujo en 40.75% entre 2006 y 2009.
18. Fortalecer la confiabilidad de la credencial para votar como instrumento oficial de identificación ciudadana y establecer una actualización del padrón más dinámica son rasgos de la reforma que merecen subrayarse. Toda la línea de confección y emisión de dichos instrumentos ha sido cambiada y dispuesta por el IFE para ceñirse a los objetivos de la ley: la Clave Única

de Registro de Población (CURP) dentro del cuerpo de las credenciales, el año de emisión y el año en que expira su vigencia. Se establece como obligación de los ciudadanos informar al IFE el cambio de domicilio en un plazo de 30 días posteriores al que el mismo ocurra y se fija un plazo de diez años máximo para renovar la credencial, lo que aumenta su confiabilidad y las posibilidades de actualización. Además, han quedado en operación en todo el país los dispositivos tecnológicos para la debida digitalización y archivo de los documentos fuente que acreditan a los ciudadanos que tramitan su credencial. Se trata pues, de un cambio drástico y de muchas consecuencias en la operación del padrón, registro y credencial electorales, pues coloca al sistema registral en su conjunto en una mecánica de renovación más dinámica, amplia y perentoria.

19. No se puede pasar por alto que toda la estructura de la organización electoral mexicana, lo mismo en el ámbito federal que en el local, depende centralmente de la existencia del padrón electoral y la credencial para votar. Casi todos los procesos asociados al edificio electoral están vinculados con el padrón, la credencial y su dinámica. De allí que el IFE sea tan enfático en el fortalecimiento y arraigo social de sus instrumentos. Es preciso decir que el proyecto gubernamental para construir la Cédula de Identidad Ciudadana deriva de la Constitución. No obstante, su desarrollo no debe tener un impacto negativo sobre el pilar central del sistema electoral mexicano. La actual vida democrática de México no se explica sin la credencial para votar y el padrón electoral. Corresponde a todas las instituciones democráticas del país velar por su solidez y permanencia.
20. Las medidas para garantizar igualdad y equidad entre los géneros en la integración de la representación nacional, funcionaron adecuadamente, pues el 57% de los candidatos fueron hombres y el 43% mujeres. Se trata del equilibrio de género más importante en un proceso electoral federal.
21. En este recuento conclusivo, no pueden omitirse los cambios ocurridos en transparencia y acceso a la información. Al precisar las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, el legislador completó el círculo de los derechos del ciudadano para acceder a la información política en manos no sólo de las autoridades, como había sido hasta antes de la reforma, sino también de los partidos políticos como consecuencia lógica y jurídica de su naturaleza de entidades de interés público. Por esa razón esencial, se ha dicho que con la instrumentación de estas reformas, el proceso electoral de 2009 se llevó a cabo en las condiciones de mayor transparencia de la historia. Al amparo de la reforma y desde 2008, cursaron dos mil 831 soli-

citudes de información en el IFE, de las cuales el 89% fueron plenamente accesibles por el solicitante.

Problemas en la implementación del modelo de comunicación política

Ese cuadro, cierto y demostrable, no puede omitir además, los problemas y las anomalías importantes que se verificaron en el curso del proceso electoral. La experiencia del primer proceso comicial regido bajo las normas y condiciones de la reforma constitucional 2007, nos señala tres tipos principales de irregularidades:

1. Dificultades exhibidas por las cadenas nacionales de televisión para introducir promocionales locales en la pauta de sus canales locales, incluso en aquellos que son dueños de programación propia. En otras palabras, uno de los mayores problemas que enfrenta la instrumentación de la reforma es la capacidad técnica y/o la decisión de esas cadenas para permitir el paso a los promocionales de las campañas locales en sus frecuencias locales.
2. El bloqueo intencionado, con el fin de que los promocionales electorales que portan las señales abiertas de los canales nacionales no fuesen transmitidos en la televisión restringida (*Sky* y *Cablevisión*).
3. La diversidad de casos de propaganda electoral en radio y televisión que ocurrió fuera de la pauta del IFE y que desafiaron la interpretación de la reforma electoral (“infomerciales”, propaganda integrada, informes de servidores públicos, propaganda velada en “entrevistas”, la contratación de propaganda partidista a través de medios informativos “terceros”, etcétera).

Conclusiones

Todo lo que se informa y se reconoce en este documento, no obsta para afirmar que el modelo exige cambios y modificaciones puntuales, precisamente para hacerlo más flexible, más sencillo y más efectivo. Según la experiencia y desde el punto de vista del administrador ¿cuáles serían los campos de ajuste necesarios?

1. Buscar usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales (mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para el contraste de las plataformas programáticas, entre otros).
2. Permitir la acumulación de los tiempos oficiales para, a su vez, consentir mayor flexibilidad en las formas de comunicación política (no sólo “spots”).

3. De esa manera, reducir el número de “spots”, aunque no del tiempo total del Estado que administra el IFE.
4. Definir con más precisión las prohibiciones en materia de radio y televisión. La prohibición mercantil —fundamental en la reforma— tendría que expandir más genéricamente la redacción hacia “lo que se adquiriera o reciba” y no a lo que se “contrate”, pues resulta altamente complicado depender del hallazgo de un documento contractual, menos en el lapso de cinco días que marca el procedimiento.
5. Desarrollar con mayor precisión y a la luz de la experiencia, el catálogo de sanciones:
 - a) Adquisición y contratación de tiempos en medios electrónicos.
 - b) Definición precisa de las modalidades de transmisión de los promocionales.
 - c) Los ámbitos a los que se circunscribe la denigración y la calumnia.
 - d) La propaganda gubernamental.
 - e) Los informes oficiales.
 - f) La propaganda integrada.
 - g) Los “infomerciales”.
6. Elevar las sanciones a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión ante la imposibilidad práctica de reponer de manera eficiente y equitativa los tiempos, sobre todo al final de una campaña.
7. Reformular y considerar la pertinencia y la duración de los períodos electorales: precampaña, intercampaña y campaña.
8. Insistir sobre la necesaria simultaneidad de los procesos locales y federales para celebrar la jornada electoral y cada una de sus etapas en los mismos plazos.
9. Si bien la votación por partido en la elección local debe formar parte de los criterios de distribución de los tiempos, ha de admitirse por igual que cada partido puede colocar dentro de esos espacios, de manera libre, los materiales que decida su propia estrategia de campaña. La distinción entre tiempo obligatoriamente dedicado a materiales federales y tiempo dedicado obligatoriamente a materiales locales introduce rigidez a la administración de los tiempos del Estado y constituye un requisito impracticable para los partidos con menor presencia regional.
10. Considerar el criterio fundamental para elaborar y entregar una determinada pauta, la que ha de ser:
 - a) Geográfico: se entrega al concesionario y permisionario porque reside en la entidad que celebra elección y desde la cual emite su señal.
 - b) Se entrega pauta al concesionario o permisionario que posea programación propia.
11. Eliminar el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales, pues su efecto es el de introducir condiciones aún más complejas a la administración de los tiempos del Estado.
12. Diferenciar el régimen jurídico aplicable entre concesionarios y permisionarios.
13. Desarrollar el régimen legal electoral para la televisión restringida y para las redes nacionales.

En resumen

Como encargo de la reforma electoral de los años 2007–2008, el IFE vivió uno de sus desafíos más importantes: la ampliación del universo de los sujetos regulados y la inclusión de múltiples actores a las disposiciones y obligaciones electorales. La construcción del nuevo edificio regulatorio ocurrió en medio de una dinámica de cambios en el Consejo General y en la rama ejecutiva del Instituto y empujó al conjunto de sus órganos centrales a un aprendizaje acelerado sobre una materia que le era, en lo fundamental, desconocida: la de los medios electrónicos, la radio y la televisión, su normatividad, estructura, cultura, hábitos y prácticas. Si el IFE tuvo enfrente un desafío medular en esta elección, fue precisamente el de regular la conducta de los medios masivos en la temporada electoral.

Como se demuestra en este *Informe*, el IFE desplegó un enorme trabajo institucional, humano, material y tecnológico. Con ello, ha entrado a una materia nueva, ha tenido que incursionar en el vasto tema de la comunicación electrónica y ha echado mano de instrumentos tecnológicos adquiridos en este proceso para sus propios fines, pero que son ya patrimonio del Estado mexicano. Gracias a las herramientas diseñadas e instaladas por el IFE, es posible tener una radiografía amplia del comportamiento efectivo de los medios de comunicación electrónica en todo el país y éste es probablemente un dato nunca antes alcanzado en la historia de la regulación de la radio y la televisión mexicanas.

Pero instaurar el nuevo esquema de comunicación política no es, ni podrá ser, una obra exclusiva del IFE, por el contrario, se trata de un modelo concurrente por necesidad que requiere la colaboración no sólo de los partidos y de los gobiernos sino sobre todo de los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión en toda la República. En 2009 su cooperación y niveles de cumplimiento pudieron ser normalizados rápidamente y se maximizaron de manera

consistente hasta el último día de la campaña. Con excepciones bien localizadas, los partidos políticos asumieron sus nuevas responsabilidades y optaron por colocar y difundir sus mensajes para toda la ciudadanía a través de los vehículos dispuestos por la ley y el IFE. A su vez, los mexicanos han sido receptivos a ese proceso, respondieron en esa circunstancia e incrementaron sensiblemente su participación en las elecciones federales intermedias (el porcentaje de participación ciudadana pasó de 41.68% en 2003 a 44.8% en 2009).

La democracia y sus instrumentos implican siempre un compromiso de las instancias y agencias involucradas. Si esta cooperación social e institucional se mantiene y se refuerza, si se multiplica así la eficacia y la flexibilidad del modelo, merced a sus nuevos instrumentos tecnológicos y a reformas legales puntuales, las elecciones por venir bajo el nuevo esquema de comunicación estarán cabalmente aseguradas.

LA REFORMA ELECTORAL 2007–2008 EN NÚMEROS

21 reglamentos y 3 normas reglamentarias aprobadas para hacer efectivas las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

171 acuerdos emitidos en materia de radio y televisión.

Se redujo a **cero** el gasto en publicidad electoral.

En 2009, **se redujo 45.42% el financiamiento público** a los partidos políticos en comparación con 2003 (pesos constantes).

En 2009, las aportaciones de militantes a los partidos políticos **se redujeron en 91.89%**, en relación con 2003.

El **tope de gasto de campaña** en la elección 2009 **se redujo en 24.23%**, en comparación con la cifra de 2003.

Cuatro mil 887 informes de precampaña fueron **fiscalizados** en el proceso electoral.

129 Asociaciones Políticas Nacionales fueron **fiscalizadas** en el proceso electoral.

El IFE construyó por primera vez un **Centro Nacional de Control y Monitoreo (CENACOM)**.

150 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) con capacidad para verificar más de **dos mil señales**.

Se verificaron durante la campaña **mil 90 estaciones de radio y 384 canales de televisión**.

85 puntos de recepción satelital instalados por el IFE en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del IFE, en los sistemas estatales de televisión, así como en las instalaciones de permisionarias públicas que han aceptado incorporar dicha tecnología.

Diez puntos de recepción satelital listos para ser instalados en los canales de televisión privados.

La infraestructura desplegada puede archivar, en línea, **103 mil 380 promocionales de 30 segundos** en formato de alta calidad.

El IFE ordenó pautas de transmisión a **dos mil 77 concesionarios y permisionarios durante la precampaña**, y **dos mil 43** (después de la actualización del catálogo derivado de la experiencia) **durante las campañas federales**.

Cuatro mil 461 pautas generadas conforme a los criterios constitucionales y legales y enviadas a los medios de comunicación de todo el país, desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral.

El IFE notificó **tres mil 694 órdenes de transmisión** que sustituyeron permanentemente materiales de los partidos políticos.

Los **partidos políticos** entregaron **dos mil 314 materiales distintos**, de los cuales mil 993 resultaron técnicamente aptos para su transmisión y las autoridades electorales 273-267 aptos.

967 materiales se transmitieron vía satélite, gracias a los 85 receptores instalados.

Cada canal de televisión o emisora de radio quedó obligada a transmitir **14 mil 976 promocionales** entre el 31 de enero y el 5 de julio, lo que equivale a **96 promocionales al día**.

Todos los medios de comunicación, **en conjunto**, quedaron obligados a transmitir: 14 millones 201 mil 538 (42.4%) promocionales de los partidos políticos correspondieron a los partidos políticos y 19 millones 254 mil 846 (57.6%) de las autoridades electorales. **33 millones 456 mil 384 promocionales en total**.

Al inicio de la precampaña, se detectaban ya **143 señales de radio y televisión**, las más importantes del país.

Ocho millones 367 mil 439 detecciones, en el período entre el inicio de las campañas y el día de la jornada electoral.

Mil 11 avisos de no transmisión por parte de los permisionarios y concesionarios, para **subsanan** los materiales no transmitidos.

563 presuntos incumplimientos detectados por el sistema de monitoreo.

60 procedimientos especiales sancionadores iniciados, relacionados con **radio y televisión**.

348 espacios noticiosos de radio y televisión monitoreados para dar a conocer el tratamiento que cada uno dio a las contiendas.

Se entregaron y se hicieron públicos **nueve informes y reportes** de los resultados del monitoreo de noticieros durante la campaña federal.

El promedio diario de menciones de las campañas y candidatos dentro de los noticieros en radio y televisión fue de **543 menciones** durante la campaña federal.

El tiempo total dedicado a los **partidos políticos** y coaliciones en radio y televisión, dentro de los **espacios noticiosos**, fue de **639 horas, nueve minutos y 41 segundos**, durante la campaña federal.

39 empresas adquirieron las bases de la Licitación Pública Internacional para la adquisición de la solución integral de los tiempos oficiales de radio y televisión de los partidos políticos.

Mil 26 quejas y denuncias de procedimiento especial sancionador atendidas en todo el país.

663 quejas atendidas por las **Juntas y los Consejos Distritales** y **363 por el Consejo General**.

83% de las quejas recibidas a nivel central fueron resueltas al 23 de septiembre de 2009.

300 Consejos Distritales se convirtieron en **instancias de resolución de controversias** entre partidos.

Dos mil 100 Consejeros distritales actuaron como **jueces** de dichas controversias.

224 Consejeros locales actuaron como **jueces de segunda instancia** de las controversias.

Se contrataron **32 abogados** para apoyar las resoluciones en las 32 Juntas Locales.

Se contrataron **300 asesores jurídicos provisionales** en las 300 Juntas Distritales.

88 sesiones de Consejo General durante el proceso electoral federal, en comparación con las 32 sesiones del proceso electoral 2005–2006.

321 horas de sesión de Consejo General durante el proceso electoral federal 2008–2009.

363 candidatos comunes compitieron y sus votos fueron computados de manera **independiente**; **la representación en el Congreso se hizo más exacta** con este procedimiento.

Mil 924 representantes de los partidos políticos presentes en las sesiones de **cómputo distrital**.

Mil 953 Consejeros Electorales propietarios y suplentes presentes durante las sesiones de **cómputo distrital**.

42 mil 620 casillas fueron sometidas a **recuento** en los cómputos distritales.

En tres días, el IFE pudo **recontar** los votos de **30.63%** de las casillas instaladas.

Se realizó un **recuento total** de votos en **19** de los 300 **distritos**, distribuidos en **12** entidades federativas.

Mil 633 solicitudes de información recibidas en el primer semestre de 2009, **cuatro veces más** que el mismo período del año anterior. **28%** son solicitudes sobre los **partidos políticos** y **72%** del IFE.

Ocho millones 70 mil credenciales expedidas de diciembre de 2008 a diciembre de 2009, que incorporan la Clave Única de Registro de Población (**CURP**), y con **duración de 10 años**.

Ocho millones 283 mil 265 documentos, presentados por los ciudadanos al momento de acudir a solicitar su credencial de elector, han sido **digitalizados**, entre el 6 de julio y el 30 de septiembre.

650 millones de pesos autorizados por la SHCP para instrumentar la reforma electoral.

94% de los recursos otorgados se destinaron a **inversión en infraestructura y equipo**.

La primera edición del libro INFORME GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL, DURANTE EL PROCESO 2008-2009, se terminó de imprimir en febrero de 2010 en los Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, Colonia Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, 06280, México, D.F. El tiro consta de 1,500 ejemplares más sobrantes para reposición.